

**Empowerment von Frauen in Indien:  
Getting the balance right?**

**Dissertation**

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Philosophie

im Fach Politikwissenschaft

am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften

der Freien Universität Berlin

vorgelegt im September 2017 von

Nora Langenbacher

Erstgutachter: Prof. Dr. Peter Massing

Zweitgutachterin: Prof. Dr. Sabine Achour

Tag der Disputation: 2.2.2018

Für

Linnea und Laila

## Danksagung

„*Nandri*“ ist die tamilische Übersetzung für „Dankeschön“ und nicht umsonst ist dies das erste Wort dieser Arbeit, denn mein Dank geht in erster Linie nach Indien und an diejenigen Inder/innen, die diese Arbeit während meiner Aufenthalte in Indien 2005 und 2006 inspiriert und ermöglicht haben. Dies gilt insbesondere für die 17 indischen Frauen, die für die Feldstudie ihre ganz persönliche Sichtweise auf ihr Leben als Panchayat-Politikerinnen mit mir geteilt haben. Ihnen verdankt diese Arbeit den Einblick in die tatsächlichen Erfahrungen von Politikerinnen im ländlichen Indien und damit die „Erdung“ aller theoretischen Debatten durch die tatsächliche Realität.

In tiefer Dankbarkeit verbunden bin ich zudem Minoti und Vinu Aram sowie den Mitarbeiter/innen des *Shanti Ashram* in Coimbatore, die meine Feldforschung durch organisatorische Unterstützung, wertvollen inhaltlichen Austausch und durch ein faktisches wie menschliches „Zuhause“ erst möglich gemacht haben. Insbesondere Mrs. Murthy, die bei den insgesamt über 26 Stunden andauernden Interviews übersetzt hat, danke ich von Herzen für ihre aufmerksame Begleitung.

„*Dhanyavad*“ ist Hindi und richtet sich an diejenigen in Delhi, u. a. Rita Roy und Babu Lal Sharma der *Gandhi Peace Foundation*, die mir während meiner Aufenthalte in Delhi sowohl ein Zuhause gegeben als auch mich organisatorisch unterstützt haben. Auch den Expert/innen in Delhi sei für ihre Zeit und Auskunftsfreude gedankt. Diesen interessanten Diskussionen verdankt die Arbeit viele wertvolle Perspektiven und Anregungen, die besonders bei der theoretischen Konzeptualisierung von *Empowerment* fruchtbar werden konnten. Ebenfalls gedankt sei der *Friedrich-Ebert-Stiftung* – sowohl für die inhaltliche und organisatorische Hilfestellung des Büros vor Ort als auch für die finanzielle Unterstützung im Rahmen der Feldforschung.

Dass ich dieses Forschungsvorhaben parallel zu meiner beruflichen Tätigkeit umsetzen konnte, verdanke ich vielen Menschen um mich herum, die stets daran geglaubt und mich darin unterstützt haben. Allen voran möchte ich daher Professor Peter Massing für seine Begleitung danken. Robert-Walter Jochum sei Dank für sein aufmerksames Lektorat. Meiner Familie und all denjenigen, die mich bei diesem Projekt unterstützt haben, gilt ebenfalls von Herzen mein „*nandri*“.

## Zusammenfassung

Ziel dieser Arbeit war es, zu untersuchen, ob die durch eine Quote ermöglichte Beteiligung von Frauen an Indiens lokalen Selbstverwaltungsinstitutionen, den Panchayati-Raj-Institutionen (PRI), tatsächlich zu *Empowerment* führt. Denn als Maßnahme gegen die politische und sozioökonomische Marginalisierung indischer Frauen waren als Bestandteil zweier 1993 in Kraft getretener Verfassungsergänzungen Reservierungen von 33 Prozent aller PRI-Sitze für Frauen eingeführt worden. Nicht nur versprach man sich von den PRI mehr nachhaltige *Bottom-up*-Entwicklung; die über eine Million Frauen in Indiens Kommunalpolitik galten gar als Garant einer Revolution. Zahlreiche Arbeiten zu den „Panchayat-Frauen“ beschäftigen sich seither mit deren sozioökonomischen Hintergründen und politischem Wirken. Studien zu Bedeutung und *empowernden* Auswirkungen der Quote auf die Gesellschaft und die Frauen selbst bilden bisher jedoch noch ein recht junges Forschungsfeld, zu dem diese Arbeit beitragen möchte. *Empowerment* begreift sie als individuellen Prozess und Resultat einer veränderten Eigenwahrnehmung. Es umfasst einen durch Reflexion und Eigenanalyse angeregten Bewusstseinswandel sowie die daraus folgende Handlungskraft und das Infragestellen von Machtstrukturen (*Gender Power Relations*). Ausgehend von feministischer Theorie stellen daher die Gestaltung der politischen Partizipation der Frauen und die Auswirkungen auf ihr Leben und Selbstbild sowie etwaige *Empowerment* behindernde und begünstigende Faktoren den Gegenstand dieser Arbeit dar. Die Entwicklung des Arbeitsbegriffs bildet dabei angesichts des Fehlens einer einheitlichen Definition des Modewortes *Empowerment* und zum Zweck der Operationalisierung im Feld den theoretischen Hauptbeitrag der Arbeit. Auf Grundlage bestehender Deutungsansprüche sowie einer Analyse vorliegender Studien wird *Empowerment* in einem Modell operationalisiert und empirisch angewendet. Dabei belegt sowohl die Analyse vorliegender Studien als auch die Befragung von 17 Panchayat-Frauen im südindischen Bundesstaat Tamil Nadu, dass die durch die Quote garantierte Beteiligung von Frauen in der Lokalpolitik durchaus zu *Empowerment* im Sinne der Arbeitsdefinition führt: Panchayat-Frauen erfahren einen individuellen Entwicklungsprozess, der ihren Blick auf sich selbst und die Gesellschaft verändert, ihre Ressourcen und ihren Handlungsradius erweitert und auf ihre Umgebung wirkt: Das Engagement der Frauen strahlt auf andere aus, ihre veränderte *Gender Role* wirkt fort in sich wandelnden *Gender Power Relations*.

Schlagworte: Empowerment, politische Beteiligung von Frauen, Frauen in Indien, Quote/Quotierung, Panchayati Raj

## Abstract

The aim of this dissertation was to study whether the participation of women in India's local governance institutions, the Panchayati Raj Institutions (PRI) which was guaranteed by a quota, really leads to empowerment. To counter the political and socio-economic marginalization of Indian women, a reservation of 33 per cent of all PRI-seats for women became law in 1993 as part of two constitutional amendments. Not only were the PRI expected to spark more sustainable bottom-up development; the more than one million women in India's local politics were even regarded as a guarantor for a revolution.

Numerous studies have since focused on the socio-economic background and political activities of these elected women representatives. However, studies on the significance and empowering impact of the quota on society and the women themselves stills form a rather new field of research to which this study aims to contribute. Here, empowerment is understood as an individual process and outcome of a transforming self-perception. It encompasses a change in awareness which arises from a reflection and analysis and which also shows in agency and the questioning of (gender) power relations. Grounded in feminist theory, this study therefore focuses on the participation of these women and which impact it has on their lives and self-image as well as which aspects support or hinder their empowerment.

In light of a missing consistent definition of the buzzword empowerment and in order to operationalize it for the field study, the development of a working definition forms the main theoretical contribution of this study. On the basis of existing interpretations and the analysis of available studies, empowerment is hence operationalized in a model and then empirically studied. Both the analysis of the studies as well as the interviews of 17 women representatives in the South Indian State of Tamil Nadu document that the participation of women in local politics thanks to the quota does indeed lead to empowerment in the above defined sense: The women representatives experience an individual process of transformation which changes the way they view themselves and society, which expands their resources and agency and which has an effect on their surroundings: Their work inspires others and their transforming gender role sparks further change in gender power relations.

Keywords: Empowerment, political participation of women, women in India, quota/reservations, Panchayati Raj

# Inhaltsverzeichnis

<b><u>DANKSAGUNG.....</u></b>	<b><u>I</u></b>
<b><u>ZUSAMMENFASSUNG .....</u></b>	<b><u>II</u></b>
<b><u>ABSTRACT .....</u></b>	<b><u>III</u></b>
<b><u>INHALTSVERZEICHNIS .....</u></b>	<b><u>IV</u></b>
<b><u>ABBILDUNGSVERZEICHNIS .....</u></b>	<b><u>XI</u></b>
<b><u>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....</u></b>	<b><u>XII</u></b>
<b><u>1. EINLEITUNG .....</u></b>	<b><u>1</u></b>
1.1 THEMATISCHE EINORDNUNG UND RELEVANZ.....	1
1.2 FRAGESTELLUNG UND ZIELE DER ARBEIT .....	8
1.3 THEORETISCHE GRUNDANNAHMEN, ANALYSERAHMEN, BEGRIFFE .....	11
1.4 EINORDNUNG IN DEN FORSCHUNGSSTAND .....	13
1.5 VORGEHENSWEISE UND AUFBAU DER ARBEIT.....	16
<b><u>2. THEORETISCHER RAHMEN: GRUNDBEGRIFFE UND -ANNAHMEN.....</u></b>	<b><u>20</u></b>
2.1 BEGRIFFSKLÄRUNG: <i>GENDER</i> VS. <i>SEX</i> .....	21
2.2 DREHBÜCHER DER GESCHLECHTER: <i>GENDER ROLES</i> .....	24
2.3 <i>PUBLIC</i> VS. <i>PRIVATE</i> ? EINE KONTROVERSE DICHOTOMIE.....	27
2.3.1 DIE PRIVATE FRAU UND DER ÖFFENTLICHE MANN.....	27
2.3.2 <i>TRIPLE ROLE</i> : DIE UNZULÄNGLICHKEIT DES DICHOTOMEN WELTBILDES.....	31
2.3.3 POLITIK ALS MÄNNERSACHE.....	31
2.4 <i>GENDER POWER</i> .....	32
2.5 <i>GENDER RELATIONS</i> ALS <i>POWER RELATIONS</i> .....	36
2.6 FAZIT: <i>GENDER</i> ALS NOTWENDIGE LEITKATEGORIE.....	40

<b><u>INHALTLICHER RAHMEN – EINFÜHRUNG ZU KAPITEL 3-5.....</u></b>	<b><u>42</u></b>
<b><u>3. PANCHAYATI RAJ UND DIE 73./74. VERFASSUNGSERGÄNZUNG.....</u></b>	<b><u>43</u></b>
<b>3.1 ENTSTEHUNGSGESCHICHTE DER PANCHAYATI-RAJ-INSTITUTIONEN (PRI).....</b>	<b>43</b>
3.1.1 DIE ERSTE GENERATION DER PANCHAYATS: PRI ALS VERLÄNGERTER ARM DER ENTWICKLUNGSBÜROKRATIE.....	47
3.1.2 DIE ZWEITE GENERATION DER PANCHAYATS: WIEDER SCHEITERN ERNEUTER KOMMISSIONSVORSCHLÄGE.....	50
3.1.3 DER DRITTE ANLAUF ZUR DEZENTRALISIERUNG BRINGT DIE VERFASSUNGSÄNDERUNG .....	52
<b>3.2 DIE 73. VERFASSUNGSERGÄNZUNG: DIE GEBURTSTUNDE DER „DRITTEN GENERATION“ PRI UND EINFÜHRUNG DER FRAUENQUOTE.....</b>	<b>54</b>
3.2.1 DIE REVOLUTION DER VERFASSUNGSERGÄNZUNG: DIE FRAUENQUOTE WIRD PFLICHT	57
3.2.2 ERFOLGREICHE DEZENTRALISIERUNG? GETEILTES ECHO NACH ÜBER 20 JAHREN.....	58
<b>3.3 FAZIT: KATALYSATOREN DER DEMOKRATIE – BEI AUSBLEIBENDEN MITTELN.....</b>	<b>60</b>
<b><u>4. FRAUEN IN INDIENS GESELLSCHAFT UND POLITIK: DIE NOTWENDIGKEIT DER QUOTE .....</u></b>	<b><u>70</u></b>
<b>4.1 DIE GESELLSCHAFTSPOLITISCHE SITUATION VON FRAUEN IN INDIEN.....</b>	<b>70</b>
4.1.1 RECHT HAT SIE: FRAUEN IN INDIEN DE JURE.....	71
4.1.2 RECHT HABEN HEIßT NICHT GLEICH GERECHTIGKEIT: DIE SITUATION DE FACTO .....	72
4.1.3 GEWALT GEGEN FRAUEN IN INDIEN: „VIOLENCE, BOTH OUTSIDE AND WITHIN HOUSEHOLD, IS A GRIM REALITY OF A WOMAN’S LIFE.“ .....	78
4.1.4 REGIONALE UNTERSCHIEDE – NATIONALE GEMEINSAMKEIT: DISKRIMINIERUNG .....	81
4.1.5 TRAURIGER SPITZENREITER: DIE SITUATION VON FRAUEN IM INTERNATIONALEN VERGLEICH.....	84
4.1.6 DE FACTO WEIT GEFEHLT: NORMEN UND BRÄUCHE ALS HAUPTURSPRUNG ALLEN ÜBELS .....	85
4.1.7 AUF DER SUCHE NACH FORTSCHRITT: ZIVILGESELLSCHAFTLICHES UND STAATLICHES ENGAGEMENT FÜR DIE FRAUEN INDIENS UND IHRE GLEICHBERECHTIGUNG.....	88

---

<b>4.2 REINE MÄNNERSACHE?! INDIENS POLITIK UND DIE FRAUEN .....</b>	<b>95</b>
4.2.1 INDIENS POLITIKERINNEN: „PROMINENT NOT PLENTIFUL“.....	96
4.2.2 INDIEN IM INTERNATIONALEN VERGLEICH: „ONE OF THE WORST COUNTRIES FOR WOMEN ENTERING POLITICS“ .....	99
4.2.3 FRAUEN IN DER „PERIPHERIE“ DER POLITIK – EINE URSACHENSUCHE .....	101
4.2.4 POLITIK – EIN (LEBENS)GEFÄHRLICHES GESCHÄFT FÜR FRAUEN .....	106
<b>4.3 FAZIT: DER LANGE WEG FÜR INDIENS FRAUEN, JEDER SCHRITT EIN MEILENSTEIN</b>	<b>107</b>
<b><u>5. WELTWEIT UND IN INDIEN: DIE QUOTE ALS TÜRÖFFNER.....</u></b>	<b><u>110</u></b>
<b>5.1 DIE GLOBALE NOTWENDIGKEIT DER QUOTE .....</b>	<b>110</b>
<b>5.2 DIE QUOTE: „DER SCHNELLE WEG ZU GESCHLECHTERGERECHTIGKEIT“ .....</b>	<b>113</b>
<b>5.3 DAS FÜR UND WIDER DER QUOTE: DIE HAUPTARGUMENTE IN INDIEN UND WELTWEIT .....</b>	<b>116</b>
<b>5.4 DIE QUOTE IN INDIEN: NATIONAL GESCHEITERT, KOMMUNAL ERFOLGREICH .....</b>	<b>122</b>
5.4.1 SEIT EINEM JAHRZEHNT BLOCKIERT: RESERVIERUNGEN FÜR LÄNDERPARLAMENTE UND DEN BUND .....	123
5.4.2 SEIT 20 JAHREN PRAXIS: RESERVIERUNGEN IN INDIENS KOMMUNALPOLITIK.....	124
5.4.3 DAS TRANSFORMATIVE POTENZIAL DER QUOTE: „SIMPLY ELECTING MORE WOMEN [...] IS NOT THE SAME AS EMPOWERING WOMEN IN POLITICS“ .....	127
<b>5.5 FAZIT: DIE QUOTE ALS HOFFNUNG, DIE ES EINZULÖSEN GILT .....</b>	<b>129</b>
<b><u>DIE SUCHE NACH EMPOWERMENT – EINFÜHRUNG ZU KAPITEL 6–8.....</u></b>	<b><u>131</u></b>
<b><u>6. DIE SUCHE IM GESCHRIEBENEN: FRAUEN IN DEN PRI.....</u></b>	<b><u>134</u></b>
<b>6.1 ÜBERBLICK ÜBER EIN WEITES FELD: DER VERSUCH EINER STRUKTURIERUNG.....</b>	<b>134</b>
<b>6.2 DESKRIPTIVE REPRÄSENTATION: WER SIND DIE PRI-„QUOTENFRAUEN“? .....</b>	<b>135</b>
6.2.1 SOZIOÖKONOMISCHER HINTERGRUND UND MOTIVATION DER „QUOTENFRAUEN“: EINE BESTANDSAUFNAHME .....	137
6.2.2 DIE „QUOTENFRAU“: ELITÄR? UNGEBILDET? VON MÄNNERN „INSTALLIERT“?.....	144
<b>6.3 SUBSTANZIELLE REPRÄSENTATION: EINE NEUE POLITIK DURCH FRAUEN? .....</b>	<b>145</b>

6.3.1	NUMERISCHE PRÄSENZ = TATSÄCHLICHE PARTIZIPATION? .....	147
6.3.2	DIE PROBLEME VON PANCHAYAT-FRAUEN .....	152
6.3.3	„THE ENABLING ENVIRONMENT“: BEDINGUNGEN FÜR ECHTE PARTIZIPATION .....	157
6.3.4	PANCHAYAT-FRAUEN – GARANTINNEN FÜR EINE BESSERE (FRAUEN-)POLITIK? .....	159
<b>6.4</b>	<b>SYMBOLISCHE REPRÄSENTATION: DIE QUOTE ALS MEILENSTEIN SYMBOLISCHER TRAGWEITE? DIE BEDEUTUNG DER QUOTE FÜR FRAU(EN) UND GESELLSCHAFT .....</b>	<b>163</b>
6.4.1	AUSWIRKUNGEN DES PANCHAYAT-AMTES: ZENTRALE STUDIEN.....	167
6.4.2	ZUSAMMENFASSENDE ANALYSE: AUSWIRKUNGEN DER QUOTE FÜR „DIE PANCHAYAT-FRAU“ .....	176
6.4.3	EIN PLUS FÜR ALLE FRAUEN? AUSWIRKUNGEN DER QUOTE AUF INDISCHE FRAUEN ..	177
6.4.4	<i>GENDER ROLES</i> IN BEWEGUNG? AUSWIRKUNGEN AUF DAS GESCHLECHTERGEFÜGE ..	179
<b>6.5</b>	<b>FAZIT: PANCHAYAT-FRAUEN – MEHR ALS EIN MEHR IN DER POLITIK! .....</b>	<b>180</b>
<b>7.</b>	<b><u>EMPOWERMENT: DIE NOTWENDIGKEIT BEGRIFFLICHER PRÄZISION ....</u></b>	<b>188</b>
<b>7.1</b>	<b>DIE FRAU IN DER EZ: VOM OBJEKT DER HILFE ZUM SUBJEKT DES WANDELS. HISTORISCHE EINORDNUNG UND KONZEPTIONELLE VERORTUNG.....</b>	<b>188</b>
7.1.1	DIE FORTSCHREIBUNG DER ABHÄNGIGKEIT: <i>WOMEN IN DEVELOPMENT</i> (WID) .....	190
7.1.2	KEIN TEIL DES SYSTEMS: <i>WOMEN AND DEVELOPMENT</i> (WAD) .....	192
7.1.3	DER ANSPRUCH AUF WANDEL: <i>GENDER AND DEVELOPMENT</i> (GAD).....	193
7.1.4	TEILS EINGEFAHREN, TEILS REVOLUTIONÄR: FRAUENFÖRDERUNG IN INDIEN .....	199
<b>7.2</b>	<b><i>EMPOWERMENT</i> IM DISKURS: VOM FEMINISTISCHEN PROJEKT DES „SÜDENS“ ZUM MODEWORT GLOBALER EZ .....</b>	<b>203</b>
<b>7.3</b>	<b><i>EMPOWERMENT</i>: VIEL GENUTZT, WENIG DEFINIERT – EINE BEGRIFFLICHE ANNÄHERUNG AN GRUNDCHARAKTERISTIKA.....</b>	<b>208</b>
7.3.1	<i>EMPOWERMENT</i> : KEINE REINE <i>BOTTOM-UP</i> -PARTIZIPATION ALLGEMEINER EZ.....	211
7.3.2	<i>EMPOWERMENT</i> ALS EIGENSTÄNDIGES ZIEL.....	212
7.3.3	<i>EMPOWERMENT</i> BEDEUTET KONFLIKT .....	212
7.3.4	<i>EMPOWERMENT</i> ALS PROZESS .....	213
7.3.5	RESSOURCEN(KONTROLLE) ALS ZENTRALE MOTIVE VON <i>EMPOWERMENT</i> .....	214

---

7.3.6	<i>EMPOWERMENT</i> UMFASST DIE FREIHEIT, SELBST ZU ENTSCHEIDEN.....	215
7.3.7	<i>EMPOWERMENT</i> ALS INDIVIDUELLER PSYCHOLOGISCHER PROZESS.....	216
7.3.8	<i>EMPOWERMENT</i> HEIßT EINSICHT IN DIE NOTWENDIGKEIT, ZU HANDELN .....	217
7.3.9	KEIN <i>EMPOWERMENT</i> OHNE AGENCY.....	218
<b>7.4</b>	<b>MACHT ALS SCHLÜSSEL: ZUGRUNDE LIEGENDE MACHTVERSTÄNDNISSE .....</b>	<b>219</b>
7.4.1	<i>POWER TO</i> : DIE MACHT, SICH DURCHZUSETZEN.....	220
7.4.2	<i>POWER OVER</i> UND <i>POWER WITHIN</i> : MACHT NACH NAILA KABEER (1994).....	221
7.4.3	<i>POWER WITH</i> , <i>POWER TO</i> UND <i>POWER FROM WITHIN</i> : MACHT ALS PROZESS (NACH JO ROWLANDS).....	222
7.4.4	FAZIT: MACHT ALS MULTIDIMENSIONALES KONZEPT, DAS INDIVIDUUM ALS ZENTRUM .....	223
<b>7.5</b>	<b><i>EMPOWERMENT</i>-MODELLE IN DER DISKUSSION .....</b>	<b>223</b>
7.5.1	KABEER UND ROWLANDS: <i>THE POWER WITHIN</i> .....	224
7.5.2	KABEER: THE ABILITY TO CHOOSE.....	225
7.5.3	FRIEDMANN: PSYCHOLOGICAL <i>EMPOWERMENT</i> .....	227
7.5.4	ENGLAND: SELF-EFFICACY AND ENTITLEMENT .....	228
7.5.5	BATLIWALA/SEN: INNER TRANSFORMATION OF CONSCIOUSNESS.....	230
7.5.6	HUST: GENDER AWARENESS.....	231
7.5.7	ALSOP ET AL.: PSYCHOLOGICAL ASSETS.....	234
7.5.8	GOVERNMENT OF INDIA: THREE SPACES OF INDIVIDUAL <i>EMPOWERMENT</i> .....	236
7.5.9	CARR: CYCLICAL RATHER THAN LINEAR: CONSCIENTIZATION .....	238
7.5.10	ZIMMERMAN: INTRAPERSONAL COMPONENT OF PSYCHOLOGICAL <i>EMPOWERMENT</i> .....	239
<b>7.6</b>	<b>DEFINITION EINES ARBEITSBEGRIFFS .....</b>	<b>240</b>
<b>7.7</b>	<b>OPERATIONALISIERUNG VON <i>EMPOWERMENT</i> FÜR DIE FELDFORSCHUNG .....</b>	<b>245</b>
7.7.1	<i>DISCLAIMER</i> : ZUR MESSBARKEIT VON <i>EMPOWERMENT</i> .....	246
7.7.2	WORAN ERKENNT MAN <i>EMPOWERMENT</i> ? <i>EMPOWERMENT</i> -INDIKATOREN.....	248
7.7.3	ARBEITSMODELL.....	253
<b>7.8</b>	<b>FAZIT: IT'S ABOUT (INNER) POWER, STUPID!.....</b>	<b>255</b>

---

<b>8. DIE SUCHE IM ERLEBTEN: FELDSTUDIE IN TAMIL NADU.....</b>	<b>257</b>
<b>8.1 METHODISCHES VORGEHEN .....</b>	<b>258</b>
8.1.1 EINZELINTERVIEWS MIT PANCHAYAT-FRAUEN.....	260
8.1.2 GRUPPENINTERVIEWS.....	263
8.1.3 EXPERT/INNENINTERVIEWS.....	264
8.1.4 DATEN: AUFZEICHNUNG, VERARBEITUNG, AUSWERTUNG.....	265
8.1.5 METHODISCHE GRENZEN UND PRAKTISCHE SCHWIERIGKEITEN.....	267
<b>8.2 DIE BEFRAGTEN UND IHR SOZIOÖKONOMISCHER HINTERGRUND .....</b>	<b>268</b>
<b>8.3 AUSWERTUNG: AUSWIRKUNGEN DES PANCHAYAT-AMTES AUF LEBEN UND SELBSTVERSTÄNDNIS .....</b>	<b>273</b>
8.3.1 DIMENSION DES SELBST.....	273
8.3.2 DIMENSION FAMILIE.....	278
8.3.3 DIMENSION DORF.....	280
8.3.4 DIMENSION PANCHAYAT .....	282
<b>8.4 ANALYSE: <i>EMPOWERMENT</i> AUF DER SPUR.....</b>	<b>287</b>
8.4.1 FÜHRT DIE PR-PARTIZIPATION ZU <i>EMPOWERMENT</i> ?.....	287
8.4.2 BEGÜNSTIGENDE UND BEHINDERNDE <i>EMPOWERMENT</i> -FAKTOREN .....	296
<b>8.5 FAZIT: EIN PROZESS IST ANGESTOßEN!.....</b>	<b>299</b>
<b>9. SCHLUSS.....</b>	<b>302</b>
<b>9.1 RESÜMEE: ERKENNTNISSE NACH KAPITELN .....</b>	<b>303</b>
<b>9.2 FAZIT: DREI THESEN ZUM ABSCHLUSS .....</b>	<b>313</b>
<b>9.3 AUSBLICK: <i>EMPOWERMENT</i> ERFORDERT EIN MEHR AN POLITIK UND FORSCHUNG .</b>	<b>318</b>
<b><u>LITERATURVERZEICHNIS.....</u></b>	<b><u>321</u></b>
<b><u>ANHANG.....</u></b>	<b><u>344</u></b>
<b>VERZEICHNIS ALLER INTERVIEWS (FELDFORSCHUNGSDATEN) .....</b>	<b>344</b>

<b>DOKUMENTE DER FELDFORSCHUNG .....</b>	<b>346</b>
<b>KURZBIOGRAFIE/CURRICULUM VITAE .....</b>	<b>356</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: <i>Gender-Power</i> -Ebenen visualisiert nach Batliwala/Sen (2000) .....	34
Abb. 2: Auswirkungen der <i>Gender Power Relations</i> (Quelle: Batliwala/Sen 2000: 22) .....	37
Abb. 3: <i>Panchayati Raj-System</i> in Tamil Nadu .....	54
Abb. 4: Sex Ratio (Quelle: Government of India 2001a: 3 und Government of India 2011).....	81
Abb. 5: Multidimensionales Machtverständnis visualisiert nach Kabeer (1994) und Rowlands (1998). 224	
Abb. 6: Verhältnis der Machtdimensionen visualisiert nach Kabeer (1994).....	225
Abb. 7: Bedingungen und Verhältnis der Machtdimensionen visualisiert nach Rowlands (1998) .....	225
Abb. 8: <i>Empowerment</i> visualisiert nach Kabeer (1999). .....	226
Abb. 9: Formen von Empowerment (Quelle: Friedmann 1992: 117).....	228
Abb. 10: <i>Empowerment</i> -Modell von England (Quelle: Presser/Sen 2000: 40).....	229
Abb. 11: <i>Empowerment</i> visualisiert nach Batliwala/Sen (2000). .....	231
Abb. 12: <i>Empowerment</i> visualisiert nach Hust (2004). .....	233
Abb. 13: <i>Empowerment</i> nach Alsop et al. (Quelle: Alsop et al. 2006: 10).....	234
Abb. 14: <i>Empowerment</i> visualisiert nach Government of India (2008) .....	237
Abb. 15: „The <i>Empowerment</i> Process“ von Carr (Quelle: Carr 2003: 14).....	239
Abb. 16: <i>Empowerment</i> nach Zimmermann (Quelle: Zimmerman 1995: 588).....	240
Abb. 17: <i>Empowerment</i> als individueller Prozess. ....	245
Abb. 18: Arbeitsmodell: <i>Empowerment</i> und seine Ausdrucksformen in vier Dimensionen .....	254
Abb. 19: Karte: Tamil Nadu in Indien (Quelle: Wikimedia Foundation 2006).....	269
Abb. 20: Karte: Der Distrikt Coimbatore (Quelle: Maps of India 2006).....	270
Abb. 21: Karte: Madukkarai und Thondamuthur (Quelle: Government of Tamil Nadu 2006).....	270
Abb. 22: Karte: Madukkarai-Block, Coimbatore (Quelle: Government of Tamil Nadu 2006).....	271
Abb. 23: Karte: Thondamuthur-Block, Coimbatore (Quelle: Government of Tamil Nadu 2006): .....	271

## Abkürzungsverzeichnis

AIADMK	<i>All India Anna Dravida Munnetra Kazhagam</i> (südindische Partei)
BC	<i>Backward Castes</i>
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BJB	<i>Bharatiya Janata Party</i> (indische Partei)
CSWI	<i>Committee on the Status of Women in India</i>
DAWN	<i>Development Alternatives with Women for a New Era</i>
DMK	<i>Dravida Munnetra Kazhagam</i> (Partei)
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FN	Fußnote
GAD	<i>Gender and Development</i>
GD	Gruppendiskussion
GDI	<i>Gender Development Index</i> ; früher: <i>Gender-Related Development Index</i>
GEM	<i>Gender Empowerment Measure</i>
GEWE	<i>Gender Equality and Women's Empowerment</i>
GII	<i>Gender Inequality Index</i>
GP	<i>Gram Panchayat</i>
HDI	<i>Human Development Index</i>
IDHI	<i>Inequality-adjusted Human Development Index</i>
ISS	<i>Institute for Social Sciences</i> (Forschungsinstitution in Delhi, Indien)
KP	<i>Kurichi Panchayat</i>
MBC	<i>Most Backward Castes</i> (unterste Kasten im indischen Kastenwesen)
MDG	<i>Millennium Development Goals</i>
NRO	Nichtregierungsorganisation
OBC	<i>Other Backward Castes</i> (untere Kasten im indischen Kastenwesen)

---

PR	Panchayati Raj
PRI	Panchayati-Raj-Institutionen
PU	<i>Panchayat Union</i>
SAP	Strukturanpassungsprogramme
SC	<i>Scheduled Castes</i> (Kastenlose)
SEWA	<i>Self-Employed Women's Association</i>
SHG	<i>Self-Help-Group</i>
ST	<i>Scheduled Tribe/s</i> (indigene Bevölkerung)
TN	Tamil Nadu
UN	<i>United Nations</i> (Vereinte Nationen)
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
WAD	<i>Women and Development</i>
WDP	<i>Women's Development Programme</i>
WB	<i>Weltbank</i>
WID	<i>Women in Development</i>

# 1. Einleitung

## 1.1 Thematische Einordnung und Relevanz

When one applies the principle of democracy to a society characterized by tremendous inequalities, such special protections [as reservations/affirmative action] are only spearheads to pierce through the barriers of inequality. An unattainable goal is as meaningless as a right that cannot be exercised. Equality of opportunity cannot be achieved in the face of tremendous disabilities and obstacles which the social system imposes on all those sectors whom traditional India treated as second class citizens.

Committee on the Status of Women in India Report "Towards Equality", 1974 (Committee on the Status of Women in India 1974: 357)<sup>1</sup>

Diese prägnante Darstellung der Relevanz von Quoten in der von Patriarchat und Diskriminierung geprägten indischen Gesellschaft aus dem 1974 veröffentlichten *Towards Equality*-Report des indischen *Committee on the Status of Women in India* (CSWI) wird nicht umsonst oft im Kontext von Diskussionen über Quoten zitiert. Sie bringt auf den Punkt, dass trotz der Gleichstellung von Frauen im indischen Recht de jure damals wie heute indische Frauen de facto weiterhin unter massiver Diskriminierung litten bzw. leiden.

Der Bericht bildete den Abschluss einer im Vorfeld des UN-Weltfrauenjahrs 1975 beauftragten Untersuchung zur gesellschaftlichen Stellung der Frau in Indien. Seine Dokumentation dramatischer politischer, ökonomischer sowie sozialer Marginalisierung von Frauen in allen Teilen der indischen Gesellschaft zog reichlich politische Debatten, allerdings wenig konkrete Schritte nach sich. Als eine von vielen Gegenmaßnahmen empfiehlt der Bericht die verbindliche Einführung von Quoten für die ländlichen und städtischen Selbstverwaltungsinstitutionen, die *Panchayati Raj Institutions* (PRI) (Committee on the Status of Women in India 1974: 305). Strukturelle Bevorzugung und Mitbestimmung in Angelegenheiten lokaler Entwicklung sollen die Wahrnehmung der Frau als „unpolitisch“ korrigieren und ihren sozioökonomischen sowie politischen Status verbessern (vgl. Niranjana 2002: 364).

---

<sup>1</sup> Hierbei handelt es sich um eine Anmerkung der beiden Frauenrechtlerinnen Vina Mazumdar und Loktar Sarkar, die in einer sogenannten *Note of dissent* unter den gemeinsamen Abschlussempfehlungen des Berichts erklären, warum die Forderung nach verbindlichen Reservierungen für Frauen nicht nur für den kommunalen Zusammenhang sinnvoll wäre, sondern auch und gerade für die Ebene der Bundesstaaten und insbesondere das Parlament auf Bundesebene eingeführt werden sollte. Sie nehmen hier Bezug auf ihre Erkenntnisse, dass die wenigen auf Bundesebene politisch erfolgreichen Inderinnen ausschließlich höheren Gesellschaftsschichten zuzuordnen sind. Eine Quote würde den Zugang für Frauen aus allen Teilen der indischen Gesellschaft ermöglichen.

Doch über 40 Jahre nach den Empfehlungen des *Towards Equality*-Berichts und mehr als 20 Jahre nach der Verfassungsergänzung aus dem Jahr 1992, die die sogenannte „Frauenquote“ für Indiens Kommunalpolitik verbindlich einführte,<sup>2</sup> hat sich die Lage der indischen Frauen kaum verbessert: Der 2015 erschienene Bericht einer erneut zur Untersuchung der Lage der Frauen in Indien eingesetzten Regierungskommission bezeichnet die paradoxe Situation für Frauen im heutigen Indien als „alarmierend“ (High Level Committee on the Status of Women in India 2015: 4).<sup>3</sup> Auf der einen Seite profitierten sie durchaus von teils mit Urbanisierung und Globalisierung einhergehenden Modernisierungsprozessen, die beispielsweise mit Blick auf Bildung und Arbeitsmarktchancen neue Möglichkeiten mit sich gebracht hätten. Auf der anderen gingen damit jedoch verheerende Gegenreaktionen einher, die sich beispielsweise in gesteigener Gewalt gegen Frauen zeigten (ibid.). Nach wie vor bestimmten zudem „traditionelle“ Diskriminierung, Marginalisierung und mitunter unmenschliche Praktiken den Alltag indischer Frauen:

On one hand they are worshipped as goddesses, while on the other burnt for dowry. Boys are more desirable and seen as a support for parents [...], girls are considered an unwanted burden yet used to support their brothers and men and suffer in silence as atrocities such as abuse, violence, rape and early marriages. [...] Discriminatory practices such as child marriages, dowry, honour killing, witch hunting and gender biased sex selection indicate profound vulnerability of and inequality towards girls and women in Indian society. (ibid.)

Der Bericht dokumentiert dringenden Handlungsbedarf in elf Politikbereichen, bilanziert bisherige Regierungsanstrengungen und fordert neue Maßnahmen. Als Ursache der Diskriminierung von Frauen nennt er die seit Jahrhunderten alle Teile der indischen Gesellschaft prägende männliche Dominanz, die sich in Form patriarchaler Einstellungen und stereotypisierender Rollenbilder fortpflanze (ibid.). Diese sozialen Normen und Einstellungen gegenüber dem weiblichen Geschlecht zu verändern, definiert der Bericht als Hauptaufgabe indischer Politik:

The change in social norms and mind-sets towards girls and women can be brought about through institutional initiatives. [...] The state [...] can initiate, strengthen and ensure implementation [sic!] its economic, and social policies for gender equality. This will have a strong and effective impact [sic!] the subjective changes in perceptions and expectations towards girls and women. (ibid.)

---

<sup>2</sup> Für einen Abriss der Historie der Verfassungsergänzungen siehe Kapitel 3.1 und für die Debatte über die Einführung der Quote in Indien Kapitel 5.4.

<sup>3</sup> Kapitel 4 dieser Arbeit widmet sich der Situation von Frauen in Indien im Detail.

Als Teil des Maßnahmenkatalogs findet sich hier erneut die Forderung nach einer Quote für Frauen in der Politik – dieses Mal mit einem Anteil von 50 Prozent der Sitze aller politischen Entscheidungsgremien, vom Dorfrat bis zum Parlament auf Bundesebene (ibid.: 35).

Die lange Zeit die Entwicklungspolitik in Indien leitende Annahme, dass sich Indiens technologisch und ökonomisch rasante Entwicklung positiv auf die gesamte Bevölkerung (inklusive der Frauen) auswirken würde, hat sich nicht bestätigt (Kapadia 2002: 4). Im Gegenteil werden gerade die ökonomischen, politischen, kulturellen und sozialen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte auch als Ursache für eine weitere Verschlechterung der Situation von Frauen und ihrer immer geringeren soziokulturellen Wertschätzung gesehen (vgl. u. a. Dogra 2014; Friedmann 1992: 110). Besonders die Zunahme patriarchaler Normen und Werte auch im traditionell eher fortschrittlichen Südindien, wo Frauen von jeher einen höheren Sozialstatus genießen, veranlasst zu einer kritischen Analyse bisheriger Entwicklungsbemühungen (Dogra 2014; Kapadia 2002: 4; Mohanty 1995: 3346).<sup>4</sup>

Diese „Paradoxien der Entwicklung“ (Kapadia 2002: 41) finden sich nicht nur mit Blick auf die Situation von Frauen, sondern stehen angesichts der Armut und der ungelösten gesellschaftlichen Probleme Indiens auch Zeuge für eine problematische Entwicklung insgesamt. Auf der einen Seite hat es Indien durch seine Strategie der Entwicklung durch Industrialisierung und Wirtschaftswachstum in den letzten 70 Jahren seit seiner Unabhängigkeit (1947) geschafft, sowohl ein demokratisch stabiles als auch ein industrialisiertes und hoch technologisiertes Land zu werden. Sowohl politisch als auch wirtschaftlich spielt Indien eine äußerst einflussreiche Rolle in der Region und der Welt. Mit einem Wirtschaftswachstum von zuletzt 7,1 Prozent (Haushaltsjahr 2016/2017) zählt Indien zu den am stärksten expandierenden Volkswirtschaften (Auswärtiges Amt 2017) und es gilt als wahrscheinlich, dass es in wenigen Jahrzehnten als dann bevölkerungsreichstes Land (derzeit 1,29 Milliarden) nach China und den USA das drittgrößte Bruttoinlandsprodukt erwirtschaften wird (ibid.).

---

<sup>4</sup> Siehe Ansätze für Frauenförderung im Entwicklungszusammenhang in Kapitel 7.1.4. Der Situation von Frauen in Indien widmet sich das Kapitel 4, hier wird unter 4.1.4 auf regionale Unterschiede eingegangen.

Auf der anderen Seite rangiert Indien heute mit Blick auf sein *Human Development*<sup>5</sup> lediglich unter den Ländern mittleren Entwicklungsgrades und seine Sozialindikatoren offenbaren, dass das enorme Wirtschaftswachstum mitnichten effektiv Armut und soziale Probleme des Landes lindert. Im Gegenteil leben große Bevölkerungsteile in Armut; das durchschnittliche jährliche Pro-Kopf-Einkommen liegt bei rund 1582 USD (Auswärtiges Amt 2017), das reiche Land Indien verliert seine Kinder immer noch durch Mangel- und Unterernährung (Dogra 2014). Die Kluft zwischen der profitierenden städtischen Mittelschicht und der überwiegenden Mehrheit der indischen Bevölkerung weitet sich, das hohe Wirtschaftswachstum sorgt weder für mehr Beschäftigung noch für sozialen Wohlstand (ibid.). Drèze und Sen bringen dieses Paradox in einer aktuellen Bestandsaufnahme auf den Punkt:

Die Geschichte der globalen Entwicklung biete, wenn überhaupt, wenige andere Beispiele einer Volkswirtschaft, deren rasches Wachstum über einen so langen Zeitraum in nur solch geringem Maße auch die menschliche Not linderte. (Drèze/Sen 2014: 9)

Von Armut und Ausschluss am meisten betroffen sind marginalisierte Bevölkerungsgruppen, untere Kastenangehörige und indigene Völker. Über Religions- und Kastengrenzen hinweg ist es jedoch die Gruppe der Frauen, die am schwersten mit diesen Problemen zu kämpfen hat.

Angesichts dieses Paradoxes offenbart sich das Scheitern des Nehru'schen Modells der Entwicklungspolitik (Niranjana 2002: 352) und das bereits zur Zeit der indischen Unabhängigkeit von Gandhi favorisierte Modell der demokratischen Dezentralisierung gewinnt in indischen und internationalen Entwicklungsdebatten wieder neue Relevanz (Palanithurai: 2007: vii; Niranjana 2002: 352; Bryld 2001:150). Während der Slogan „Power to the people“ lange Zeit vor allem die Forderungen und Aktionsfelder der zahlreichen Nichtregierungsorganisationen (NRO) in Indiens Zivilgesellschaft beschrieb,<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Das UN-Entwicklungsprogramm UNDP gibt den *Human Development Index* (HDI) (Index der menschlichen Entwicklung) jährlich im Weltentwicklungsbericht (*Human Development Report*, HDR) bekannt. In einem globalen Ländervergleich bezieht er Lebenserwartung, Bildungsgrad und Alphabetisierungsrate zusätzlich zum Bruttoinlandsprodukt ein. In seiner Staffellung von 188 Ländern steht Indien an 131. Stelle und ist somit den Ländern mittleren Entwicklungsgrades zuzuordnen (United Nations Development Programme 2016: 1).

<sup>6</sup> Angesichts der fatalen Lage der nach wie vor großteils ländlichen Bevölkerung und des Versagens der „offiziellen“ Politik waren und sind es in Indien oft zivilgesellschaftliche Akteure, die lokale Probleme bearbeiten. Diese NROs gestalten, was in der entwicklungstheoretischen und -praktischen Diskussion oft unter dem Schlagwort „Entwicklung von unten“ gefasst wird: die Implementierung selbstorganisierter, selbstversorgender und selbsthelfender Strukturen, die die alltäglichen Probleme

kann er heute auch als Überschrift für die Bemühungen der indischen Politik gelten, die Bevölkerung bei Entwicklungsfragen mit einzubeziehen und Indiens zentralisierte Macht umzuverteilen (Niranjana 2002: 352). Auf die Unterschiedlichkeit der Konzepte und Motivationen jedoch, die hinter vermehrter Partizipation in Entwicklungsprozessen stehen können, wird an späterer Stelle eingegangen.<sup>7</sup> Hier sei lediglich darauf hingewiesen, dass NROs (Brohman 1996: 255) und Frauenbewegung (Kabeer 1994: 92) zumeist zu den Befürwortern einer alternativen Entwicklung „von unten“ (Friedmann 1992: 72) gehören, da dieser Ansatz dem Ideal einer Partizipation der direkt Betroffenen am nächsten kommt (United Nations 1981: 8).

Die erneute Wertschätzung eines *Bottom-up*-Systems<sup>8</sup> zeigt sich in Indien seit Beginn der 1990er-Jahre in der Revitalisierung eines bis dahin politisch vernachlässigten Konzepts, der Dezentralisierung. Unter Premierminister Narasimha Rao wurde 1993 mit einer Verfassungsänderung (73./74.) dem von M. K. Gandhi geforderten System der Panchayati Raj (PR) zum ersten Mal in Indiens Geschichte verfassungsrechtliches Gewicht und Kompetenz verliehen. Es wurde ein mehrstufiges kommunales Selbstverwaltungsmodell eingeführt, das zu einer effektiveren und verbesserten (Entwicklungs-)Politik führen sollte. Durch Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Ressourcen an die von der Bevölkerung gewählten Gremien auf Dorf-, Block- und Distriktebene in 29

---

der Menschen vor Ort bearbeiten. Ein nicht geringer Teil dieser Akteure arbeitet in der Tradition eines Entwicklungsgedankens, den in Indien maßgeblich M. K. Gandhi mit seiner Vision von Indien als einem Land der Dorfrepubliken prägte (vgl. Kapitel 3.1). In seinen „konstruktiven Programmen“ setzte er auf ganzheitliche Entwicklung von unten, die neben Bildungs-, Hygiene-, Versorgungs- und Emanzipationsprogrammen und der Förderung kleinhandwerklicher Produktion vor allem die Eigenverantwortlichkeit der Kommunen als Kern hatte. Nach Gandhis Ansatz können die Probleme der Bevölkerung am effektivsten (im Sinne des Wohles aller) im Dorf gelöst werden. Dazu gehört auch die Bearbeitung der historischen gesellschaftlichen Probleme Indiens, unter denen das Land bis heute leidet: die Bearbeitung und Aufhebung von sozialer und struktureller Diskriminierung gegenüber allen benachteiligten und diskriminierten Teilen der Bevölkerung, insbesondere gegenüber Kastenlosen, der indigenen Bevölkerung und Frauen.

<sup>7</sup> Brohman (1996: 252) und Slocum et al. (1995: 3) unterscheiden zwischen der Einbindung der Bevölkerung als Mittel zum Zweck (der effektiveren Entwicklungserfolge) oder als Wert an sich und den jeweils damit verbundenen Problemen und Potenzialen (siehe Brohman 1996: 252 f.). Auf diese Motivationen wird bei der Diskussion von Frauenförderung im Entwicklungszusammenhang noch einmal detaillierter Bezug genommen (7.1.4).

<sup>8</sup> *Bottom-up* (von unten nach oben) bezeichnet in dieser Arbeit eine von der politischen Basis ausgehende Wirkungsrichtung, die von einem Prozess der Selbstorganisation ausgeht. Dem gegenüber stehen *Top-down*-Ansätze, die zentral „von oben nach unten“ gesteuert werden und Indiens traditionelle Entwicklungspolitik leiteten.

entwicklungspolitischen Politikfeldern sollten bisherige Probleme behoben werden.<sup>9</sup> Bereits diese historische Reform, die sowohl die strukturelle Zusammensetzung als auch die Inhalte indischer Lokalpolitik veränderte (Mayaram 2002: 404), stellt einen komplexen Untersuchungsgegenstand dar. Die Frage nach dem Erfolg des PR-Systems, für welches in den einzelnen Bundesstaaten in den kommenden Jahren bereits zum fünften oder sechsten Mal Mitglieder für die fünfjährige Amtszeit gewählt werden, ist jedoch nicht Inhalt und Zweck der vorliegenden Untersuchung.

Vielmehr liegt der Fokus dieser Arbeit auf einem anderen, ebenfalls „historischen Schritt“ innerhalb dieser „historischen Reform“: Denn mehr als 30 Jahre nachdem die Forderung nach Quoten im Rahmen des eingangs zitierten *Towards Equality*-Berichts erhoben wurde, wurde Anfang der 1990er-Jahre innerhalb der neu aufgewerteten PR-Strukturen zur Erreichung eines zentralen Entwicklungsziels in Indien und der Entwicklungspolitik generell<sup>10</sup> – dem *Empowerment*<sup>11</sup> von Frauen – eine Quotenregelung für Frauen eingeführt. Danach müssen neben traditionellen Reservierungen für Angehörige unterster Kasten und indigener Völker ein Drittel der Sitze (anteilig für alle Kasten und auf allen Ebenen) in Panchayati-Raj-Institutionen (PRI) für Frauen reserviert sein. Neben einer „Demokratisierung“ fand durch die 73./74. Verfassungsergänzung daher auch eine „Feminisierung“ indischer Politik statt (ibid.: 405). Die Tatsache, dass seit den ersten PR-Wahlen im Nachgang der Verfassungsänderung eine Million Frauen in den PRI sitzen (Kapadia 2002: 16; Biju 2006: 16), wird gemeinhin als historischer Schritt gewertet (vgl. ibid.: 26; Narayanan, R. 2002: 295).

---

<sup>9</sup> Zu Geschichte, Struktur und Funktionsweise des Panchayati-Raj-Systems siehe Kapitel 3.

<sup>10</sup> Auch die Millenniums-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen adressierten als dritten Punkt *Gender-Gleichheit und Empowerment* (United Nations 2005a). Die 2015 verabschiedete Post-MDG-Agenda „Transformation unserer Welt: Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ formuliert ebenfalls als fünftes von siebzehn Zielen: „Geschlechtergleichstellung erreichen und alle Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung befähigen“ (Vereinte Nationen 2015: 19). Geschlechtergleichstellung und die Selbstbestimmung von Frauen finden sich zudem in der Präambel des Dokuments. Bezogen auf das politische Engagement von Frauen ist zudem unter Punkt 5.5 die „volle und wirksame Teilhabe von Frauen und ihre Chancengleichheit bei der Übernahme von Führungsrollen auf allen Ebenen der Entscheidungsfindung im politischen, wirtschaftlichen und öffentlichen Leben“ genannt. Dazu wird (unter 5.c) „eine solide Politik und durchsetzbare Rechtsvorschriften zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und der Selbstbestimmung aller Frauen und Mädchen auf allen Ebenen“ angemahnt (ibid.: 19).

<sup>11</sup> Der Klärung des Begriffs *Empowerment* und seiner Operationalisierung für die empirische Forschung wird in dieser Arbeit ein eigenes Kapitel (7) eingeräumt.

Diese zumindest numerische Teilhabe von Frauen an Politik mag besonders im Westen beeindruckend wirken, führen doch fast tägliche Meldungen über brutale sexuelle Gewalt gegen Frauen, Witwenverbrennung, Abtreibungen weiblicher Föten und Mitgiftmorde schnell zu einem undifferenzierten Bild von Frauen in Indien. Trotz oder gerade wegen dieses erschreckenden Teils der Realität alltäglicher Unterdrückung indischer Frauen wurde die Frauenquote eingeführt.

Bereits die Diskussionen im Vorfeld der Einführung der Reservierungen für die PRI dokumentierten die stark soziokulturell bedingten Einstellungen der Befürworter bzw. Gegner und ließen Probleme und Potenziale einer Quotenregelung erkennen. Bei der seit nunmehr ebenfalls 20 Jahre andauernden Debatte über die Einführung einer Frauenquote auf nationaler Ebene (108. Verfassungsergänzung) lässt sich ein ähnlicher Diskurs verfolgen, in dem wieder diejenigen, die sich durch die Quote *Empowerment* erhoffen, denjenigen gegenüberstehen, die dieses Modell ablehnen und Probleme vorhersehen. Nachdem das Gesetz 2010 die *Rajya Sabha* passiert hatte, scheiterte es 2014, da es im Unterhaus vor dem Ende der Legislaturperiode nicht wieder aufgerufen wurde. Die aktuelle Regierung unter Premierminister Modi hat zwar ihre Unterstützung für die Frauenquote signalisiert, diesem Bekenntnis jedoch bisher keine Taten folgen lassen (Chatterji 2017).<sup>12</sup> Und obwohl sich die großen indischen Parteien zumindest in ihren Programmen hinter das Ziel einer Frauenquote gestellt haben, werden doch immer wieder Zweifel daran laut: Aufgrund der fehlenden Bildung der Frauen mangle es an deren politischen Fähigkeiten, man befürchte eine einseitige Rekrutierungspraxis und das Phänomen der „Stellvertreterfrauen“, die lediglich als Marionetten ihres Mannes agieren. Während also die einen dem Potenzial der entsprechenden Regelung skeptisch gegenüberstehen (Niranjana 2002: 363), versprechen sich andere eine „stille Revolution“ (Mathew 1994: 129; Meenakshi 2007: 34). Tatsächlich haben indische Frauen unter anderem aufgrund ihrer eingeschränkten Mobilität, ihrer niedrigeren Bildung und geringeren Erfahrung im öffentlichen Leben beim Eintritt in die Politik mit großen Herausforderungen zu kämpfen. Die begründeten Zweifel allerdings nehmen nicht die Hoffnung, dass durch eine vermehrte Möglichkeit zur Teilhabe an Politik auch *Empower-*

---

<sup>12</sup> Für eine detaillierte Darstellung der Geschichte und Auseinandersetzung mit der Quote für die Bundesebene siehe Kapitel 5, insbesondere 5.4.1.

ment stattfinden kann. D. K. Manavalan bringt die von vielen erhoffte *empowernde* Wirkung der Quote auf den Punkt:

The Constitutional Amendments [...] give opportunities for their [the women's] socio-political Empowerment. [It] [...] can make them overcome the inferior status in the family and society and emerge as capable equal partners of men. (Manavalan 2000: 4)

Aber kann eine Quote Wegbereiterin sein, um Ungleichheit und Ungerechtigkeiten zwischen den Geschlechtern abzubauen und um Lebens- und Machtverhältnisse in Balance zu bringen? Der Untertitel dieser Arbeit, „Getting the balance right?“, fragt genau nach diesen Möglichkeiten, durch die Quotenregelung in den PRI *Empowerment* zu fördern und damit im Kontext eines *Bottom-up*-Systems eines der grundlegenden Entwicklungsziele zu erfüllen.<sup>13</sup>

## 1.2 Fragestellung und Ziele der Arbeit

Angesichts der durch die mit der 73./74. Verfassungsergänzung eingeführten Reservierungen und der so ermöglichten neuen Partizipationsmöglichkeiten für Frauen in den PRI und vor dem Hintergrund damit verbundenen Ziels der Realisierung von *Empowerment* stellt sich für die vorliegende Arbeit folgende Leitfrage:

### **Führt die Beteiligung der Frauen in den Panchayats tatsächlich zu *Empowerment*?**

Sie ergibt sich aus der sowohl in der politischen Praxis als auch in der Wissenschaft intensiv geführten Diskussion über Wirkungsreichweite, Misserfolg oder Erfolg der Quote und die mit ihr auftretenden Probleme, insgesamt also über die Frage nach dem Potenzial der Quote, Indiens Politik und Gesellschaft nachhaltig zu transformieren.

Die Erwartungen, eine Quote für die PRI allein könne das bisherige Problem fehlender politischer Partizipation von Frauen lösen oder gar darüber hinaus die gesellschaftliche Gleichberechtigung der Frau garantieren, scheinen sehr hoch gesteckt. Ähnlich der Notwendigkeit, innerhalb der Theorie und Praxis der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) immer wieder darauf zu verweisen, dass weder eine „Versorgung der Frau“ durch Sozialprogramme noch ihre reine Einbindung in den Arbeitsmarkt noch ihr

---

<sup>13</sup> Sie schließt damit an Erfahrungen, Erkenntnisse und Fragen an, die ich im Rahmen meiner Abschlussarbeit - 2006 am Otto-Suhr-Institut als Staatsexamensarbeit vorgelegt (unveröffentlicht) - gesammelt habe. Die damals erzielten Ergebnisse werden hier im Wesentlichen in Kapitel 8 aufgenommen.

„Mainstreaming“ in bereits bestehende Programme und Strukturen nachhaltig und ziel führend ist (vgl. Kapitel 7.1), muss auch hier das Bedürfnis nach einfachen Lösungen gebremst werden: *Empowerment* kommt nicht „auf Knopfdruck“. Eine Quote kann als Türöffner fungieren. Ob jedoch die Hoffnung bestätigt werden kann, dass aus ihr sozialer Wandel erwächst, ist Gegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung. Hierzu möchte diese Arbeit im Folgenden ihren Beitrag leisten.

Jedoch hängen Aussagen zu entsprechenden Wirkungszusammenhängen maßgeblich vom Verständnis des Konzepts *Empowerment* ab. Denn der Begriff erfreut sich zwar insbesondere in den letzten zwei Jahrzehnten sowohl in den Sozialwissenschaften als auch vor allem in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit großer Beliebtheit, indes folgt seine Verwendung in diesen Kontexten keineswegs einem einheitlichen Konzept. Voraussetzung für die Untersuchung ist daher zunächst die Auseinandersetzung mit den diversen Definitionen und Deutungsansprüchen dessen, was *Empowerment* bedeutet, sowie die Entwicklung eines Arbeitsbegriffs als Antwort auf die zunächst notwendige wesentliche Teilfrage:

### **Was bedeutet *Empowerment* und (wie) lässt es sich erforschen?**

Um dieser Frage einerseits theoretisch verortet und andererseits im Kontext des soziokulturellen und politischen Rahmens nachzugehen, ist eine Auseinandersetzung mit feministischer Theorie auf der einen Seite sowie mit dem institutionellen Rahmen der Quote, der PRI und der gesellschaftspolitischen Situation von Frauen in Indien auf der anderen Seite erforderlich. Die Analyse von Begründungszusammenhängen, Formen und Wirkungsweisen des politischen Instruments der Quote dient zudem als Herleitung zu der dieser Arbeit zugrunde liegenden Erkenntnis, dass eine Quote bzw. der aus ihre resultierende numerische Anstieg der Zahl von Frauen in der Politik per se noch kein Garant für *Empowerment* von Frauen ist.

Die indische Politikerin und Wissenschaftlerin Nirmala Buch fasst die vielfach in die Panchayat-Quote gesetzten Hoffnungen auf tief greifenden und emanzipatorischen Wandel zusammen:

Hopes have been expressed that the process of empowerment of women in panchayats would enable them to re-examine their lives, recognise the sources and structures of power and of their own subordination and initiate action to challenge the existing ideologies as well as structures and institutions. They would move, it is hoped, from positions of silence to gaining voice. We may see their transformation from uneducated, unquestioning persons to questioning individuals, who may value their own knowledge and learn to question gender divisions of labour. They may

change from having restricted mobility and right to move about only if escorted by men, to gaining much greater autonomy and mobility attending meetings, going to public offices without male escort and, most importantly, from politically passive persons to active agents in the political process. (Buch 2000: 8)

Die vorliegende Arbeit baut dabei auf dem Verständnis auf, dass mit *Empowerment* ein Prozess des wachsenden Bewusstseins über die eigene Lebenssituation sowie der Erwerb von Fähigkeiten, diese zu analysieren und sie zu gestalten, gemeint ist. Kapitel 7 dieser Arbeit formuliert zudem weitere Aspekte der dort erarbeiteten Definition und operationalisiert diese in einem Modell.

Denn um die Frage nach dem *empowernden* Effekt der Reservierungen zu beantworten, wählt die Arbeit zweierlei sich ergänzende Vorgehensweisen: Zum einen dient eine „Suche im Geschriebenen“ dazu, den schier unüberschaubaren und in der deutschsprachigen Forschungsliteratur nach Kenntnis der Autorin bisher nicht aufgearbeiteten Forschungsstand zu den Panchayat-Frauen zu strukturieren und wesentliche Erkenntnisse bereits vorliegender Studien mit Blick auf die Leitfrage auszuwerten. Hierbei werden in Anlehnung an Franceschet et al. (2012) drei Forschungsstränge unterschieden, je nachdem ob die Studien darauf zielen, zu beantworten, *wer* die durch die Quote gewählten mit Blick auf ihren sozioökonomischen Hintergrund sind, *welche Inhalte* diese in ihrer politischen Arbeit vertreten und *welche Bedeutung bzw. welchen Einfluss* ihre Arbeit auf die Politikerinnen, ihr Umfeld und die Gesellschaft hat. Da dieser dritte Anteil vorliegender Untersuchungen durch seinen Fokus auf die Wirkung und den Wandel von Wahrnehmungen und Einstellungen *Empowerment* im Sinne der Fragestellung zuzuordnen ist, gibt diese Analyse der Sekundärliteratur erste Antworten auf die Leitfrage.

Erkenntnisse aus einer zudem unternommenen eigenen empirischen Feldstudie ergänzen diese Analyse der Sekundärliteratur durch Erfahrungen aus einer „Suche im Erlebten“ im südindischen Bundesstaat Tamil Nadu. Operationalisiert entlang des erarbeiteten *Empowerment*-Modells leiten hierbei zwei Fragen das Vorgehen:

- 1) **Wie gestaltet sich die Partizipation von Panchayati-Raj-Frauen (PR-Frauen) und welche Auswirkungen hat ihre Arbeit auf ihr Selbstverständnis und auf ihr tägliches Leben?**
- 2) **Welche Faktoren begünstigen oder behindern *Empowerment*?**

Ziel der Arbeit ist es somit, anhand der Erarbeitung eines *Empowerment*-Begriffs und -Modells einerseits einen theoretischen Beitrag zu leisten und andererseits durch die vorgenommene Analyse der Studien sowie die eigene empirische Feldstudie Erkennt-

nisse bezüglich der Auswirkungen des politischen Engagements der Panchayat-Frauen zu erarbeiten. Dabei ist von besonderem Interesse, welche Faktoren *Empowerment* begünstigen oder diesem im Wege stehen.

Für das Vorgehen im Arbeitsprozess ergaben sich somit folgende Arbeitsschritte, die sich im Aufbau der Arbeit widerspiegeln:

- 1) Die Erarbeitung eines theoretischen Rahmens und die Offenlegung der dieser Arbeit zugrunde liegenden theoretischen Grundannahmen feministischer Theorie.
- 2) Die Auseinandersetzung mit den institutionellen (Panchayati Raj) und soziokulturellen (Frauen in Indien) Rahmenbedingungen sowie mit dem Instrument der Quote.
- 3) Die Aufarbeitung des Forschungsstandes zu Frauen in den PRI und die Analyse vorliegender Erkenntnisse in Bezug zur Leitfrage.
- 4) Die Definition und Operationalisierung von *Empowerment*.
- 5) Die Anwendung des entwickelten Modells in der Feldstudie und deren Auswertung.

### 1.3 Theoretische Grundannahmen, Analyserahmen, Begriffe

Die Natur der Quotenregelung als Korrektiv gegenüber der systematischen Ausgrenzung und Diskriminierung von Frauen verlangt einen feministischen Zugang zu der Fragestellung und macht eine Berücksichtigung zentraler feministischer Grundannahmen bzw. -begriffe notwendig. So dient eine analytische Klärung des Begriffs *Gender*<sup>14</sup> und der sozial konstruierten Natur von *Gender Roles* (*Gender*-Rollen) als Schlüssel zum Verständnis der Situation von Frauen in der (patriarchalen) indischen Gesellschaft.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Auch in deutscher wissenschaftlicher Literatur gängige englische Begriffe, Konzepte und Bezeichnungen werden in dieser Arbeit im Original beibehalten, jedoch kursiv geschrieben und nur bei erster Aufführung sinngemäß übersetzt. Sie werden in Rechtschreibung und grammatikalischer Verwendung „eingedeutscht“.

<sup>15</sup> Dabei seien der Auseinandersetzung vorab zwei Problematisierungen bzw. Einschränkungen bezüglich der Bezeichnung „die Frau“ bzw. „die Frauen“ vorangestellt: Zum einen ist auch die eindeutige Zuordnung zum weiblichen oder männlichen biologischen Geschlecht wissenschaftlich umstritten. Für eine vertiefte Diskussion hierzu vgl. u. a. die Diskussion zu mehrfachen sexuellen Identitäten

Die traditionelle theoretische Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Raum mit der dichotomen Zuordnung der Geschlechter liefert zum einen ein Erklärungsmodell für die damit verbundene Konstruktion von *Gender Roles*, unterliegt jedoch im Hinblick auf die Mehrfachrollen (*Triple Role*, Dreifachrolle), die Frauen zu bestreiten haben, feministischer Kritik.

Die Analyse von tief verwurzelten Machtstrukturen (*Gender Power Relations*, Machtbeziehungen zwischen den Geschlechtern), die sich in und mit der sozialen Interaktion der Geschlechter manifestieren, eröffnet einen Analyserahmen für mögliche Ursachen von Problemen, denen Frauen beim Eintritt in die Politik gegenüberstehen. Ihre Berücksichtigung ist des Weiteren zentral, weil nur eine solche Betrachtung der Strukturen des sozialen Miteinanders der Geschlechter auch deren Wandelbarkeit betont. Diese jedoch wird im Kern des Konzepts von *Empowerment* vorausgesetzt.

Im Kontext der Quotenforschung folgt ein symbolisches Forschungsinteresse meist der Grundannahme von u. a. Sgier (2004), dass die Einführung von Quoten per se einen Prozess der Neuverhandlung mit sich bringt, der sowohl den öffentlichen Raum der „Politik“ (ibid.: 67) als auch die Geschlechterbeziehungen an sich (Franceschet et al. 2012: 17f.) zum Gegenstand hat. Diese Arbeit schließt sich der Überzeugung an, dass es bei dem gewählten Forschungskontext auf der einen Ebene zwar um eine Verteilung von Sitzen bzw. Mandaten geht, auf der anderen jedoch gleichzeitig darum, „die Welt neu zu rahmen“ (Sgier 2004: 70). Jenem Prozess des „neu Rahmens“ entlang der *Gender Roles* entspricht der in dieser Arbeit entwickelte *Empowerment*-Begriff und er ist Gegenstand symbolischer Forschungsansätze der Quotenforschung (siehe 1.4).

---

von Andersen/Witham 2011: 24 ff., die historische Darstellung von Geschlechterkonstruktionen von Wetterer (2010: 127 ff.) oder das Kapitel *Sex differences and gendered bodies* von Connell/Pearse (2015: 33 ff.). Zum anderen kann auch die Kategorie „der Frauen“ als vermeintlich homogene Gruppe mit einheitlichen Interessen nur mit kritischer Vorsicht verwendet werden. Denn selbst innerhalb eines Kulturraums ist es problematisch, von „den Frauen“ auszugehen, auch da hierdurch ggf. wichtige andere Merkmale wie Klasse, Alter, Ethnie, Kultur und materielle Unterschiede vernachlässigt werden (vgl. Randall 1998: 189). Die Entität der „Einheit Frau“ ist in der feministischen Forschung daher umstritten und wurde in der Postmoderne, u. a. von Judith Butler (1990), gänzlich infrage gestellt. Entgegen dieser Sichtweise, die folglich darin bestünde, Frauen nur noch in ihrer individuellen Erfahrung wahrzunehmen (Kapadia 2002: 2), folgt diese Arbeit jedoch der unter anderem von Waylen (1996a: 22) und Kabeer vertretenen Annahme von „Global Sisterhood“ (Kabeer 1994: 30) in dem Sinne, dass es mehr gibt, was Frauen vereint, als was sie trennt. Frauen in aller Welt kennen z. B. Probleme der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, der Unterhaltsbeschaffung etc. (Sen/Grown 1987). Frauen in Entwicklungsländern sind jedoch neben der Unterdrückung wegen ihres Geschlechts auch oft weiteren Formen der Diskriminierung ausgesetzt bzw. mehrfach diskriminiert.

Auch in der vorliegenden Studie wird die Unterrepräsentation von Frauen in Politik und Gesellschaft als „normativer Gegenstand problematisiert, aus der notwendig eine Forderung nach Neukonzeption von *Gender*-Kategorien erwächst und somit die Umverteilung von Macht an Frauen legitimiert“ (ibid.). Ohne die u. a. von Strulik eingeforderte *Gender*-Analyse<sup>16</sup> läuft die Forschung Gefahr, subtile Auswirkungen der Quote nicht zu erfassen (Strulik 2014: 8) bzw. ggf. „Nuancen des Wandels zu übersehen“ (Abdool et al. 2005: 135). Um jedoch diesen Wandel empirisch beobachten zu können, empfehlen Strulik und Abdool et al. ein Verständnis von Lokalpolitik als sozialer, von der Kategorie *Gender* geprägter Raum und fordern zu einem Zusammendenken und -betrachten von Alltagsleben und Lokalpolitik auf (Strulik 2014: 8; Abdool et al. 2005: 126). Die Einbettung der Fragestellung und Analyse in feministische Theorie und die Anstrengung einer Operationalisierung des *Empowerment*-Begriffs entsprechen diesen Empfehlungen, *Gender* als zentrale Kategorie in der Forschung zu PRI zu berücksichtigen.

#### 1.4 Einordnung in den Forschungsstand

Auch wenn die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Gegenstand der Frauenquote in Indien noch ein recht junges Forschungsfeld darstellt, so ist doch seit der Einführung der Frauenquote mit den Verfassungsergänzungen im Jahr 1993 eine unüberschaubare Menge an Forschung zu diesem großen „Experiment *Empowerment*“ erschienen. Ein Großteil der zumeist in Form von Fallstudien konzipierten Untersuchungen mit unterschiedlichen inhaltlichen und regionalen Schwerpunkten ist in englischer Sprache erschienen und mehrheitlich von indischen und nordamerikanischen Autor/innen verfasst worden. Da die vorliegende Arbeit nach Kenntnis der Autorin die erste in deutscher Sprache erscheinende umfassende wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Gegenstand der Frauenquote in Indien ist, wird der Forschungsstand in Kapitel 6 sehr ausführlich analysiert und strukturiert und somit an dieser Stelle nur kurz beleuchtet.

---

<sup>16</sup> Der Begriff der *Gender*-Analyse wird in der Literatur zu entwicklungspolitischen Konzepten und Methoden mannigfaltig verwendet. Eine Übersicht hierüber halten beispielsweise Moser et al. (1998: 17) in ihrer Publikation *Mainstreaming Gender and Development in the World Bank* bereit.

Angelehnt an eine von Franceschet et al. (2012) vorgeschlagene Unterscheidung deskriptiver, substanzieller und symbolischer Repräsentationsforschung<sup>17</sup> lässt sich auch die bisherige Forschung zu „Frauen und PRI“ strukturieren. Der weitaus größte Teil der Studien beschäftigt sich zumeist im Rahmen von als quantitative Erhebungen angelegten Studien mit deskriptiven Darlegungen zu der Frage, *wer* die Panchayat-Frauen sind, welche sozioökonomischen Hintergründe sie mitbringen und mit welcher Motivation sie in die Politik gegangen sind.

Der zweitgrößte Anteil vorliegender Studien zu Panchayat-Frauen geht der Frage nach, *wie* sich die Teilnahme von Frauen an den PRI gestaltet, *ob* und *für welche* Themen diese eintreten, *welche Probleme* sie erfahren und *welche Faktoren* für ihre Partizipation wichtig sind. Im Mittelpunkt dieses Forschungsstrangs stehen somit substanzielle Auswirkungen des Engagements von Frauen für Frauen auf *Policy*-Ebene, betrachtet werden konkrete Erfahrungen und politische (Miss-)Erfolge von PR-Frauen. Dabei steht vor allem die Frage im Mittelpunkt, ob Frauen „Frauenthemen“ aufnehmen und umsetzen (können) und somit ihre Partizipation eine neuartige *Policy* zur Folge hat (Franceschet et al. 2012: 8). Die Relevanz weiterer substanzieller Forschung wird vielerorts hervorgehoben (Shanker 2014: 7; Joseph 2011: 31; Dahlerup 2007: 13; Karam 1998: 9) und es lohnt sich, die Probleme der Panchayat-Frauen und mögliche Lösungswege auch weiterhin in den Fokus zu rücken (Karam 1998: 9 f.). Dazu will auch diese Arbeit ihren Beitrag leisten. Zudem finden sich Forderungen, hier vermehrt dazu zu forschen, wie es Frauen besser und effektiver gelingt, ihr Amt zu nutzen (Dahlerup 2007: 13), auch und gerade um konkrete Verbesserungen für Frauen einzuführen (Joseph 2011: 31; Karam 1998: 101). Auch Gelingensfaktoren sollen in dieser Arbeit untersucht werden.

Ein dritter Forschungszweig, zu dem diese Arbeit einen Beitrag leisten möchte, macht sich auf die Suche nach Erkenntnissen über die individuelle und gesellschaftliche *Bedeutung* dieser Erfahrungen und untersucht, inwiefern das politische Engagement der Frauen einen Einfluss auf Wahrnehmungen und Einstellungen hat, sowohl der Frauen selbst als auch darüber hinaus. Dieser Forschungszweig wird von Franceschet et al. un-

---

<sup>17</sup> Für weitere Ausführungen hierzu siehe Kapitel 5 und 6 dieser Arbeit sowie Franceschet et al. (2012: 4).

ter der Bezeichnung „symbolische Repräsentationsforschung“ verhandelt. Er betrachtet weiter reichende individuelle und gesellschaftliche Wirkungen von Quoten und nimmt in den Blick, wie sich das politische Amt auf das Selbstbild und den Alltag der Frau auswirkt. Da er untersucht, ob und wie sich ggf. Wahrnehmungen, Einstellungen und Verhaltensmuster verändern, ist diesem Forschungsstrang auch die Frage danach zuzuordnen, inwiefern Quoten *Empowerment* mit sich bringen (Franceschet et al. 2012: 12).

Inhaltlich wendet sich die symbolische Forschung einerseits der Wahrnehmungs-, andererseits der Einstellungsebene der Frauen und der Gesellschaft zu und fragt nach der Manifestation von entsprechenden Veränderungen im Alltag. Ausgangspunkt für viele Studien symbolischer Repräsentationsforschung ist das Individuum, das heißt die gewählte Panchayat-Frau. Zumeist in Form von Fallstudien erforschen die hier zu findenden Arbeiten, wie sich das Panchayat-Amt auf den Alltag der einzelnen Frau und ihre Einstellungen auswirkt. Anhand verschiedener Dimensionen wird die Wahrnehmung ihrer selbst erhoben und es werden zum Teil auch Einstellungs- und Verhaltensindikatoren entwickelt und abgefragt.

Da bisher jedoch keine etablierten Methoden oder allgemein gültige Indikatoren für die notwendigerweise qualitative Vorgehensweise symbolischer Repräsentationsstudien existieren (Franceschet et al. 2012: 231), ist die Entwicklung derselben selbst Teil des Forschungsprozesses.

Die Relevanz dieses bisher am wenigsten besetzten Forschungsstrangs wird insbesondere in den letzten Jahren vielfach hervorgehoben (Drèze/Sen 2014: 366; Everett 2009: 280; Dahlerup 2007: 4; Abdool et al 2005; Hust 2004: 19; Sharma 2004: 52). Raman (2002) formuliert pointiert einige der in diesem Kontext zwar in verschiedenen Publikationen bereits angerissenen, jedoch nach wie vor weitgehend unbeantworteten Forschungsfragen:

Are women beginning to break their silence, to challenge patriarchal ideology? Are they beginning to transform institutions and structures of gender subordination and inequality? Are the new women in panchayats beginning to gain access and control over material and knowledge resources and altering their self-image? Are they gaining new skills and gaining self-confidence? Are they succeeding in avoiding cooption and dilution of the empowerment process by pervasive patriarchal forces with new ways of exercising power and becoming a political force? (Raman 2002: 5)

Insbesondere die Auswirkung der Quote auf die Geschlechterverhältnisse bzw. die *Gender Power Relations* im öffentlichen und privaten Raum werden als wesentlicher bisher vernachlässigter Forschungsfokus benannt (u. a. von Strulik 2014: 8).

Die vorliegende Arbeit verortet sich konzeptionell im Strang der symbolischen Forschung, da sie dezidiert nach den Auswirkungen der Quote für die Panchayat-Frauen selbst fragt und Veränderungsprozessen auf Ebene der Wahrnehmung und Einstellungen auf der Spur ist.

## 1.5 Vorgehensweise und Aufbau der Arbeit

Im Anschluss an die hier erfolgte Einführung in Thema, Fragestellung, zugrunde liegende Theorie und die Einordnung der Studie in den Forschungsstand gliedert sich die Arbeit im weiteren Verlauf in sieben Hauptkapitel, an deren Ende sich jeweils Zusammenfassungen bzw. ein Fazit finden.

Entsprechend den unter 1.2 erläuterten leitenden Fragestellungen und Arbeitsschritten lassen sich die Kapitel in drei aufeinander aufbauende logische Abschnitte unterteilen: Zunächst wird der theoretische Rahmen und somit *Gender* als notwendige Leitkategorie herausgearbeitet (Kapitel 2). Die Kapitel 3–5 stecken nachfolgend den inhaltlichen Rahmen für die Arbeit und fokussieren sowohl auf den institutionellen und soziokulturellen Kontext der Untersuchung als auch die theoretische Diskussion und Intention von Quotenregelungen. Die nachfolgenden Kapitel 6–8 sind mit „Suche nach *Empowerment*“ überschrieben. Kapitel 6 erarbeitet zunächst den Forschungsstand und liefert anhand dieser Analyse Antworten auf die Leitfrage aus Perspektive des „Geschriebenen“. In Kapitel 7 werden nachfolgend einen Arbeitsbegriff und Modell von *Empowerment* entwickelt, anhand deren dann die bereits gesammelten Erkenntnisse durch eine empirische Feldstudie – in der „Suche im Erlebten“ (Kapitel 8) – ergänzt werden können. Abschließend werden die Hauptarbeitsschritte und -erkenntnisse der Arbeit zusammengefasst.

Da sich eine inhaltliche Zusammenfassung der Erkenntnisse der Kapitel sowohl im Schlussteil der Arbeit (Kapitel 9) als auch am jeweiligen Ende der einzelnen Kapitel findet, wird an dieser Stelle lediglich kurz das Vorgehen der Kapitel umrissen.

Um *Empowerment* als Maßnahme zur Herstellung der Gleichberechtigung der Geschlechter zu untersuchen, ermöglicht eine Betrachtung theoretischer (feministischer) Konzepte und Begrifflichkeiten in Kapitel 2 ein Verständnis zum einen ihrer Notwendigkeit und zum anderen ihrer Komplexität. Die Wahl einer feministischen Perspektive auf den vorliegenden Forschungszusammenhang ergibt sich aus der Grundannahme, dass die traditionelle Ausgrenzung von (indischen) Frauen aus der Politik und die Hindernisse, auf die sie beim Eintritt in die Politik stoßen, in der patriarchalen Gesellschaft und Politik Indiens begründet liegen (siehe Kapitel 4, vgl. auch Kabeer 1994: 229; Slocum et al. 1995: 6). Das Kapitel legt daher die theoretischen Grundannahmen dieser Arbeit offen und dient mit der Einführung zentraler Konzepte wie der *Gender (Roles)*, *Gender Power*, *Gender Relations* und der *Triple Role* der Schaffung eines Referenz- und Analyserahmens für den weiteren Verlauf der Arbeit.

Kapitel 3 eröffnet die inhaltlichen Rahmenkapitel und beleuchtet die Entstehungsgeschichte der Panchayati-Raj-Institutionen (PRI), erläutert die Grundzüge des mit der 73./74. Verfassungsergänzung 1993 eingeführten kommunalen Selbstverwaltungssystems Panchyati Raj und die Einführung der Quote für Frauen. Die bisherige Implementierung der Reform, von deren Fortschritt wiederum das *Empowerment*-Potenzial für die Quotenfrauen nicht unwesentlich abhängt, wird in einer abschließenden Diskussion über Erfolge und Unzulänglichkeiten bisheriger Dezentralisierungsanstrengungen kritisch betrachtet.

In einer Arbeit, die sich des *Empowerments* von Frauen annimmt, ist die Analyse der gesellschaftspolitischen Situation von Frauen die Basis der Auseinandersetzung. Kapitel 4 analysiert daher die gesellschaftspolitische Situation von Frauen in Indien. Dabei wird besonderes Augenmerk auf die multidimensionalen Facetten von Diskriminierung und Gewalt gegen Frauen gelegt. Ein zweiter Abschnitt beleuchtet kritisch die bisherige Rolle und Mitwirkung von Frauen in Indiens Politik.

Angesichts der männlichen Dominanz in Politik und Gesellschaft und des Erkenntnisinteresses der Arbeit, *Empowerment*-Erfolge einer Quote zu untersuchen, werden im Anschluss in Kapitel 5 Begründungszusammenhänge und Formen von Quotenregelungen weltweit und in Indien diskutiert. Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Kapitel werden sowohl die Notwendigkeit als auch das Potenzial der indischen Panchayat-Quote erkennbar.

Die Suche nach Antworten auf die Leitfrage, ob die in Indien per Quote ermöglichte Beteiligung zu dem viel beschworenen *Empowerment* von Frauen führt, ist Inhalt des zweiten Teils der Arbeit. Um diese Frage jedoch beantworten zu können, ist es zunächst erforderlich, den in Gesellschaft und Wissenschaft viel genutzten Begriff des *Empowerments* zu definieren. Für die Entwicklung eines entsprechenden Arbeitsbegriffes werden daher sowohl theoretische Impulse (aus der zumeist feministischen Forschung) aufgegriffen als auch die Literatur zu Frauen in den PRI zurate gezogen. Die daher in Kapitel 6 geleistete Analyse des umfangreichen Forschungsstandes zu Frauen in den Panchayati-Raj-Institutionen (PRI) dient jedoch nicht nur der Begriffsklärung. Vielmehr leistet die Auswertung der Sekundärliteratur einen Beitrag dazu, dem Erkenntnisinteresse der Arbeit näher zu kommen. Die von Franceschet et al. (2012) vorgeschlagene und bereits oben (vgl. 1.4) vorgestellte Strukturierung der Forschungsansätze zur Wirkung von Quoten erweist sich hierfür als fruchtbar. Anhand ihrer können die gesichteten Forschungsbeiträge erstmals (in der deutschsprachigen Forschung) gebündelt und nach ihrem Fokus strukturiert ausgewertet werden. Diese Analyse der Sekundärliteratur, u. a. auch nach der Frage, ob die Panchayat-„Quotenfrauen“ substantiell Politik machen (und verändern) und welche Wirkung dies darüber hinaus für die Frauen selbst und die Gesellschaft hat, liefert bereits erste Antworten auf die Leitfrage nach der *empowernden* Wirkung der Quote und gibt gleichzeitig induktiv Impulse für das Begriffsverständnis und die Operationalisierung von *Empowerment*.

Denn angesichts der Abwesenheit eines in Wissenschaft und Praxis einheitlichen Begriffs/Modells von *Empowerment* leistet Kapitel 7 den theoretischen Hauptbeitrag der Arbeit, der zugleich Voraussetzung für die empirische Forschung ist. Zunächst eröffnet eine Einordnung von *Empowerment* in bisherige Ansätze der Frauenförderung in Entwicklungszusammenhängen die theoretischen und praktischen Ursprünge des Konzepts *Empowerment* und verortet es in den Grundannahmen von *Gender and Development* (GAD). Im Anschluss daran dienen eine Darstellung des feministischen Ursprungs von *Empowerment* sowie die Diskussion zentraler Bestandteile der Definitionen und Modelle von *Empowerment* und der ihnen zugrunde liegenden Verständnisse der zentralen Kategorie Macht der Generierung einer eigenen Arbeitsdefinition von *Empowerment*. Diese wird anschließend im Sinne der Fragestellung für die Feldforschung mit der Entwicklung von Indikatoren in einem Analysemodell operationalisiert.

Um auch empirisch beantworten zu können, ob die durch die Quote garantierte Beteiligung von Frauen in der Lokalpolitik in Indiens Dörfern zu *Empowerment* im Sinne der hergeleiteten Arbeitsdefinition (vgl. 7.7) führt, wurde neben der Analyse der Sekundärliteratur (Kapitel 6) zudem eine qualitative Feldforschung vorgenommen. Es ist genau jenes Verbinden des Studiums der „Suche im Geschriebenen“ mit der in Kapitel 8 dokumentierten empirischen „Suche im Erlebten“, die den Erkenntnissen dieser Arbeit als besondere Grundlage dient. Anhand theoretisch abgeleiteter und induktiv gewonnener Indikatoren für *Empowerment* werden hier die Erfahrungen von 17 Panchayat-Frauen erforscht und ausgewertet. Das Kapitel gibt einen Überblick über das methodische Vorgehen einer zweimonatigen Feldforschung im südindischen Bundesstaat Tamil Nadu (TN) (8.1), stellt die 17 befragten PR-Frauen kurz vor (8.2) und wertet nachfolgend die Aussagen aus, die diese während ca. 1,5-stündiger Leitfadeninterviews zu den Auswirkungen des Panchayat-Amtes auf ihr Leben gemacht haben (8.3). Im Mittelpunkt stehen also die individuellen Erfahrungen der Frauen in der Lokalpolitik, anhand derer die Frage beantwortet werden soll, ob die durch die Quote ermöglichte Beteiligung von Frauen in diesen Fällen zu *Empowerment* geführt hat. Der zweite Teil widmet sich der Beantwortung der anderen Leitfrage, indem er die *Empowerment* begünstigenden sowie behindernden Faktoren herausarbeitet.

Abschließend werden in Kapitel 9 die Hauptarbeitsschritte und -erkenntnisse der Arbeit zusammengefasst, ein Fazit mit Blick auf die Leitfrage gezogen und ein Ausblick mit Anknüpfungspunkten für Politik und Wissenschaft formuliert.

## 2. Theoretischer Rahmen: Grundbegriffe und -annahmen

Women's ability to pursue their claims within the policy process has been closely bound up with pushing back the boundaries of what is natural about their lives and revealing its socially constructed basis. (Kabeer 1994: 65)

Die Wahl einer feministischen Perspektive auf den vorliegenden Forschungszusammenhang ergibt sich aus der Erkenntnis und Grundannahme, dass die traditionelle Ausgrenzung von (indischen) Frauen aus der Politik und die Hindernisse, auf die sie beim Eintritt in die Politik stoßen, in der patriarchalen Gesellschaft und Politik Indiens verankert sind (siehe Kapitel 4, vgl. auch Slocum et al. 1995: 6; Kabeer 1994: 229). Um *Empowerment* als Maßnahme zur Herstellung der Gleichberechtigung der Geschlechter zu untersuchen, ermöglicht eine Betrachtung theoretischer (feministischer) Konzepte und Begrifflichkeiten ein Verständnis zum einen ihrer Notwendigkeit und zum anderen ihrer Komplexität. Die folgende Erläuterung feministischer theoretischer Grundbegriffe und Konzepte<sup>18</sup> legt die theoretischen Grundannahmen dieser Arbeit offen und dient der Schaffung eines Referenz- und Analyserahmens, auf den im weiteren Verlauf der Arbeit, insbesondere bei der Analyse der Forschungsergebnisse, zurückgegriffen wird.

Aus der begrifflichen Diskussion des Konzepts *Gender* in Abgrenzung zu *Sex* ergibt sich ein Fokus auf die *Gender Roles*, die den Geschlechtern in einer Gesellschaft zugeordnet werden. Hierbei legt ein feministischer Blick auf die Dichotomie des privaten vs. öffentlichen Raums, wie sie in der traditionellen politischen Theorie formuliert wird, deren Unzulänglichkeit in Bezug auf die von Frauen wahrgenommenen Mehrfachrollen (*Triple Role*) und die damit verbundenen Probleme offen. Die Analyse von *Gender Power Relations* als treibende, konstruierende Dynamik hinter diesen Raum- und Rollenzuweisungen schlägt bereits eine Brücke zu *Empowerment*. Sie beleuchtet die *Gender Roles* generierende Dynamik zwischen den Geschlechtern und damit die (sich ständig wandelnden) Machtverhältnisse und -dynamiken, auf die *Empowerment* zielt.

---

<sup>18</sup> Auf weitere Darstellungen feministischer Theorie, ihrer Grundannahmen, Entstehungsgeschichte und Ausprägungen wird hier verzichtet, da diese für den konkreten Forschungszusammenhang unerheblich sind. Für einen Überblick zur feministischen politischen Theorie siehe u. a. das Kapitel *Contemporary Frameworks in Feminist Theory* von Andersen/Witham 2011: 385 ff. oder das Überblickswerk *Gender* von Connell/Pearse (2015).

## 2.1 Begriffsklärung: *Gender* vs. *Sex*

Da „die Frau“ in dieser Arbeit den zentralen Forschungsgegenstand darstellt und der *Empowerment*-Kontext den Fokus auf ihre soziale Stellung richtet, bildet die in der oft „*Gender*-blinden“ (Waylen 1996a: 2) sozialwissenschaftlichen Forschung vernachlässigte Analysekategorie *Gender*<sup>19</sup> (Childs/Lovenduski 2013: 490) ein Kernkonzept der theoretischen Grundannahmen dieser Arbeit. Zwar existieren die Bezeichnungen „Mann“ und „Frau“ in den meisten Sprachen, das Verhältnis zwischen Mann und Frau prägt sich in unterschiedlichen Gesellschaften jedoch auf verschiedene Weise aus (Peterson/Runyan 1999: 29). Die Zuschreibungen zu dem, was „feminin“ bzw. „maskulin“ ist, sind je nach Kultur und Zeitgeist verschieden und es werden den Begriffen unterschiedliche Bewertungen und Wertigkeiten zugemessen (Peterson/Runyan 1999: 7). Daher ist eine begriffliche Unterscheidung notwendig zwischen biologischen Unterschieden von Mann und Frau und solchen, die von gesellschaftlichen Normen erzeugt werden.

Mit der Kategorie *Sex* wird das biologische Geschlecht eines Menschen bezeichnet. Allgemein wird *Sex* als angeborene Kategorie, beruhend auf existenziellen, biologischen Gegensatzpaaren, angesehen.<sup>20</sup>

Im Kontrast dazu bezeichnet der Begriff *Gender* „keine physiologische, sondern eine soziale Konstruktion“ (Peterson/Runyan 1999: 29): *Gender* beschreibt, wie und welche soziale Bedeutung wir biologischen Unterschieden zuschreiben (Duerst-Lahti/Kelly 1995: 6). Andersen und Witham definieren *Gender* wie folgt:

Gender refers to the cultural expectations and social arrangements by which women and men have different experiences in society. (Andersen/Witham 2011: 19)

*Gender* gibt also an, was „weiblich“ und „männlich“ ist bzw. zu sein hat und welchen Platz und welche Rolle Frau und Mann in der Gesellschaft einnehmen (Nussbaum 2003: 1). Der Begriff entkoppelt das Verhalten eines Menschen von seiner Biologie (Carver

---

<sup>19</sup> Im deutschen oft als „soziales Geschlecht“ oder „Geschlechtsidentität“ übersetzt. Für weitere Begriffsdiskussionen vgl. unter anderem Waylen 1996a: 6 und Duerst-Lahti/Kelly 1995: 13.

<sup>20</sup> Allerdings ist auch die eindeutige Zuordnung zum weiblichen oder männlichen biologischen Geschlecht wissenschaftlich umstritten. Für eine vertiefte Diskussion hierzu vgl. u. a. die Diskussion zu mehrfachen sexuellen Identitäten von Andersen/Witham 2011: 24 ff., die historische Darstellung von Geschlechterkonstruktionen von Wetterer (2010: 127 ff.) oder das Kapitel *Sex differences and gendered bodies* von Connell/Pearse (2015: 33 ff.).

1998: 20) und bezeichnet solche Unterschiede zwischen den Geschlechtern, die in der Erziehung kultur- und gesellschaftsspezifisch konstruiert bzw. gelernt werden und deren soziale Bedeutung beigemessen wird (ibid.: 13). Dabei ist *Gender* nicht als Synonym für Frauen zu verstehen, sondern umfasst alle kulturellen Erwartungen (Lipman-Blumen 1984: 3), die mit Femininität *und* Maskulinität verbunden werden und auch als solche sozial „institutionalisiert“ (Okin 1998: 116) sind. Selbstverständlich sind diese sich in allen Lebensbereichen abbildenden Werte, Einstellungen und Ideen von Geschlechtern stark von der jeweiligen Kultur abhängig (King 1995: 82).

Mit dieser Unterscheidung wird deutlich, dass das Konzept *Gender* im Gegensatz zu *Sex* nicht dazu dienen soll, die Realität in dichotome Einheiten oder feststehende Wahrheiten einzuteilen (ibid.: 42). Vielmehr ordnet auch die vorliegende Arbeit diesem Verständnis einen Realitätsbegriff zu, der der fließenden, sich kontinuierlich gestaltenden sozialen Konstruktion der Welt (und ihrer sozialen Beziehungen) gerecht werden will, indem er ihre interaktive Zusammensetzung anerkennt. Für eine sozialwissenschaftliche Untersuchung ermöglicht ein *Gender*-Blickwinkel also auch analytisch eine tiefer gehende Analyse, die konstruierte Realitäten als solche wahrnimmt und ihre Prozesshaftigkeit berücksichtigen kann.

Aktuelle *Gender*-Forschung kritisiert, dass *Gender* oftmals durch eine Zuordnung von Erwartungen bezüglich der Rollen für Mann und Frau – wie sie auch in dieser Arbeit theoretisch beibehalten wird (s. u.) – ein Aufrechterhalten von Dichotomien und Unterschieden bewirkt, die im Grunde jedoch unzutreffend sind (Connell/Pearse 2015: 10).<sup>21</sup> Dieser Kritik zugrunde liegen die Einwände, dass Realität eben oft nicht den Dichotomien der *Gender*-Zuordnungen entspricht – z. B. mit Blick auf gleichgeschlechtliche Partnerschaften –, dass Unterschiede innerhalb vermeintlich homogener Gruppen „der Frauen“<sup>22</sup> und „der Männer“ negiert werden könnten und dass ein Fokus auf Individuen Gefahr läuft, den sozialen und gesellschaftlichen Konstruktionsprozess auszublenden (ibid.). Trotz der Relevanz und Berechtigung dieser Einwände wird der Begriff *Gender* im ausgeführten Verständnis hier verwendet, da er als solcher analytisch gewinnbringend ist. Dennoch wird der Hinweis, dass der prozessuale und politische Charakter der

---

<sup>21</sup> Für eine detailliertere Betrachtung dieser Kritik vgl. u. a. Connell/Pearse 2015: 10 ff.

<sup>22</sup> Vgl. die Ausführungen in Fußnote 15 unter 1.3.

sozialen Produktion und Reproduktion von *Gender* in der Gesellschaft nicht außer Acht gelassen werden darf, geteilt und aufgenommen.

Die Erkenntnis, dass sozialer Raum, d. h. auch der politische Raum, von *Gender* durchdrungen ist und sich dieser „gendered social space“ (Strulik 2008: 26) durch die permanent interagierenden sozialen Beziehungen immer wieder neu (re)produziert, setzt auch Stefanie Strulik an den Beginn ihrer Untersuchungen. Sowohl Strulik (2008: 27), Kelly/Duerst-Lahti (1995: 43) als auch Butler (1990) und West/Zimmermann (1993) rücken in ihrem Verständnis von *Gender* daher die *Agency*, d. h. die individuelle Handlung(skraft) bei der (Re- oder Neu-)Produktion von „gegenderten“ Realitäten in den Vordergrund. West/Zimmermann unterstreichen, dass – obwohl *Gender Roles* von Kindheit an ansozialisiert werden – *Gender* keinesfalls statisch ist: „Doing gender means creating differences between girls and boys and women and men, differences that are not natural, essential nor biological“ (West/Zimmermann 1993: 24). Mit dem Begriff *Doing Gender* unterstreichen West/Zimmermann (1993: 14), dass das, was *Gender* beschreibt, in einem komplexen sozialen Prozess konstruiert wird. Es ist daher nicht nur im Inneren des Individuums zu verankern, sondern entsteht auch in sozialen Situationen, die darüber entscheiden, was *Gender* beschreibt. Damit rückt in den Vordergrund, dass sich *Gender* auch gesellschaftlich institutionalisiert und die Institutionen der Gesellschaft wiederum *Gender* reproduzieren: Ein *Gender*-Fokus muss insofern sowohl auf der individuellen Interaktion als auch dem institutionellen Rahmen liegen (ibid.: 34). *Gender* hat somit einen inhärent diskursiven, institutionellen und politischen Charakter (Connell/Pearse 2015: 8).

Auch Judith Butler weist mit ihrem Begriff der *Gender Performativity* darauf hin, dass die Zuschreibungen dessen, was *Gender* ist, immer wieder neu konstruiert werden, unterstreicht also damit ebenfalls die Notwendigkeit, *Gender* nicht als gesetzt zu betrachten, sondern entsprechende Diskurse mitzugestalten (Butler 1990: 136).

In ihrem Sammelband zu *Gender Power, Leadership and Governance* zeigen Duerst-Lahti und Kelly (1995) in vier Dimensionen auf, wie die verschiedenen Facetten eines zwar flexiblen, jedoch an *Gender Roles* orientierten Begriffes von *Gender* in politikwissenschaftlicher Analyse fruchtbar gemacht werden können: Als Variable kann *Gender* dazu dienen, *Gender*-Zuschreibungen zu untersuchen, sodass beispielsweise dem Ethos bzw. der Identität eines Individuums bzw. einer Institution, denen *Gender* zugeschrie-

ben wird, mithilfe des Begriffs besser in der Analyse nachgegangen werden kann. Das Verständnis von *Gender* als ein Bündel von maskulinen bzw. femininen Verhaltensmustern ermöglicht deren Analyse in der Interaktion der Geschlechter. Und nicht zuletzt kann die Forschung den normativen Einfluss von *Gender* auf politische Konzepte, Diskurse und Institutionen sowie deren eigenen Beitrag zu *Gender* untersuchen (Duerst-Lahti/Kelly 1995: 41).

Die hier dargelegte begriffliche Unterscheidung und ihre Implikationen sind in mehrerer Hinsicht zentral für diese Arbeit: Erstens bezeichnet *Gender* im Gegensatz zu *Sex* ein soziales, dynamisches Konzept, an dessen Konstruktion die Gesellschaft und das Individuum selbst beteiligt sind (während *Sex* auf ein biologisch determiniertes, unveränderliches Set von Merkmalen rekurriert). Damit wird explizit gemacht, dass *Gender* beeinfluss- und veränderbar ist, was das Konzept für Annahmen von *Empowerment* zugänglich macht, welches ja gerade die Veränderung eben jener sozialer Zuschreibungen zum Ziel hat. Zweitens wird deutlich, dass sich *Gender* nicht exklusiv auf Frauen beschränkt, sondern vielmehr erst aus dem Beziehungsgeflecht (mit dem Mann in) der Gesellschaft entsteht (Waylen 1996a: 6). So eröffnet der Begriff *Gender* den Blick auf den Entstehungsprozess und die Eigenschaften sozial konstruierter Bilder von „Frau“ und „Mann“ – beides Erkenntnisse und Inhalte feministischer Forschung. Im Folgenden wird zunächst die soziale Konstruktion von *Gender Roles* diskutiert und dann wird auf ihre Beziehung zueinander eingegangen (*Gender Power Relations*).

## 2.2 Drehbücher der Geschlechter: *Gender Roles*

If gender differences are historically and culturally specific and what it means to be a man or a woman varies over place and time, then the variations need to be investigated and, if desired, political programmes can be instituted to alter gender differences. (Waylen 1996a: 6)

Während *Sex Roles* Verhaltensweisen bezeichnen, die auf biologischen und sexuellen Unterschieden basieren, wird der Begriff *Gender Roles* verwendet, um die sozial und kulturell konstruierten (normativen) Erwartungen an Verhaltensweisen zu beschreiben (Lipman-Blumen 1984: 1). Obwohl beide Rollen im wirklichen Leben verbunden sind und auch die feministische Forschung sie im Spannungsgefüge eines *Sex-Gender-*

Systems (ibid.: 3) begreift,<sup>23</sup> ermöglicht erst eine analytische Unterscheidung die Untersuchung ihres gemeinsamen und jeweiligen Wirkens in sozialen Beziehungen. *Gender Roles* stiften Identität, leiten das praktische Verhalten in der sozialen Interaktion und bilden ein normatives Regelwerk, das das angemessene Verhalten von Individuen in Familie, Gesellschaft, Arbeitsmarkt und Politik vorgibt (Kelly/Duerst-Lahti 1995: 41). *Gender* ist daher auch eine Struktur der Gesellschaft (Connell/Pearse 2015: 11) und fungiert als eine Art sich ständig selbst fortschreibendes „Drehbuch der Geschlechter“. Diese kulturellen Zuschreibungen und Erwartungen finden ihren Ursprung in Traditionen, werden in gesellschaftlichen Diskursen fortgeschrieben, von beiden Geschlechtern verinnerlicht, reproduziert oder weiterentwickelt (World Bank 2012: 8).

Da *Gender Roles* und die ihnen zugeordneten Aktivitäten bzw. Attribute im Unterschied zur *Sex*-Sozialisation jedoch auch unabhängig von ihrem *Sex* von beiden Geschlechtern ausgefüllt werden können, sind sie grundsätzlich *transgender* (Duerst-Lahti/Kelly 1995: 15). Ein Abweichen von der Regel ist jedoch nicht immer leicht möglich. Denn die sozialen und kulturellen Erwartungen üben subtil oder zum Teil offen Druck aus, sodass Rollenkonformität die Regel bleibt (Shukla 2015: 120) und Abweichungen „sanktioniert“ werden (Hoop et al. 2014: 106; Andersen/Witham 2011: 37). Sie geben Frau und Mann also eine Art verinnerlichten Kompass mit, der ihnen anzeigt, was für die Geschlechter jeweils angemessen ist. Unsichtbar und doch wirkmächtig haben *Gender Roles* einen sehr großen Einfluss auf die Selbstwahrnehmung, die Ziele und Lebenswege von Frauen und Männern (Nussbaum 2003: 2). Sie sind in vielen Teilen der Welt das unterlegte Skript für die Arbeitsaufteilung zwischen Männern und Frauen (Moser et al. 1998: 18). Kumud Sharma fasst die zentrale Bedeutung von *Gender Roles* für die Identität und Lebensgestaltung zusammen:

On the broad social spectrum, the biological reality of being female or male in the majority of cases not only means a differential system of rewards and opportunities (systematic discrimination) but a different perspective on life options and choices emerging from a negative self-image (sex role socialization). (Sharma 1985: 4)

Außerdem haben *Gender Roles* eine historische und kulturelle Dimension. Gesellschaften mit kolonialer Vergangenheit wie Indien weisen zum Beispiel aufgrund ihrer früheren patriarchalen Machthaber (Waylen 1996a: 56) neben dem autoritären und hierarchi-

---

<sup>23</sup> Vgl. dazu die Ausführungen zum „Doppelhelix-Modell“ von Lipman-Blumen 1984: 3.

schen Verwaltungsstil auch den traditionellen Ausschluss von Frauen bei Mitbestimmung in der Politik und im Arbeitsleben auf.<sup>24</sup> Weiterhin sind es die tief in der kulturellen Matrix verwurzelten Einstellungen und Werte, die für die Unterdrückung der Frau verantwortlich sind und die das Patriarchat von einer Generation zur nächsten reproduzieren (Friedmann 1992: 114).

Die frühere Rolle der Mutter als Gebärende und Versorgerin führte zu der Dichotomie von der abhängigen Frau und dem unabhängigen Mann – Konzepte, die heute noch immer Stereotype der Geschlechter bedienen. Jahrhundertealte Zuordnungen der Frau zu den Bereichen „Kinder, Küche, Kirche“ (Lipman-Blumen 1984: 3) drücken sich noch heute in typischen Erwartungen an die Frau aus, die sie als Ernährerin und vom Mann abhängig ansehen. Männern dagegen werden traditionell eher Aggressivität, Unabhängigkeit und aktiver Wettbewerb (ibid.: 2) zugeschrieben und sie werden im „öffentlichen Leben“ verortet (s. u.).

Diese Rollen, Konzepte und normativen Erwartungen, die entscheiden, was als „feminin/maskulin“ angesehen wird, werden in einem lebenslangen Prozess des *Engenderments* (Duerst-Lahti/Kelly 1995: 15) durch Schule, Medien, Religionen und im Rahmen der familiären Sozialisation erlernt (Connell/Pearse 2015: 6). Der Haushalt ist zentraler Ort, an dem *Gender Roles* von Generation zu Generation weitergegeben werden (World Bank 2001: 151), die Familie ist quasi die „Wiege der *Gender Roles*“ (Lipman-Blumen 1984: 99). Andersen/Witham zeichnen nach, wie in jeder Lebensphase *Gender Roles* konstruiert und ansozialisiert werden, von der frühen Kindheit bis ins Alter (Andersen/Witham 2011: 39 ff.).

*Gender* ermöglicht also ein neues Verständnis von Identität. Es erklärt und fordert Annahmen heraus, die beispielsweise Frauen und Männer bestimmten Berufsfeldern zuordnen (Kabeer 1994: 65). So führt die Wahrnehmung bestimmter *Gender Roles* durch das „unübliche“ *Sex* oft zu gesellschaftlichen Irritationen (Duerst-Lahti/Kelly 1995: 28), z. B. wenn Frauen aggressiv auftreten, was eher Männern zugeordnet wird, oder wenn Männer Hausarbeit erledigen. Der Begriff *Sex-Role Crossover* beschreibt dieses Phänomen (ibid.: 41).

---

<sup>24</sup> Für eine detaillierte Diskussion der Auswirkungen von Kolonialismus auf *Gender* siehe Waylen 1996a: 53 f.

### 2.3 *Public vs. Private? Eine kontroverse Dichotomie*

*Gender Roles* und die sie begründenden Ideologien finden ihren Ursprung bzw. ihre Entsprechung auch in Konzepten der traditionellen politischen Theorie, besonders einschlägig in der Dichotomie des öffentlichen und privaten Raums (Nussbaum 2003: 6; Waylen 1996: 8). Feministische Forschung bezieht sich in zweierlei für diese Arbeit relevanter Hinsicht darauf (Waylen 1996: 8). Einerseits untersucht sie die Auswirkungen dieser theoretischen Annahmen auf *Gender Roles*, kritisiert diese Unterteilung der öffentlichen/privaten Sphäre in ihrer Auswirkung auf theoretische Betrachtung und praktische Politik und verweist mit Blick auf die *Triple Role* von Frauen auf ihre Unzulänglichkeit. Auf der anderen Seite benutzt sie die Begrifflichkeiten, um männliche Dominanz in Staat und Politik zu analysieren und somit die Probleme der Frauen gegenüber systematischer männlicher Macht zu verdeutlichen (Randall 1998: 186). Obwohl die Verwendung der Dichotomie daher auch zu Recht Kritik erfährt, da ihre Anwendung in der Analyse letztendlich dem Fortbestand einer im Grunde überkommenen Ideologie zuarbeitet (Davidoff 1998: 165), wird sie hier genutzt und im Folgenden diskutiert. Denn beide angedeuteten Verwendungsweisen sind von Relevanz und Nutzen für das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit, sowohl als Analyseschablone als auch in ihrer Kritik.

#### 2.3.1 *Die private Frau und der öffentliche Mann*

Diese im Kern der liberalen, westlichen Demokratie verankerte Dichotomie stellt dem häuslichen, privaten Raum der Familie den öffentlichen Raum,<sup>25</sup> die Gesellschaft samt ihrer Politik und Wirtschaft, gegenüber (Waylen 1996a: 3).<sup>26</sup> Traditionelle politische Theorie, u. a. Locke, Rousseau oder Hegel, definierte das Politische in Abgrenzung zum Privaten, schrieb diesen Räumen unterschiedliche Funktionen und Rollen zu und be-

---

<sup>25</sup> Für eine weitere Beschäftigung mit feministischen Perspektiven auf die Dichotomie siehe Landes 1998.

<sup>26</sup> Okin (1998) weist jedoch auf die eigentlich nötige Differenzierung hin, dass diese Dichotomie zwei angebliche „Gegensatzpaare“ beschreibt, und problematisiert ihre Präzision: Einerseits wird die Unterscheidung privat/öffentlich genutzt, um den (öffentlichen) Staat von der (zivilen oder privaten) Gesellschaft zu unterscheiden; andererseits setzt man der (privaten) Familie/Haushalt den öffentlichen Raum gegenüber. Während der Staat in beiden Gegensatzpaare als „öffentlich“ verortet wird und die Familie stets dem Privaten zugeordnet ist, wird die Gesellschaft in einer Einteilung dem öffentlichen, in der anderen dem privaten Raum zugeordnet (Okin 1998: 117).

stimmte hieraus das Verhältnis der Politik zu diesen Räumen (u. a. Nussbaum 2003: 5; Peterson/Runyan 1999: 54 ff.). Dabei gilt die private Sphäre als etwas, das mit dem Staat/der Politik nichts zu tun hat und aus dessen Angelegenheiten sich der Staat heraushalten soll, während Eingriffe des Staates in die Öffentlichkeit als notwendig gelten (Nussbaum 2003: 6; Okin 1998: 117).<sup>27</sup>

Gleichzeitig diente die Konstruktion von Gegensatzpaaren auch zur Einteilung der Geschlechter und damit der Schaffung von *Gender Roles*. Aus der Dichotomie der Räume folgte die Rollenzuweisung der „privaten“ Rolle der Frau im Haus und der „öffentlichen“ Rolle des politischen Mannes (Peterson/Runyan 1999: 54) in Gesellschaft und Politik.

Der Mann formt traditionell das abstrakte Individuum der liberalen Demokratietheorie (vgl. Carver 1998: 24; Okin 1998: 118; Waylen 1996a: 3) und war Ausgangspunkt bei der Formulierung von z. B. Grundrechten (Okin 1998: 131). Die Frau ist in der Frau-Mann-Dichotomie quasi „der Natur nach dem Mann untergeordnet“ (Nussbaum 2003: 6; Okin 1998: 118) und erfüllt die „privaten“ Aufgaben der Haushaltsorganisation, der Reproduktion, der Kindererziehung und der Versorgung von Alten. Der Mann dagegen wird in der traditionellen politischen Theorie als Familienoberhaupt und Repräsentant der Familie in der Öffentlichkeit in ökonomischen und politischen Angelegenheiten angesehen (Andersson/Bohman 2001: 40). Gleichzeitig ist er, quasi mit „königlicher Autorität“ (Nussbaum 2003: 5) ausgestattet, dazu da, zu Hause seine Untertanen zu „kontrollieren“ (ibid.). „Der Mann denkt sich dabei ‚ohne die Frau‘ [...] Jedenfalls ist sie nichts anderes, was der Mann befindet, so spricht man auch von ihr als vom ‚anderen Geschlecht‘ [...]. Er ist das Subjekt, er ist das Absolute: sie ist das andere“ (Beauvoir 1978: 11).

Traditionelle politische Theorie beschäftigte sich daher lange nicht mit dem Raum der Familie oder der dort verorteten Frau (Davidoff 1998: 167). Die fatalen Auswirkungen dieses Ansatzes auf den Alltag von Frauen haben Wissenschaft und Politik daher eben-

---

<sup>27</sup> Nussbaum (2003) führt aus, wie das Konstrukt des „Privaten“ als reiner Herrschaftsbereich des Mannes in Indien dazu beigetragen hat, dass sich ein Individualrecht etablieren konnte, welches Frauen grundsätzliche Rechte entzieht und sie ihrem Mann untertan macht. Bis heute werden die im *Hindu Law* angelegten angeblichen Rechte des Mannes über die Familie und die Frau als Referenz herangezogen, wenn menschenverachtende Praktiken wie die Frühverheiratung oder Gewalt in der Ehe diskutiert werden (Nussbaum 2003: 7 f.).

so lange nicht erkannt. Dabei wirkt sich Politik in vielerlei Hinsicht entscheidend darauf aus, ob und wie Frauen leben und ob sie an Gesellschaft und Politik teilhaben (können) (Nussbaum 2003: 9). Ein dramatisches Beispiel für die politische Verantwortung für „das Private“ bzw. die „private Frau“ sind die vielerorts auf der Welt geführten Debatten um den nur unzulänglich anerkannten Straftatbestand der Vergewaltigung oder um die politische bzw. strafrechtliche Ignoranz gegenüber häuslicher Gewalt (ibid.). Die dichotome Einordnung des politischen Manns gegenüber der privaten Frau wurde vielfach zum Nachteil der Frauen bzw. gegen ihre emanzipatorischen Bestrebungen in Stellung gebracht, etwa gegen die Einführung des Wahlrechts für Frauen (Pateman 2011: 129).

Auch wenn moderne politische Theorie „der Frau“ explizit keine entsprechend ungeordnete Rolle mehr zuweist, kritisieren Feministinnen die weitere Anwendung der *Public-Private*-Dichotomie, denn nach wie vor führe sie dazu, dass die Rolle der Frau und der Raum der Familie gänzlich ausgeblendet würden (Jalalzi/Krook 2010: 6; Okin 1998: 199). So „reproduziere sich die weibliche Machtlosigkeit“ in der Politik (Nussbaum 2003: 10). Denn die „separate but equal“ (Lipman-Blumen 1984: 23) *Gender Roles*, die Kontrolle der Männer über den *Body Politic* bei gleichzeitiger Kontrolle der Frauen über den *Body Personal* (ibid.: 28), wurden seither immer wieder als Legitimation für die Beibehaltung der Aufteilung von Mann und Frau auf unterschiedliche Sphären benutzt, z. B. bezüglich der Arbeitsteilung. Während Männer für ihre Arbeit im wirtschaftlichen und politischen (öffentlichen) Raum und ihren Beitrag zur sozialen Organisation (unter anderem durch ihren Wehrdienst) nicht nur Entlohnung und Wertschätzung, sondern auch Unterordnung und Gehorsam für sich beanspruchen, werden die Beiträge zum Allgemeinwohl von Frauen stets weniger geschätzt (ibid.: 24).

Die Unterscheidung von privatem versus öffentlichem Raum wird auch heute noch in den Sozialwissenschaften relativ unreflektiert verwendet (Pateman 2011: 129; Nussbaum 2003: 6; Okin 1998: 116), wobei die impliziten Konsequenzen für die *Gender Roles* und den Raum der Familie als Ort ökonomischer Abhängigkeit ausgeblendet werden (Nussbaum 2003: 9; Okin 1998: 121; Waylen 1996: 17). Diese Vernachlässigung der wichtigen sozialen und politischen Analysekategorie *Gender* führt zu einer Ignoranz des Zusammenspiels beider Räume und seiner Problematik in Bezug auf *Gender Roles*. Außerdem führt ein unreflektiertes weiteres Zugrundelegen der *Public-Private*-Dichotomie dazu, dass theoretische und empirische Forschung weiterhin die wichtige

Rolle von Frauen in *Governance* übersehen (Nussbaum 2003: 1). Dabei liefern Feministinnen seit den 1960er-Jahren wichtige Argumente dafür, dass die Gültigkeit der Dichotomie nicht tragbar ist<sup>28</sup>. Dieser Erkenntnis, die sich im Slogan „Das Private ist politisch“ (ibid.: 122) gesellschaftlich prominent niederschlug, muss auch und gerade in der Sozialforschung Rechnung getragen werden.

Mit der Einführung von *Gender* als Analysekategorie zeigen Feministinnen die Grenzen der Annahme auf, das Private sei leicht vom Politischen zu trennen (ibid.: 166). Wie ausgeführt, verdeutlichen sie im Gegenteil, wie diese Grundannahme *Gender Roles* mit konstruiert, ohne dass ihre politische Brisanz und Relevanz anerkannt würde. Durch ihre Analyse wird deutlich, dass eine männliche Dominanz im gesellschaftlichen Diskurs fortwirkt, sodass Männer Normen und Regeln für Männer im öffentlichen Raum schaffen (Anderson/Bohman 2001: 7), die wiederum Probleme für Frauen verursachen. Gleichzeitig legitimiert das Betrachten des häuslichen Raums als „privat“ die Begrenzung der Frauenrolle und führt zur Nichtbeachtung der Probleme von Frauen (ibid.: 40). Dabei machen gerade diese Rollenverteilung im persönlichen Leben und die sie begleitenden Machtprozesse besonders in der häuslichen, sozialen Interaktion klar, dass das private Leben nicht getrennt vom ökonomischen bzw. politischen Leben betrachtet werden kann und umgekehrt (Okin 1998: 124).

Die tiefe Verwurzelung der *Gender Roles* im Bewusstsein führt unter anderem dazu, dass Frauen ihre Probleme als singulär, also „privat“ (Lipman-Blumen 1984: 9), wahrnehmen und deren gesellschaftliche, politische Natur selbst nicht erkennen. Dies kann sich bei bewussterer Beschäftigung mit *Gender* durch den Eintritt in die Politik als „Aha-Erlebnis“ ändern (ibid.: 10). Susan Okin greift in ihrer Kritik des Konzepts auf das Bild einer Zwiebel zurück, anhand derer Weinstein (1971) die multiplen Bedeutungen und gegenseitigen Abhängigkeiten von öffentlichen und privaten Angelegenheiten veranschaulicht hatte: Gleich der Schalenschicht einer Zwiebel, deren Äußeres wieder von der Innenseite der nächsten umgeben ist, ist etwas, was als öffentlich gelten kann, hinsichtlich anderer Bereiche privat – und umgekehrt (Okin 1998: 118).

---

<sup>28</sup> Feministinnen des 19./20. Jahrhunderts haben zum Teil noch mit der Dichotomie und damit der Abhängigkeit der Frau argumentiert. Nachdem radikale Feministinnen ein Auflösen dieser Dichotomie nur durch die Abwendung von der Familie für möglich hielten, setzte sich eine Mittelposition durch, die Familie mit einer gleichberechtigenden Veränderung der Familienstrukturen und Arbeitsteilung verbinden will (Okin 1998: 123).

### 2.3.2 *Triple Role*: Die Unzulänglichkeit des dichotomen Weltbildes

Im Folgenden sei auf eine weitere Unzulänglichkeit des Konzepts von öffentlichem und privatem Raum und des damit verbundenen „dualen“ Rollendenkens hingewiesen, denn dieses wird auch in einer weiteren Hinsicht der Realität von Frauen nicht gerecht: Während die „Rolle der Männer“ im Alltag tatsächlich wesentlich durch ihre Arbeit (im öffentlichen Raum) geprägt wird, sind Frauen in mehrfacher Hinsicht gefordert. Neben der ihr zugeschriebenen Rolle der Ernährerin und Versorgerin im Haushalt sind sie oft ebenfalls im (oft auch informellen) Arbeitsmarkt tätig und zudem noch mit der Organisation gemeinschaftlicher Angelegenheiten betraut. Um diese Dreifachbelastung bezüglich der Zeit und Kraft von Frauen und sowie die für sie damit verbundenen Probleme analytisch zu fassen, hat Caroline Moser den Begriff der *Triple Role* (Moser 1993: 27) eingeführt. Er beschreibt die zumeist gleichzeitige Einbindung der Frau in produktive (Einkommenserwerb, auch in Landarbeit oder im informellem Sektor), reproduktive (Kinder und Haushalt) sowie solche Arbeiten, die das kollektive Wohl der Gemeinschaft betreffen (z. B. Wasserversorgung, Dorfreinigung).<sup>29</sup> Mit Blick auf diese Dreifacheinbindung wird das Konzept von *Gender Roles* in seiner Zuordnung zu dichotomen Räumen widerlegt. Die so nachgewiesene Natur von Arbeit als grundsätzlich *transgender* – da theoretisch und teils praktisch von beiden Geschlechtern ausführbar – unterstreicht damit ebenfalls die grundsätzliche potenzielle Wandelbarkeit von Rollen. Ein *Triple-Role*-Ansatz wird damit der Mehrfachbelastung der Frauen gerecht, ohne sie in stigmatisierender Weise auf einen Lebensbereich festzulegen.

### 2.3.3 Politik als Männersache

Vor dem Hintergrund der von der Dichotomie geprägten Diskurse und Realitäten macht sich die feministische Partizipationsforschung jedoch gerade die theoretische Unterscheidung des privaten und öffentlichen Raums in anderer Hinsicht zu eigen. Mithilfe der den Räumen zugeordneten *Gender Roles* (sowie aus der Kritik derselben) erforscht sie die Ursachen der Probleme, auf die Frauen stoßen, wenn sie in den (wirtschaftlichen oder politischen) „öffentlichen“ Raum eintreten. Sie analysiert die „*Manliness*“ (Duerst-Lahti/Kelly 1995: 22) der Politik und die Dynamiken, die Männer mit größeren Kapazi-

---

<sup>29</sup> Für eine detailliertere Darstellung und Diskussion dieser Rollen vergleiche Moser 1993: 29 ff.

täten ausstatten, sodass sie die „Spielregeln“ formulieren und vorhandene Ressourcen in ihrem eigenen Interesse mobilisieren können (Kabeer 1994: 299). Männliche Normen und Strukturen, männliche Vorherrschaft und die strukturellen Vorteile von Männern zur Verteidigung dieser Macht (Duerst-Lahti/Kelly 1995: 20) lassen einige Feministinnen die „weibliche“ Mitarbeit in Institutionen generell ablehnen. Sie verweisen darauf, dass die Politik zunächst ihren kulturellen und ideologischen Kontext ändern müsse (Corrin 1999: 174; Waylen 1998: 9; Kelly/Duerst-Lahti 1995: 46). Andere glauben an eine Veränderung der Machtstrukturen und Ideologien durch eine Mitwirkung im System (Randall 1998: 200)<sup>30</sup> – eine Grundannahme, die bei der Hoffnung auf *Empowerment* durch politische Mitwirkung von Frauen geteilt wird. Diese Grundannahme liegt auch dieser Arbeit zugrunde, die die potenzielle Wirkung der durch eine Quote realisierte Teilhabe von Frauen an der Lokalpolitik untersucht.

Die Tatsache, dass die „institutionalisierte Maskulinität“ als Eigenschaft von Regierungssystemen erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts erkannt und hinterfragt wurde und Frauen auch heute noch gravierende Probleme haben, in den bestehenden Gesellschaften und politischen Systemen ihre Interessen zu vertreten (vgl. Kapitel 5.1.), zeigt, dass *Gender*-Perspektiven nötig sind (Karam 1998: 8). Analysen wie diese dürfen sich also nicht lediglich mit Zahlen befassen, sondern müssen die Prozesse untersuchen, in deren Rahmen diese Zahlen zustande kommen (King 1995: 67).

## 2.4 Gender Power

The concept of gender is fundamentally concerned with questions of power, especially potential imbalances of power between women and men in various social, economic, and political contexts. (Jalalzai/Krook 2010: 12)

Die Konstruktion von *Gender Roles* ist stark durch die unterschiedliche Verteilung von sozialen Ressourcen, Institutionen, Verantwortungsbereichen, Vermögen und von Wissen charakterisiert (Duerst-Lahti/Kelly 1995: 15). Diese ungleichen Privilegien von Frau und Mann in einer Gesellschaft verursachen ein maßgebliches Machtungleichgewicht (Lipman-Blumen 1984: 4) und damit die Dominanz des einen über die andere (King 1995: 82). „Weibliche“ Tätigkeiten und Eigenschaften werden entsprechend die-

---

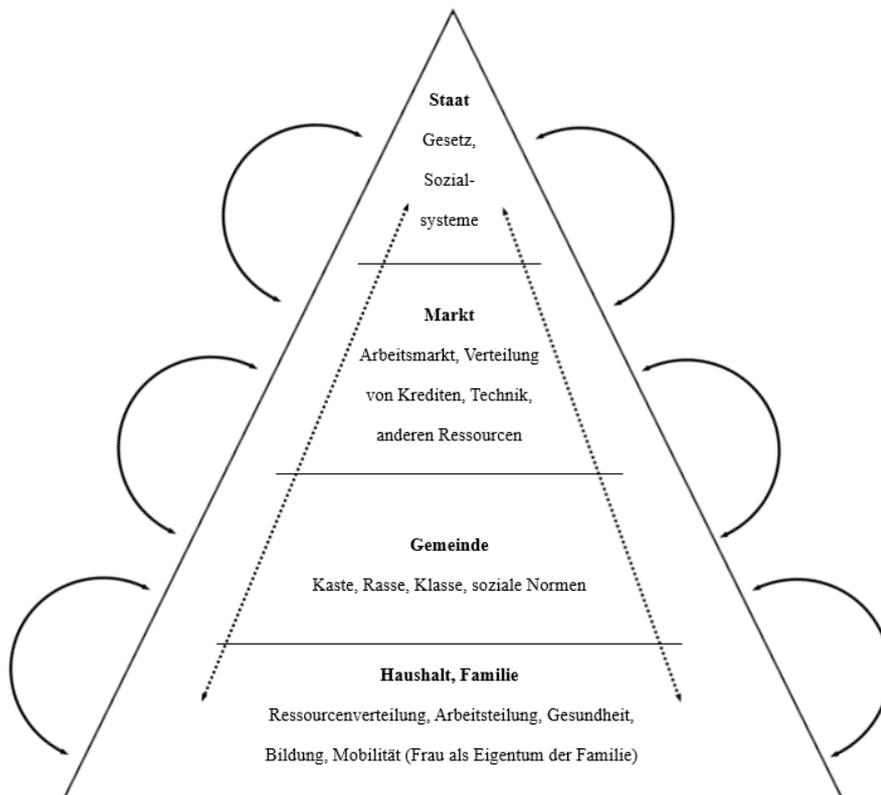
<sup>30</sup> Für die Kontroverse um Mitwirkung innerhalb männlich dominierter Institutionen siehe Randall 1998: 186 ff.

ser *Gender Hierarchy* (Peterson/Runyan 1999: 7) weniger wertgeschätzt als „männliche“. So haben Männer in der Regel z. B. weniger häusliche Verpflichtungen zu erfüllen, jedoch besseren Zugang zu Essen. Sie genießen größere physische Mobilität und haben leichteren Zugang zu Landbesitz sowie im Vergleich zu Frauen privilegierte Arbeitssituationen (Kabeer 1994: 299). Zudem haben Männer entsprechend der *Gender Hierarchy*, der *Gender Roles* und der klassischen Dichotomie die Macht über politische und gesellschaftliche Institutionen: „Gender is about power, and power is gendered“ (Peterson/Runyan 1999: 7). In dieser Situation bestimmen Männer Diskurse und gesellschaftliche Normen und perpetuieren entsprechend die Aufrechterhaltung der Status quo institutionell und diskursiv:

One important but largely invisible by-product of men's domination of institutional power has been their ability to allocate society values and resources through a self-justifying ideology. Men's position atop social institutions has enabled them to structure institutions, create laws, legitimize particular knowledge, establish moral codes, and shape culture in ways that perpetuate their power over women. (Duerst-Lahti/Kelly 1995: 20)

Neben der Konstruktion und Vermittlung von *Gender Roles* in der Sozialisation unterstreichen Peterson und Runyan (1999) die Relevanz dieser zweiten Dimension der Reproduktion von *Gender Hierarchy*. Strukturelle, systemische Praktiken sorgen für eine Beibehaltung der *Gender Roles*: in Form indirekter Kontrolle über die Diskurse mittels moralischer Werte oder direkt über die Ausgestaltung von Gesetzgebung (Peterson/Runyan 1999: 34)

Srilatha Batliwala und Gita Sen identifizieren vier Ebenen, auf denen *Gender Power* sich in einer Gesellschaft ausdrückt, betonen aber deren wechselseitige Abhängigkeitsbeziehungen (Batliwala/Sen 2000: 21):



**Abb. 1:** Gender-Power-Ebenen visualisiert nach Batliwala/Sen (2000: 21), eigene Darstellung.

Während die Frau entsprechend ihrer *Gender Role* auf der Ebene des Haushalts bzw. der Familie eingeschränkten Zugang zu Ressourcen, Arbeit, Gesundheit, Bildung und Mobilität hat, leidet sie auf der Ebene der Gemeinde besonders unter generellen Benachteiligungen wie z. B. in Indien durch Kasten- und *Race*-Zugehörigkeit,<sup>31</sup> aber auch durch soziale Normen. Diese setzen sich oftmals (auch in Indien) in einem nach *Gender* segmentierten Arbeitsmarkt in einer ungleichen Verteilung von Technologien, Land, Krediten und anderen Ressourcen fort. Auf staatlicher Ebene diskriminieren Gesetze die Frau oder werden ihren Bedürfnissen angesichts schlechter Ausstattung der Sozialsysteme nicht gerecht (Batliwala/Sen 2000: 21).

*Gender Power* bezeichnet also die Macht und die Machtdynamiken, aus denen durch *Gender Roles* normative und faktische Zuweisungen und damit auch Einschränkungen

<sup>31</sup> Da der Begriff „Rasse“ im Deutschen problematisch ist, *Race* im Englischen jedoch häufig verwendet wird, wird hier die englische Variante dem deutschen Begriff vorgezogen.

und Benachteiligungen resultieren (Duerst-Lahti/Kelly 1995: 20). Direkt verwehren *Gender Roles* beispielsweise Zugang zu sozialen und ökonomischen Ressourcen und ihre Kontrolle (Tapan 2000: 43); indirekt resultieren sie z. B. in geringerer Wertschätzung, wie es beispielsweise bei der geringen Beachtung der weiblichen Beiträge zum Allgemeinwohl der Fall ist (Lipman-Blumen 1984: 24). Macht drückt sich in dieser Hinsicht in den Beziehungen aus, die es erlauben, dass Männer mehr Ressourcen und Raum zur Mobilisierung von Autorität und Anerkennung sowohl in der Politik, der Wirtschaft als auch in der Familie haben (Kabeer 1994: 66).<sup>32</sup> Dabei sind es kulturelle Normen und Ideologien, die als entscheidende Faktoren diese Machtpositionen stützen bzw. verteidigen (Duerst-Lahti/Kelly 1995: 20).

Feministische Forschung widmet sich daher dem Studium der Konzepte und Dynamiken, die der Frau ihre unterdrückte Rolle zuweisen und die Privilegien, Wissen und Ressourcen verteilen. Die Ansätze des radikalen, sozialistischen und liberalen Feminismus lassen drei Richtungen der Analyse und Strategie erkennen: Während der radikale Feminismus der 1970er-Jahre die Patriarchie als Ursache der männlichen Dominanz wahrnahm und deren Strukturen offenlegte (Waylen 1996a: 7), richtet der sozialistische Feminismus den Fokus seiner Analyse auf die Produktionsverhältnisse und deren ungleiche Verteilung. Der liberale Feminismus bietet den geeigneten Bezugsrahmen für diese Arbeit, da er weniger nach strukturellen Ursachen sucht, sondern in der Sozialisation entstehende Rollen, Diskriminierungen und Vorurteile als Ursachen der Ungleichheit betrachtet und den Wandel der Verhältnisse durch die Integration von Frauen (z. B. durch Quoten) für möglich und erstrebenswert hält (ibid.).

*Gender (Power)* in diesem Sinne ist: „the way that sex [...] becomes political“ (Carver 1998: 19). Dabei soll nicht unreflektiert bleiben, dass *Gender* nicht die einzige Dimension von Ungleichheit ist, sondern immer mit anderen Ursachen sozialer Ungleichheiten wie *Race*, Kaste oder Klasse in Zusammenhang steht (Kabeer 1994: 65; Sen 1990: 123). *Gender* und *Gender Roles* als konzeptioneller Rahmen und *Gender Power* als analytisches Instrument (Kelly/Duerst-Lahti 1995: 44) ermöglichen jedoch einen wesentlich tiefer greifenden Zugang zu soziopolitischen Fragestellungen als die Variable *Sex*, weil

---

<sup>32</sup> Da sich ein anderer Teil dieser Arbeit ausführlich mit der Definition und Verwendung des Begriffs der Macht bzw. *Power* beschäftigt, wird hier nur kurz darauf eingegangen und auf die detaillierte Diskussion in Kapitel 7.2.1 verwiesen.

sie erforschen, wie das biologische Geschlecht *Sex* in der Gesellschaft zu Macht wird (Carver 1998: 18).<sup>33</sup>

## 2.5 Gender Relations als Power Relations

Gender relations are [...] power relations. (Duerst-Lahti/Kelly 1995: 19)

Um die Ungleichberechtigung zwischen den Geschlechtern zu verstehen, ist neben dem Bewusstsein der Existenz und Wirkungsweise von *Gender Roles* besonders die Analyse des Entstehungsprozesses dieser Verhältnisse von Relevanz. *Gender Power* versteht Macht als relationale Größe, d. h. Machtbeziehungen sind soziale Beziehungen. Die Interaktionen der Geschlechter, die *Gender Relations* (Duerst-Lahti/Kelly 1995: 13), sind also deshalb so zentral, weil erst in der Beziehung zwischen Frau und Mann die *Gender Roles* zu *Power Relations* werden. Sie manifestieren sich im Austausch, in gegenseitigen Darstellungen und Selbstdarstellungen, aber auch in Form von Kleidung, in Berufen oder anderen sozialen Rollen (ibid.: 19). *Gender Relations* sind zwar weder statisch noch für eine Gesellschaft verallgemeinerbar (Agarwal 1994: 51), dienen jedoch als „Blaupause“ (Lipman-Blumen 1984: 5) gesellschaftlicher Machtstrukturen. Dabei setzt sich das private, häusliche (Macht-)Verhältnis zwischen Frau und Mann in der Öffentlichkeit und allen sozialen Kontexten fort und dient als Entwurf für z. B. Machtbeziehungen zwischen Generationen, Kasten, gar Ländern (ibid.: 177).

Die Analyse unter den Vorzeichen eines liberalen Feminismus lenkt daher ihren Blick bewusst auf die Netzwerke sozialer Beziehungen, die soziale Realität erschaffen, und auf die Rollen- und Arbeitsteilung im Haus und der Gesellschaft (Slocum et al. 1995: 16). Dem folgt auch diese Arbeit. Ein *Gender-Relations*-Ansatz ermöglicht im Gegensatz zu generalisierenden Ansätzen, die das globale Patriarchat oder den Kapitalismus für die Unterdrückung der Frau verantwortlich machen (Kabeer 1994: 65), eine differenziertere Zugangsweise. Hiermit verschiebt sich der Fokus weg von konkreter (gewaltsamer) Unterdrückung durch politische Regelungen und Institutionsstrukturen hin

---

<sup>33</sup> Duerst-Lahti und Kelly machen außerdem das Problem deutlich, dass Ansätze, die lediglich *Sex* als dichotome Analyseeinheit zugrunde legen, Gefahr laufen, eine Gleichheit und Gleichberechtigung zu unterstellen, die so nicht existiert. Vgl. dazu Duerst-Lahti/Kelly 1995: 15.

zu unangefochtenen Asymmetrien, die entscheiden, was für Frau und Mann zugänglich und erreichbar ist.

Batliwala/Sen analysieren die Art und Weise, wie sich *Gender Power Relations* im Leben indischer Frauen ausdrücken und was dies für ihre Gesundheit in verschiedenen Lebensphasen bedeutet (Batliwala/Sen 2000: 22). Es beginnt bei der schlechteren Essens- und Gesundheitsversorgung von Mädchen bei gleichzeitiger Benachteiligung bezüglich der Bildung. Frühe Heirat und Geburten sowie harte Arbeit sorgen für hohe Gesundheitsrisiken, die sich auch für die erwachsene Frau als Folge ihrer Ausbeutung und Unterdrückung in der Gesellschaft niederschlagen.<sup>34</sup>

Health	Life stage	Gender-power relations
Poor and biased health care and nutrition	Girl	Poor access to education, gender bias in work burden; poor self-esteem.
Poor nutrition/health care; menstrual disorders, unsafe abortions, unprepared, unprotected sex; early childbearing; high-risk pregnancies.	Adolescent girl	High work burdens, low literacy/education, early marriage, low autonomy regarding sexuality, birth control or fertility; poor knowledge regarding body/sex; sexual/dowry violence.
Maternal depletion, under- and malnutrition, anemia; RTIs/STDs; unsafe abortions; poor services to manage births; high risks of maternal morbidity/mortality.	Women	Work/income insecurity; exploitation in labour and other markets, heavy work burdens, domestic violence; low decision-making regarding sexuality, birth control or fertility; low literacy, education; poor knowledge regarding body.
Menopause; RTIs, cancers	Older women	Widowhood; destitution

**Abb. 2:** Auswirkungen der *Gender Power Relations*, übernommen aus Batliwala/Sen 2000: 22.

Machtbeziehungen sind so tief in der Sozialstruktur verwurzelt, dass sie oft weder von den Dominierenden noch von den Unterdrückten als solche wahrgenommen werden (Kabeer 1994: 227). Selten begreifen diese das Ausmaß, in dem Institutionen, Gesetze und Bräuche dafür verantwortlich sind, welche Privilegien die Mächtigen bzw. welche Nachteile die Unterdrückten haben. Beide Parteien akzeptieren eine soziale Realität als

<sup>34</sup> Für eine detaillierte Analyse der Situation von Frauen in Indien siehe Kapitel 4.

selbstverständlich, die die existierenden Ungleichheiten nicht nur nicht hinterfragt, sondern auch leugnet (Andersson/Bohman 2001: 38). Die höher Privilegierten nehmen ihre Machtstellung in der Regel als natürlich wahr und verteidigen sie vehement (Lipman-Blumen 1984: 5). Männer sehen ihre Macht oft durch ihre „Verdienste“ legitimiert, ohne dabei einzusehen, dass die Chancen manipuliert sind (ibid.: 8). Und:

Men cannot rule without women's consent. (Lipman-Blumen 1984: 16)

Denn Frauen spielen ebenfalls eine entscheidende Rolle bei der Aufrechterhaltung bzw. Veränderung der Machtstrukturen, indem sie die Verhältnisse ebenfalls als gegeben akzeptieren (ibid.) oder lediglich innerhalb dieses Rahmens rebellieren. Sie teilen so die Legitimationssysteme und Rechtfertigungsmuster, indem sie ihre Situation entweder als biologisch vordefiniert, als göttlich gewollt oder selbst so gewählt darstellen (Kabeer 1994: 91). So nehmen sie ihre Rolle als unveränderbar wahr (Benhabib 1998: 65) und verleugnen sogar selbst ihre eigenen (Entscheidungs-)Fähigkeiten (Lipman-Blumen 1984: 65) – eine Dynamik, die im Hinblick auf *Empowerment* größte Relevanz erhält. Diese Verhaltensweisen entsprechen den Überlebensmechanismen von unterdrückten Gruppen, die Rowlands als „verinnerlichte Unterdrückung“ (Rowlands 1998: 12) bezeichnet.<sup>35</sup>

Andere Gründe ihrer Unterordnung ergeben sich oft aus einem existenziellen Sicherheitsbedürfnis der Frauen, die in ihrem Mann (bzw. dessen Haushalt) ihre einzige Sicherheit sehen (Lipman-Blumen 1984: 16). Nach Lipman-Blumen gehen Frauen aber Konflikten nur so lange aus dem Weg, wie sie entweder davon ausgehen, dass Männer fähiger und schlauer darin sind, ihre Interessen zu vertreten, oder dass sie aufgrund der Ungleichverteilung von Ressourcen selbst sowieso nichts ändern können (ibid.: 9). Innerhalb ihrer Domänen schaffen sich Frauen jedoch andere Formen politischer Strategien, die die Machtverhältnisse erträglicher machen, z. B. bilden sie eher Allianzen (Brohman 1996: 295). Durch ein Verstehen der Logik der Mächtigeren setzen sie der Makromanipulation der Männer im öffentlichen Raum eine Mikromanipulation im Privaten entgegen (Lipman-Blumen 1984: 30). Mit Blick auf die Situation von Frauen in Indien beschreibt Jaya Srivastava diesen für die indische Frau allgegenwärtigen Abwä-

---

<sup>35</sup> Rowlands' Modell der Macht wird unter Kapitel 7.2.1 dieser Arbeit eingehender diskutiert.

gungs- und Verhandlungsprozess zwischen Konfrontation und Verhandlung eigener Freiheiten als Gratwanderung „without rocking the boat too much“ (Srivastava 2006).

Zur Betrachtung dieses sich zum Teil explizit, zum Teil implizit gestaltenden Aushandlungsprozesses der *Gender Power Relations* nutzt die feministische Forschung (vgl. u. a. Agarwal 1997; Kabeer 1994: 110; Agarwal 1994: 52 f.) vielfach einen von u. a. Amartya Sen (1990) inspirierten Ansatz, den *Bargaining Approach*: Er betrachtet die mit unterschiedlicher Macht ausgestatteten Akteure (hier Mann und Frau) in ihrer Verhandlung zwischen „Kooperation und Konflikt“ (Sen 1990a). Für die im Haushalt bzw. der Familie<sup>36</sup> stattfindenden Verhandlungsdynamiken hat Sen den Begriff *Cooperative Conflict* geprägt, da hier Verteilungs- und Rollenkonflikte stattfinden, die teils auf der Basis einer grundsätzlichen Kooperation in einem an sich konflikthaften Zusammenhang ungleicher *Gender Power Relations* beruhen. Innerhalb dieser handeln die Akteure je nach Machtgefüge, d. h. je nach *Bargaining Power* (Sen 1990: 133) und Entscheidungsgegenstand kooperativ oder begeben sich in Konflikte. Sen unterstreicht dabei, dass die ungleiche Machtverteilung innerhalb einer Familie oft dazu führt, dass so zustande kommende „kooperative“, „gewohnheitsmäßige Verhaltensweisen einfach als legitim [...] angesehen werden“ und die grundsätzliche systematische Benachteiligung der Frau nicht wahrgenommen wird (Sen/Krüger 2012: 195).

Innerhalb der Politik führen die *Gender Power Relations* dazu, dass Männer sich inkompetent verhalten können, ohne dass damit ihre Führungskompetenz und -rolle infrage gestellt wird, während Frauen sich erst beweisen müssen (Duerst-Lahti/Kelly 1995: 29). Entweder sie verweigern sich also der Politik generell aufgrund der „männlichen“ Züge, die dieser zugeschrieben werden (Shvedova 1998: 22), oder sie stehen vor der Wahl, männliche Verhaltensweisen (*Gender Roles*) zu übernehmen oder durch eine künstliche Überhöhung der eigenen Position als Frau (Duerst-Lahti/Kelly 1995: 31) ein Gegengewicht zu schaffen. Beide Optionen werden als Irritationen wahrgenommen.

---

<sup>36</sup> Auch wenn die Begriffe „Familie“ bzw. „Haushalt“ durchaus Unterschiedliches bezeichnen können, werden sie in dieser Arbeit synonym verwendet, bezeichnen also jeweils alle Familienangehörigen eines Haushaltes.

## 2.6 Fazit: *Gender* als notwendige Leitkategorie

Mit der Einführung zentraler Begriffe und Konzepte aus der feministischen Theorie ist ein theoretischer Bezugsrahmen für das Thema und das weitere Vorgehen dieser Arbeit geschaffen worden. Es lassen sich mehrere Erkenntnisse zusammenfassen, die von zentraler Bedeutung für das Thema *Empowerment* sind.

Zunächst entspricht die Wahl des Begriffs *Gender* in Abgrenzung zu *Sex* als Analysekategorie dem Konzept von *Empowerment*. Beiden Konzepten ist die Grundannahme gemein, dass das, was „Frau“ bzw. „Mann“ ausmacht, in einem dynamischen Prozess von der Gesellschaft festgelegt wird (und nicht natürlich und unveränderlich gegeben ist). Damit wird eine notwendige zentrale Prämisse von *Empowerment*, die grundsätzliche Veränderbarkeit der Situation von Frauen, explizit begründet. Außerdem ergibt sich so ein Fokus auf die (Handlungs-)Möglichkeiten des Individuums bzw. der Gesellschaft für ein aktives Gestalten dieses sozialen Konstruktionsprozesses. Zudem wird deutlich, dass *Gender* nicht allein eine Frauenangelegenheit ist, sondern vielmehr in der Interaktion mit dem Mann entsteht. Hieran knüpft sich das Potenzial von *Empowerment* als verändernde Kraft, die sich allerdings eben auch aus der Berücksichtigung von Männern als Teil des Prozesses ergibt.

Welchen Rollenverständnissen *Empowerment* gegenübersteht, wurde anhand der Betrachtung des Konzepts, der Entstehungsweise und der Beschreibung traditioneller *Gender Roles* klar. Dabei diente ein Exkurs zur Dichotomie des öffentlichen vs. privaten Raums dazu, die komplexen Zuschreibungsmechanismen und Rollenbilder der „privaten Frau“ und des „öffentlichen Mannes“ auch in der sozialwissenschaftlichen Forschung deutlich zu machen und erneut die Relevanz von *Empowerment* zu zeigen. Hierbei half zum einen die feministische Kritik dieses Konzepts dabei, die Probleme zu erkennen, die eine unreflektierte Verwendung desselben mit sich bringt. Die Trennschärfe der beiden Räume und der mit ihnen assoziierten Rollen erweist sich schnell als unzulänglich, Realität abzubilden, wenn die „privaten“, häuslichen Dynamiken und Probleme das eigentlich politisch Relevante (Okin 1998: 118) darstellen. Zudem wird die produktive, reproduktive und soziale *Triple Role* der Frau in der Realität nicht nur mit dem Haushalt, sondern auch mit Arbeit in der Gemeinschaft und der Lohnarbeit belastet. Für erfolgreiches *Empowerment* ist ein Bewusstsein für diese Rollen und ihre Entstehungsmechanismen zentral. Weiterhin lassen sich aus der *Triple Role* Bedürfnisse und Probleme der Frauen ableiten und die politische Natur des „Privaten“ zeigt auf, dass das un-

mittelbare soziale Miteinander der Geschlechter – etwa in der Familie – in *Empowerment*-Prozessen von enormer Relevanz ist. Die Analyse der Politik als traditionell männlich geprägter und dominierter Raum lässt Probleme erkennen, die (Panchayat-) Frauen beim Eintritt in die Politik erwarten und die *Empowerment* eventuell behindern.

*Empowerment* zielt auf *Gender Power*. Mit der Einführung dieses Konzepts wurden die ungleiche Verteilung von sozialen, finanziellen und politischen Ressourcen und die daraus resultierende Machtasymmetrie zwischen den Geschlechtern auch begrifflich erfasst. Die Tatsache, dass *Gender Roles* und *Gender Power* in der Interaktion von Frau und Mann geschaffen werden, macht eine Betrachtung von *Gender Relations* als *Power Relations* notwendig und fruchtbar. Entsprechend der hier erneut unterstrichenen Relevanz der Familie als zentralem Ort der „Verhandlung“ von Machtverhältnissen und Rollen, muss *Empowerment* auch in diesem Rahmen stattfinden, wird also in dieser Arbeit als Analyseeinheit mit einbezogen. Die Betrachtung der Verhaltensweisen, wie Frau und Mann mit ihren *Power Relations* umgehen, lässt Hindernisse und Chancen von *Empowerment* erahnen, insbesondere bezüglich der Bewusstseins-schaffung für die Machtasymmetrie sowohl unter den Dominierenden als auch den Unterdrückten.

Mit diesen theoretischen Vorüberlegungen und Konzepten kann im weiteren Verlauf der Arbeit sowohl die Situation von Frauen besser analysiert und die Notwendigkeit von Quoten besser begründet werden als auch die Operationalisierung und die Erforschung ihres *Empowerments* unter Berücksichtigung dieser relevanten Aspekte feministischer Forschung erfolgen.

## **Inhaltlicher Rahmen – Einführung zu Kapitel 3–5**

Der folgende Teil der Arbeit widmet sich dem inhaltlichen Kontext der Fragestellung und steckt den Rahmen für die empirische Untersuchung ab: Zunächst beleuchtet Kapitel 3 die Entstehungsgeschichte der Panchayati-Raj-Institutionen (PRI) und erläutert die Grundzüge des mit der 73./74. Verfassungsergänzung 1993 eingeführten kommunalen Selbstverwaltungssystems Panchayati Raj inklusive der Einführung der Quote für Frauen. Die bisherige Implementierung der Reform, von deren Fortschritt wiederum auch das *Empowerment*-Potenzial für die „Quotenfrauen“ abhängt, wird in einer abschließenden Diskussion über den bisherigen Erfolg der durchgeführten Dezentralisierungen dargestellt.

Das nachfolgende inhaltliche Rahmenkapitel 4 analysiert die gesamtgesellschaftliche Situation von Frauen in Indien. Dabei wird besonderes Augenmerk auf die multidimensionalen Facetten der Benachteiligung sowie die Situation von Frauen in Indiens Politik gelegt.

Angesichts der männlichen Dominanz in Politik und Gesellschaft und des Erkenntnisinteresses der Arbeit, *Empowerment*-Erfolge einer Quote zu untersuchen, werden im Anschluss in einem dritten inhaltlichen Rahmenkapitel (Kapitel 5) Begründungszusammenhänge und Formen von Quotenregelungen weltweit und in Indien diskutiert. Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Kapitel wird das Potenzial der indischen Panchayat-Quote erkennbar, jedoch wird gleichermaßen deutlich, dass die Quote allein noch kein Garant von *Empowerment* sein kann. Die Suche nach Antworten auf die Leitfragen der Arbeit ist Inhalt des nachfolgenden, zweiten Teils der Arbeit.

### 3. Panchayati Raj und die 73./74. Verfassungsergänzung

Um die Lage der Frauen, die seit 1993 mit der 73./74. Verfassungsergänzung (mindestens) ein Drittel der Sitze in indischen Dorfräten stellen, und deren *Empowerment* untersuchen zu können, müssen zunächst die Strukturen der Panchayati-Raj-Institutionen (PRI) erläutert werden. Schließlich haben deren historische, politische und ökonomische Situation auch direkten Einfluss auf die Mitwirkungsmöglichkeiten von allen, die sich in diesem System betätigen (u. a. Dahlerup 2007: 15; Narayanan 1996: 380). Hierzu werden im Folgenden die Entstehungsgeschichte<sup>37</sup> und Struktur der PRI, ihre Potenziale sowie Probleme unter besonderer Berücksichtigung des Untersuchungskontextes und des Bundesstaates Tamil Nadu erläutert. Am Ende des Kapitels wird die bisherige Implementierung der Verfassungsergänzung diskutiert.

#### 3.1 Entstehungsgeschichte der Panchayati-Raj-Institutionen (PRI)

My idea of village swaraj (village independence) is that it is a complete republic independent of its neighbours for its own vital wants yet interdependent for many others in which dependence is a necessity. [...] Here is the perfect democracy based upon individual freedom. The individual is the architect of his own government. (Gandhi 1942: 238)

Die Ursprünge des „Panchayati Raj“ – des heutigen dreistufigen kommunalen Selbstverwaltungssystems Indiens – gehen auf Mohandas Karamchand Gandhi zurück. In seiner Vision von Indien als Land „kleiner Republiken“ (Niranjana 2002: 366) vereinte ein jährlich vom Dorf gewählter fünfköpfiger Dorfrat – der „Panchayat“ – die Exekutive, Legislative und Gerichtsbarkeit für alle Angelegenheiten des Dorfes in sich. Statt eines starken Zentralstaates, der für ihn „Gewalt in einer konzentrierten und organisierten Form“ (Joshi 1998: 24) bedeutete, propagierte Gandhi einen Minimalstaat aus soweit möglich autonom agierenden Einheiten, den PRI. Dem zugrunde liegt Gandhis Entwurf einer gewaltfreien Gesellschaftsordnung, deren Nukleus die dörfliche Gemeinschaft und ihre Selbstverwaltung – *Village Swarajya* – bildet und in der die Prinzipien der Selbstversorgung, Zusammenarbeit und Selbstregulierung eine Regelung auf höheren staatlichen Ebenen entbehrlich machen (Bhatt 2010: 24). Dabei knüpfte Gandhi an eine jahr-

---

<sup>37</sup> Für eine noch detailliertere Darstellung der Entstehungsgeschichte der Verfassungsergänzungen siehe Bhatt 2010: 1–18; Swain 2008: 13–26; Vinta 2007: 30–62 oder Mathew 1994 und 1995. Für die Entstehungsgeschichte der PRI in Tamil Nadu vgl. Aram 1995: 189–197.

tausendealte Tradition an,<sup>38</sup> in der sogenannte Räte der Fünf (Mathew 1994: 3) in unterschiedlicher Ausprägung lokale Institutionen der Dorforganisation, insbesondere der Konfliktlösung und Rechtsprechung, darstellten. Allerdings hatten diese frühen Panchayats „mit modernen Vorstellungen dörflicher Selbstverwaltung kaum etwas gemein“ (Rürup 1997: 72), da die Dorfvertreter weder demokratisch legitimiert noch auf Zeit mandatiert waren (ibid.). Tatsächlich handelte es sich bei den damaligen Dorfvertretern, den sogenannten *Panches*, meist um in der feudalen Gesellschaft etablierte männliche Angehörige höherer Kasten, die sich für die Interessen des Dorfes einsetzten, sich um das Wohlergehen der Bürger/innen sorgten und bei Streitigkeiten vermittelten (Bhatt 2010: 1; Bates 2005: 170).

Das Prinzip, dass lokale Angelegenheiten weitestgehend vor Ort im Dorf von Vertretern des Dorfes geklärt wurden, prägt Indien seit der vedischen Zeit (ca. 1500 A. D.) (Mathew 1995: 1) und bestand ungeachtet jahrhundertelanger Wechsel der Herrschaftsformen fort (Swain 2008: 13).<sup>39</sup> Der britische Kolonialbeamte Charles Metcalfe beschrieb den widerständigen Fortbestand dieser alten indischen Institutionen 1830 wie folgt:

The village communities are little republics, having nearly everything they can want within themselves and almost independent of any foreign relations. They seem to last where nothing else lasts. Dynasty after dynasty tumbles down; revolution succeeds revolution; Hindu, Pathan, Mughal, Maratha, Sikh, English, are masters in turn; but the village community remains the same. [...] This union of the village communities, each one forming a separate little state in itself, has, I conceive, contributed more than any other cause to the preservation of the people of India through all the revolutions and changes which they have suffered, and is in a high degree conducive to their happiness, and to the enjoyment of a great portion of freedom and independence. (Charles Metcalfe, zitiert in Bates 2005: 170)

Auch im Bundesstaat Tamil Nadu haben Panchayats eine jahrtausendealte Tradition (Aram 1995: 189 ff.).<sup>40</sup> Als *Kuda olai murai* wurde das System bezeichnet, nachdem Mitglieder in die Dorfrate gewählt wurden, die sowohl für die Rechtsprechung als auch für die Verwaltung zuständig waren (ibid.: 189). Aram bezeichnet die Panchayats des 10. und 11. Jahrhunderts als „effective institutions of self-government“ (ibid.), die – durch ein System von Ausschüssen für unterschiedliche Themenfelder – mit allen Dorfangelegenheiten betraut waren.

---

<sup>38</sup> Der Begriff „Panchayat“ als Bezeichnung wird zum ersten Mal in ca. 3.000 Jahre alten schriftlichen Dokumenten des Hinduismus erwähnt (Rürup 1997: 72).

<sup>39</sup> Für einen Kurzüberblick über die Geschichte Indiens siehe Betz 2014.

<sup>40</sup> Für die Entstehungsgeschichte der PRI in Tamil Nadu vgl. Aram 1995: 189–197.

Obwohl die Engländer in der Kolonialzeit (1757–1947) die traditionellen PRI durch einen Verwaltungsapparat ablösten, gilt die ehemalige Besatzungsmacht mit Blick auf ihre späteren Dezentralisierungsanstrengungen als Urheberin der heutigen Panchayats als lokale und repräsentative Institutionen der Selbstverwaltung: „It is a historical fact that local self-government in India, in the sense of an accountable representative institution, was the creation of the British.“ (Mathew 1994: 4) Denn die im Mai 1882 unter der Zuständigkeit von Lord Ripon<sup>41</sup> verabschiedete *Magna Carta of Local Democracy* legte den Grundstein der lokalen Selbstverwaltung, indem sie erstmals die Wahl lokaler Interessenvertretungen vorsah (Bhatt 2010: 2; Matthew 1994: 4). Nachfolgend proklamierte auch der Indische Nationalkongress „Selbstverwaltung“ als politisches Ziel (Swain 2008: 18). Eine daraufhin von der englischen Regierung eingesetzte Dezentralisierungskommission (*Royal Commission on Decentralisation*) attestierte 1909, dass die bisher schwache Rolle der Panchayats zuvorderst in der fehlenden Aufwertung und Ausstattung der Panchayats auf Dorfebene begründet gewesen sei:

The scant success of the efforts made hitherto to introduce a system of self-governance is largely due to the fact that we have not built it from the bottom [...]. The village should be regarded as the basic unit of local self-government and every village should have a Panchayat. (Report of the Royal Commission upon Decentralisation in India: 239, zitiert in Bhatt 2010: 3)

Der Kongress folgte zwar den Empfehlungen der Kommission, bundesweit kommunale Verwaltungsstrukturen mit demokratisch gewählten Volksvertretern zu etablieren. Für eine flachendeckende Einführung waren jedoch noch die sogenannten Montague-Chelmsford-Reformen<sup>42</sup> von 1919 und der *Government of India Act* 1935 nötig, die den Aufbau der PRI in die Befugnis der Bundesstaaten legten (Vinta 2007: 42). Die Bundesstaaten setzten die Regelungen daraufhin um.

In Tamil Nadu existierten bereits seit 1920, seit dem *Madras Local Bodies Act* als Resultat der Ripon-Reformen, sogenannte *Boards*, deren gewählte Mitglieder bei der Verwaltung und Durchführung lokaler Entwicklungsmaßnahmen beteiligt wurden, so z. B. beim Straßenbau oder der öffentlichen Gesundheitsfürsorge (Aram 1995: 192). Der

---

<sup>41</sup> Lord Ripon, mit bürgerlichem Namen George Frederick Samuel Robinson, war von 1880–1884 Indiens Generalgouverneur bzw. Vizekönig. Er wird aufgrund seines diesbezüglichen Engagements auch als „Vater der kommunalen Selbstverwaltung Indiens“ bezeichnet (Swain 2008: 17).

<sup>42</sup> Chelmsford, *Governor General*, und Montague, *Secretary of State for India*, führten maßgeblich die neuen Dezentralisierungsanstrengungen an.

*Madras Village Panchayat Act* weitete 1920 die Zuständigkeit der PRI in Tamil Nadu erneut aus und brachte einen Boom für die PRI mit sich: 1931/32 existierten dort bereits 4.479 Panchayats, im Jahre 1940 sogar 6.800 (*ibid.*).<sup>43</sup> Bereits in den 1920er-Jahren diskutierte man über die Einführung von Quoten für Angehörige bestimmter Kasten und Stämme, sogenannter *Scheduled Castes* (SC) und *Scheduled Tribes* (ST), ihre Umsetzung scheiterte jedoch in der Praxis (Anandhi 2002: 429). Doch in den darauffolgenden Jahren wurden den Panchayats im Zuge der Unabhängigkeitsbewegung viele ihrer Zuständigkeiten entzogen und ihre Arbeit als Einmischung unterbunden (Aram 1995: 193). Mit dem Aufkommen der Unabhängigkeitsbewegung und dem Zweiten Weltkrieg traten Fragen der nationalen Verfassung und internationalen Politik in den Vordergrund, die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung stagnierte (Vinta 2007: 43).

Trotz der großen Unterstützung, die Gandhis Panchayat-Vision in der Unabhängigkeitsbewegung genoss (Mathew 1994: 6), dauerte es auch nach der Unabhängigkeit Indiens (1947) weitere Jahrzehnte, bis ihr mit der verfassungsmäßigen Institutionalisierung 1993 wirkliche Bedeutung verliehen wurde. Entgegen dem Willen Gandhis blieben die PRI auch in der Verfassung Indiens zunächst unberücksichtigt. Hintergrund hierfür waren starke Vorbehalte in den politischen Eliten und Bürokratien Indiens (Bates 2005: 177). „What is the village but a sink of localism, a den of ignorance and narrow-mindedness and communalism?“, fragte beispielsweise ein prominenter Gegner gandhischer Selbstverwaltungsideen, Dr. Bhimrao Ramji Ambedkar, Justizminister im Kabinett Nehru und Vorsitzender des Verfassungsausschusses in der Verfassungsverammlung, am 4. November 1948 (Ambedkar, zitiert in Malaviya 1956: 258).

Diese Skepsis gegenüber den Dörfern und das Festhalten an den etablierten hierarchischen, stark zentralisierten Regierungsstrukturen der Kolonialzeit führte dazu, dass die Panchayats lediglich in Artikel 40 (in Teil IV) der indischen Verfassung in Form einer Empfehlung Erwähnung finden:

---

<sup>43</sup> Für die Geschichte und Funktionsweisen der PRI in Tamil Nadu siehe Bhai 2009; Palanithurai et al. 2009: 29 f.; Palanithurai 2007; Anandhi 2002: 429 f.; sowie Aram 1995.

The state should take steps to organise village Panchayats and endow them with such power and authority as may be necessary to enable them to function as unity of self-government.<sup>44</sup>

Dieses damalige „Zugeständnis“ fand jedoch nie seine sinngemäße Umsetzung, im Gegenteil wurden PRI zunächst ausschließlich als Vehikel der ländlichen Entwicklung gesehen, als Entwicklungsmodell bestand aber der Zentralismus fort (United Nations Development Programme 2000: 6). So wurden die PRI zunächst zum verlängerten Arm der staatlichen Entwicklungsburokratie des indischen Zentralstaats (Bates 2005: 179; United Nations Development Programme 2000: 6).

Nach George Mathew werden drei „Generationen“ von PRI im unabhängigen Indien unterschieden (Mathew 1994: 15), auf die im Folgenden genauer eingegangen werden soll.

### **3.1.1 Die erste Generation der Panchayats: PRI als verlängerter Arm der Entwicklungsburokratie**

Die „erste Generation“ bezeichnet Mathew als die Periode, in der PRI erstrangig als Institutionen eingefuhrt wurden, um bei der Ausfuhung von staatlich gelenkten Entwicklungsmaßnahmen die Partizipation der Lokalbevolkerung zu garantieren. Im Rahmen des ersten Finfjahresplans<sup>45</sup> startete das zentrale Entwicklungsprogramm, das sogenannte *Community Development Programme* (CDP), und legte sogenannte *Development Blocks* (à 60.000–70.000 Menschen) als Verwaltungseinheit und Struktur fest. Ein von der Zentralregierung eingesetzter Verwaltungsbeamter (ein sogenannter *District Collector*) hatte dann mit lokalen Entwicklungsbehorden zentrale Programme umzuset-

---

<sup>44</sup> *Self-Government* bzw. *Self-Governance* bedeutet ubsetzt Selbstregierung. Im Deutschen findet sich allerdings meistens der Begriff der Selbstverwaltung, was der Tatsache entspricht, dass PRI bisher hauptsächlich Verwaltungsinstitutionen sind (Hoering/Wichterich 1999; Rürup 1997).

<sup>45</sup> Seit der Unabhängigkeit legt Indien seine wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Ziele in Finfjahresplanen fest. Hintergrund ist die sozialistische Planwirtschaft, an der sich zur Zeit der Unabhängigkeit Indiens Wirtschaftspolitik maßgeblich orientierte. Allerdings haben diese eher Planungsnatur und hatten nie die Verbindlichkeit der sowjetischen Finfjahresplane, an der sich Jawaharlal Nehru, Vorsitzender des Indischen Nationalkongresses und Hauptarchitekt der indischen Wirtschaftsordnung im unabhängigen Indien, orientierte (Zingel 2016: 137). Seit Ende der 1970er-Jahre wurde die umfassende Regulierung allmählich abgebaut, seit der Regierung von Rajiv Gandhi und der Offnung des Marktes Anfang der 1990er sprechen Analysten von einem wirtschaftspolitischen Kurswechsel, auch wenn Indien im Vergleich immer noch als stark reguliertes Land gilt. Nachdem Narendra Modi die einflussreiche historische *Planning Commission* 2014 abgesetzt hat ist nun ein breiteres Gremium, die *National Institution for Transforming India* für die Planungsprozesse zuständig. Damit könnte der 12. Finfjahresplan (2012–2017) „der letzte sein“ (Zingel 2016: 141).

zen (Scheu 1995: 25). Schnell zeigte sich, dass solche Programme den erhofften Einbezug der lokalen Bevölkerung nicht erreichten (Kumar 2006: 17):

It was noticed that the CDP, instead of being people's programme with government's assistance, was becoming more and more government's programme with varying degree of people's participation. (Vinta 2007: 46 f.)

Auch aufgrund wirtschaftlicher Zwänge öffnete sich die Regierung wieder zunehmend dem Konzept der PRI (Bates 2005: 178). Eine Evaluierungskommission unter dem Vorsitz von Balvantray Rai Mehta schlug 1957 vor, PRI – im Sinne von demokratischer Dezentralisierung – als Entwicklungsinstitutionen einzurichten: die Geburtsstunde der PRI (Niranjana 2002: 367; Committee on Panchayati Raj Institutions 1978). Durch die Dezentralisierung von Ressourcen und Macht an PRI auf drei Ebenen (Dorf, Block, Distrikt) sollte der Einbezug lokaler Akteure gewährleistet und damit eine höhere Effektivität von Entwicklungsprogrammen herbeigeführt werden (Niranjana 2002: 366). In Ableitung vom Begriff „Panchayat“ als lokale Regierungsinstitution prägte Jawaharlal Nehru – in Abgrenzung zum einzelnen Panchayat – den Begriff „Panchayati Raj“ (PR) als Ausdruck für den „Regierungsprozess, der die *Gram Sabha* (Dorfversammlung) mit der *Lok Sabha* (indisches Unterhaus) durch ein organisches System verbindet“ (Mathew 1995: 5). Hervorzuheben ist vor dem Hintergrund des Erkenntnisinteresses dieser Arbeit ebenfalls die Tatsache, dass die Kommission außerdem die Kooption von zwei Frauen je Panchayat vorsah.

Doch die Umsetzung der Empfehlungen des Berichts von Balvantray Rai Mehta wurde an die einzelnen Bundesstaaten Indiens delegiert, die die Vorgaben mit unterschiedlicher Motivation und Konsequenz umsetzten bzw. nicht umsetzten (Vinta 2007: 49). Bundesweit war bis 1964/66 immerhin in 12 der 15 indischen Bundesstaaten ein dreistufiges Panchayati-Raj-System eingeführt worden (Bhatt 2010: 9). Mit rund 217.300 indischen Dorf-Panchayats verfügten Mitte der 60er-Jahre ganze 96 Prozent aller Dörfer in Indien über PRI (Mathew 1995: 5).

In Rajasthan beispielsweise, wo Nehru im Oktober 1959 Indiens ersten Panchayat eröffnete (ibid.), attestierte 1962 eine Studie von AVARD<sup>46</sup> den PRI volle Funktionsfä-

---

<sup>46</sup> AVARD – *Association of Voluntary Agencies for Rural Development* – ein indischer NRO-Dachverband, der sich stark für die Realisierung und Implementierung der PRI eingesetzt hat. Die Studie trägt den Titel *Report of Study Team on Panchayati Raj in Rajasthan*.

higkeit (ibid.: 6). Sie kam weiterhin zu dem Schluss, dass die PRI maßgeblich zur allgemeinen demokratischen politischen Bildung beitrugen: „PRI fulfilled all the functions of a local government and acted as the nurseries or even the primary schools of democracy.“ (AVARD 1962, zitiert in Mathew 1995: 6)

Auch in Tamil Nadu wurde 1958 mit dem *Madras Panchayats Act* der Grundstein der PRI gelegt und ein kommunales Drei-Ebenen-System eingeführt. Nach den ersten Wahlen in den Jahren 1960/61 (Santha 1999: 37) arbeiteten dort bereits 12.630 Panchayats in Anbindung an die staatliche Bürokratie als lokale Entwicklungsinstitutionen (Aram 1995: 194). Tamil Nadu setzte gemeinsam mit Andhra Pradesh und Rajasthan die zentralen Vorgaben am schnellsten um und galt insofern als Musterbeispiel (ibid.: 196). Eine Schwäche Tamil Nadus war jedoch, dass sehr unregelmäßig Wahlen stattfanden (Mathew 2011: 183), vor der Wahl nach der Verfassungsergänzung wurde nur viermal gewählt: 1960/61, 1965, 1970 und 1986 (Santha 1999: 38).

Die weitere Entwicklung der PRI gestaltete sich, bis auf wenige Ausnahmen, in den kommenden Jahrzehnten in ganz Indien als wenig erfolgreich (Bhatt 2010: 10; Swain 2008: 25 u. a.). Vor dem Hintergrund anhaltender Probleme sowie einer Agrarkrise und des Ausbleibens weiterer Unterstützung durch den Bund (Mullen 2012: 28) kippten Mitte der 60er-Jahre auch die vorerst positive Entwicklung und öffentliche Stimmung gegenüber den Panchayats (Mathew 1995: 5). Zu den Gründen hierfür zählten vor allem die unzureichende finanzielle Ausstattung der PRI und (damit) deren sehr eingeschränkte Funktionsfähigkeit. Hintergrund war auch die dominierende staatliche Bürokratie (Niranjana 2002: 367), die die PRI in ihren Entscheidungen außen vor ließ bzw. nicht die nötigen Mittel bereitstellte (Bhatt 2010: 10). Die für Entwicklungsprogramme zuständige zentrale Planungskommission des Bundes begann außerdem, neben dem CDP weitere Entwicklungsprogramme<sup>47</sup> durchzuführen, die parallele Strukturen schufen und damit die PRI weiter schwächten (Vinta 2007: 51). Die PRI erlitten in den darauffolgenden Jahren einen enormen Ansehens- und Bedeutungsverlust, viele Regierungen schränkten ihre Befugnisse angesichts vorherrschender Korruption und Ineffizienz – aber auch aus Angst vor ernst zu nehmender Konkurrenz durch die Vertreter/innen ins-

---

<sup>47</sup> Mathew nennt als Beispiele die *Small Farms Development Agency* oder das *Intensive Tribal Development Programme* (Mathew 1995: 7).

besondere der Distriktebene – wieder ein (Bhatt 2010: 10; Swain 2008: 25). In den 70er-Jahren waren die PRI quasi nicht mehr als funktional anzusehen (Mullen 2012: 29). Als das „Ministerium für ländliche Entwicklung“ 1966 in „Ministerium für Nahrung und Landwirtschaft“ umbenannt wurde, markierte diese Umbenennung die vollständige Rückwendung zu bürokratischer Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und einen entscheidenden Schritt weg von dem Konzept, durch PRI echte Partizipation der Bevölkerung zu ermöglichen: „This was not just a cosmetic change. It marked the end of both the ‘community’ and ‘panchayats’ as agents of change and agencies of development“ (Jain 1985: 44).

### **3.1.2 Die zweite Generation der Panchayats: Wieder Scheitern erneuter Kommissionsvorschläge**

Ein 1978 vorgelegter Bericht einer Regierungskommission unter Asoka Mehta (Committee on Panchayati Raj Institutions 1978) analysierte die Probleme der PRI und beleuchtete deren Entwicklung in ihrem Aufstieg (1959–1964), der Stagnation (1965–1969) und ihrem Niedergang (1969–1977) (Mathew 1994: 3). Der Bericht kommt zu einem verheerenden Urteil über die bestehende Form der PRI, da diese ihre Funktionen kaum ausübten, massiv an finanzieller Unterausstattung litten, die Abgabe von Macht und Ressourcen nach „unten“ nicht stattfindet und Wahlen immer wieder verschoben würden (Bates 2005: 179). Diese Probleme sowie die schlechte Zusammenarbeit mit der Bürokratie seien vor allem auf die Einstellungen und Praktiken von Politikern und Beamten zurückzuführen, die ihren eigenen Machtverlust befürchteten (Kumar 2006: 22): „A combination of the bureaucracy, commercial interests, the professional middle class, the police and the political elite ‘ganged up’ against democratic decentralisation“ (Mathew 1994: 13). So sei die Versorgung und Berücksichtigung von Interessen sozial Schwacher in der Dorfgesellschaft oft auf der Strecke geblieben (Bhatt 2010: 11). Während der Bericht dem Bundesstaat Tamil Nadu attestierte, dass die PRI im nationalen Vergleich dort gut funktionierten, führte auch hier die Verweigerungshaltung von Politik und Bürokratie, tatsächlich Macht abzugeben, zum Scheitern der PRI (Aram 1995: 196).

Als Antwort auf diese Analyse unterstrich die Asoka-Mehta-Kommission jedoch gerade die Notwendigkeit starker PRI und befürwortete ihre Einbindung nicht nur als ausfuh-

rende Entwicklungsorganisationen. Im Gegenteil forderte sie, PRI sollten „als *politische* Institutionen integraler Bestandteil der Demokratie Indiens“ sein (Mathew 1995: 8). Sie forderte eine umfassende Dezentralisierung, die Einführung von politischen Parteien in PRI und riet zu deren verfassungsmäßiger Verankerung. Die Kommission schlug zudem die Einrichtung eines Zwei-Ebenen-Systems statt des dreistufigen Panchayati Raj vor – und damit sogenannte *Mandal*-Panchayats, die die Ebene des Dorfes und des Blocks zusammenfassen sollten (Bhatt 2010: 11).

Dieser Wandel in der Ausrichtung des Konzepts von PRI – weg von der entwicklungs-politischen Burokratieranbindung hin zu einer politischen Institution – rief die zweite Generation der Panchayats (ibid.: 31) ins Leben. Zwar wurden in einem Großteil Indiens den PRI nach wie vor nur sehr begrenzte Verantwortungsbereiche überlassen (Bates 2005: 180), einige Staaten – West Bengal, Karnataka und Andhra Pradesh – ergriffen dies jedoch als Chance, mit neu eingesetzten PRI „die zweite Generation PRI“ ins Leben zu rufen (Swain 2008: 27). Auch dadurch motiviert, mit ihrem Vorgehen ein Gegengewicht zur Notstandsregierung Indira Gandhis (1975–77) zu bilden (Hoe-ring/Wichterich 1999: 52), delegierten die drei Staaten erstmals weitreichende Machtbefugnisse an die neuen Institutionen und statteten sie finanziell adäquat aus (Bhatt 2010: 12). So wandelten sich PRI von „Entwicklungsorganisationen zu politischen Institutionen“ (Swain 2008: 27). In Karnataka wurde in den 1980er-Jahren neben der Reservierung von Mandaten für Angehörige von *Scheduled Castes* (SC) und *Scheduled Tribes* (ST) auch eine Frauenquote von 25 Prozent aller Sitze eingeführt (Bhatt 2010:12). Auch Andhra Pradesh reservierte seit 1986 25 Prozent aller PRI-Sitze für Frauen, 1990 folgte Maharashtra mit einer PRI-Frauenquote von 30 Prozent (Krook 2009: 88). Auch in Tamil Nadu wurde bereits 1989 die Reservierung von 30 Prozent diskutiert, es kam jedoch nie zur Umsetzung (Santha 1999: 38).

In anderen Staaten jedoch gestaltete sich die Wiedereinführung von PRI, geschweige denn von Reservierungen, wenig erfolgreich. Anfang der 90er-Jahre war zu verzeichnen, dass in vielen Landesteilen über Jahrzehnte keine PRI-Wahlen durchgeführt worden waren und Entwicklungsbelange allein in der Hand von Beamten der Bundesstaaten lagen (Mullen 2012: 33; Mathew 1994: xi).

### 3.1.3 Der dritte Anlauf zur Dezentralisierung bringt die Verfassungsand- erung

Der anlässlich des UN-Frauenjahres zur Situation indischer Frauen erschienene Bericht *Towards Equality: Report of the Committee on the Status of Women in India* (Committee on the Status of Women in India 1974) attestierte, dass die formal in der Verfassung garantierte Gleichstellung in der Realität nicht umgesetzt und Frauen auch in der Politik massiv unterrepräsentiert seien. Die im Balvantray-Rai-Mehta-Bericht 1957 vorgeschlagene Kooptation von zwei Frauen in PRI betrachtete der CSWI-Report jedoch skeptisch, weil ihm ein typisches Bild von der „unpolitischen Frau“ zugrunde liege (Niranjana 2002: 364). Auch Kaushik (1993: 15) kritisiert das Kooptieren als Irrweg, da die Frauen quasi als „Alibi“ für vermeintliche Mitwirkung missbraucht würden. Vielmehr übte das CSWI generell Kritik an der gesellschaftlichen Zuordnung der Frau zum häuslichen, familiären Raum und sah genau darin die Entfremdung der Frau von der Politik begründet (ibid.: 364). Der CSWI-Bericht empfahl daher zum einen die Einführung von Frauenversammlungen, forderte zum anderen jedoch daneben eine Quote für die PRI (Rai 1998: 116) – ein entscheidender Meilenstein auf dem Weg zur heutigen Frauenquote (Mayaram 2002: 395). Und nachdem 1988 auch der von der Regierung in Auftrag gegebene *National Perspectives Plan for Women 1988–2000* (Government of India 1988) aufgrund positiver Erfahrungen mit Frauen-Panchayats und Quoten empfahl, 30 Prozent aller Sitze in gewählten Organen für Frauen zu reservieren (Rai 1998: 116), griff Rajiv Gandhi diese Initiative 1989 auf und band sie in den 64. Verfassungserganzungsantrag mit ein.

Dass Rajiv Gandhi 1989 die Idee von PRI als Akteuren wiederaufleben ließ, wird zum einen als Resultat des Scheiterns des zentralen Entwicklungsmodells und dem daraus folgenden gesellschaftlichen Drängen nach Dezentralisierung gesehen (Mullen 2012: 31; Everett 2009: 280; Mathew 1994: 37). Zum anderen wirkten jedoch auch die positiven Beispiele der „zweiten Generation der Panchayats“ als Motivation für die Regierung, ländliche Entwicklung wieder *bottom-up* zu denken (Swain 2008: 27; Mathew 1994: 37). Die Planungskommissionen für den siebten und achten Fünfjahresplan forderten zudem eine stärkere Rolle der PRI und deren Verzahnung mit den bestehenden Entwicklungsprogrammen wie u. a. mit dem *Integrated Rural Development Programme*

(IRDP) (Bhatt 2010: 12). Rajiv Gandhi folgte diesen Initiativen, setzte mehrere Kommissionen<sup>48</sup> für die Aufwertung der PRI und ihre Verankerung in der Verfassung ein, nahm deren Vorschläge auf, ließ Gesetzentwürfe erarbeiten und vertrat seine Vision einer „repräsentativen Verwaltung“ („*representative administration*“; vgl. Bhatt 2010: 13 f.) als leidenschaftlicher Wortführer:

The bills are for the people. The bills are for their welfare, their benefit. The bills are to give power in the hands of the people. The bills are to end the reign of the power-brokers. The bills are to entrust responsibility to the grassroots. The bills are to give representative administration. [...] The bills represent the realization of Mahatma Gandhi's vision. The bills represent the fulfillment of Pandit Jawaharlal Nehru's dream. (Rajiv Gandhi im Parlament, zitiert in Bhatt 2010: 14)

Als Hintergrund für sein Engagement in Zeiten regionalistischer Bestrebungen und wirtschaftlicher Probleme (Hoering/Wichterich 1999: 54) werden Rajiv Gandhi jedoch auch strategische Interessen nachgesagt. So wurde sein Vorstoß zur verfassungsmäßigen Verankerung der PRI auch als „Wahlgeschenk“ (Swain 2008: 32) an die Bevölkerung des ländlichen Indiens angesehen. Der Druck, auch die Frauenquote hierbei zu berücksichtigen, ist nicht zuletzt auch auf die Frauenbewegung der 80er-Jahre (Mayaram 2002: 396) und die Lobbyarbeit von Wissenschaftler/innen und NROs (Rai 1999: 87) zurückzuführen (Krook 2009: 219).

Zwar scheiterte der Antrag Rajiv Gandhis 1989 knapp in der *Rajya Sabha* (indisches Oberhaus), ein 1992 von Narasimha Rao eingebrachter, weiterer Entwurf wurde jedoch beschlossen und so konnte die 73./74.<sup>49</sup> Verfassungsergänzung am 24. April 1993 in Kraft treten. Die einzelnen Bundesstaaten Indiens setzten diese Vorgabe in den Folgejahren in staatliche Gesetzgebung um, Tamil Nadu tat dies mit dem *Tamil Nadu Panchayat Act* im April 1994.<sup>50</sup>

---

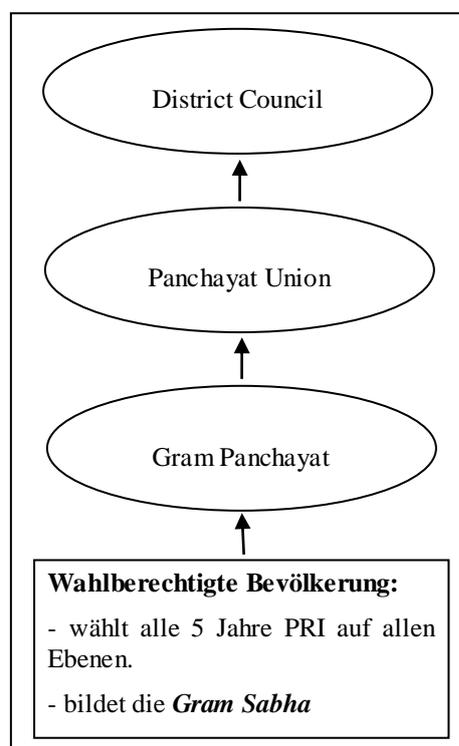
<sup>48</sup> Zu nennen wären u. a. zwei Kommissionen, 1985 unter dem Vorsitz von G. V. K. Rao, die ländliche Entwicklungs- und Armutsbekämpfungsmaßnahmen untersuchte, sowie 1987 das sogenannte Singhvi-Komitee (Bhatt 2010: 12 f.).

<sup>49</sup> Die 74. Verfassungsergänzung bezieht sich auf Selbstverwaltungsinstitutionen, sogenannte *Nagar Palias* in Städten. Ausgenommen aus der PRI-Vorgabe sind die Staaten Kashmir, Misoram, Nagaland und Maghalaya.

<sup>50</sup> Für eine Darstellung und Diskussion des *Tamil Nadu Panchayat Act* vgl. Palanithurai et al. 2009: 30 f.

### 3.2 Die 73. Verfassungsergänzung: Die Geburtsstunde der „dritten Generation“ PRI und Einführung der Frauenquote

Mit der 73. Verfassungsergänzung wurde am 24. April 1993 eine verbindliche Rahmengesetzgebung für die „dritte Generation“ von PRI als Institutionen kommunaler Selbstverwaltung für das ländliche Indien eingeführt. Im Folgenden werden die Grundzüge der PRI gemäß der Verfassungsergänzung dargestellt und es wird auf den aktuellen Implementierungsgrad der Gesetzgebung eingegangen. Die verfassungsmäßigen Grundsätze für das System der PRI wurden in einem neu geschaffenen Teil IX und dem Anhang 11 der indischen Verfassung festgelegt.<sup>51</sup>



**Abb. 3:** *Panchayati Raj System* in Tamil Nadu, eigene Darstellung.

Danach soll die Bevölkerung alle fünf Jahre Vertreter/innen für PRI auf drei Ebenen, Dorf- (*Gram Panchayat*), Block- (*Panchayat Samiti*) und Distriktebene (*Zilla Pa-*

<sup>51</sup> Für eine detaillierte Darstellung der Funktionsweisen der PRI siehe Singh 2003, Volume 1–3. Die Indische Verfassung ist online einsehbar unter: <http://lawmin.nic.in/olwing/coi/coi-english/coi-indexenglish.htm>, letzter Zugriff am 25.07.2017. Für eine kommentierte Fassung von Indiens Verfassung siehe z. B. Bakshi/Lal 2006.

*rishad*), direkt wählen.<sup>52</sup> In Tamil Nadu werden die Panchayats auf Blockebene als *Panchayat Union* (PU) und auf Distriktebene als *District Council* (DC) bezeichnet. Dabei bildet die Dorfversammlung *Gram Sabha* den basisdemokratischen Sockel, der alle Wahlberechtigten eines Dorfes umfasst und der gegenüber die PRI rechenschaftspflichtig sind.

Die *Gram Sabha* soll mindestens viermal im Jahr einberufen und von der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des GP geleitet werden.<sup>53</sup> Die Mitgliederanzahl der GP variiert von 5 bis 30, inklusive der oder dem sogenannten *Sarpanch* (Rai et al. 2007: 230), die oder der oftmals umgangssprachlich auch mit „Panchayat president“ adressiert wird. Die Bundesstaaten regeln die Wahl der oder des *Sarpanch* des GP; die Vorsitzenden der PU und DC werden von den Abgeordneten der Panchayats gewählt<sup>54</sup>. PU umfassen 15 bis 51, DP 31 bis 51 Abgeordnete. Die Abgeordneten der PRI werden über Parteilisten nach dem einfachen Mehrheitswahlrecht gewählt.

Vor dem Hintergrund des Kastensystems Indiens<sup>55</sup> schreibt Artikel 243 D der Verfassung weiterhin dem Bevölkerungsanteil gemäße Reservierungen von PRI-Sitzen für sogenannte *Scheduled Castes* (SC) und *Scheduled Tribes* (ST) vor.

---

<sup>52</sup> In Staaten mit geringerer Bevölkerungszahl (< 2 Mio.) kann die mittlere Ebene entfallen (Art. 243 B der indischen Verfassung).

<sup>53</sup> Die festgelegten Versammlungsdaten der *Gram Sabha* sind wichtige indische Feiertage: 26.01. (Tag der Republik 1950), 01.05. (Tag der Arbeit), 15.08. (Unabhängigkeit) und 02.10. (Geburtstag von Gandhi).

<sup>54</sup> Die Vorsitzenden der *Panchayat Samiti* auf Blockebene werden *Pradhan* genannt.

<sup>55</sup> Das Kastenwesen regelt das Zusammenleben und allgemeine Verhalten in der hinduistischen Gesellschaft. Dazu gehören Kleidungsstil, Essgewohnheiten und Bräuche, die sich in jeder Kaste (und ihren Unterkasten) anders gestalten. Die unterste von vier Hauptkasten bilden die sogenannten *Backward Castes* (BC) oder *Other Backward Castes* (OBC), denen aufgrund ihrer Benachteiligung ebenfalls Quoten, z. B. in Bildungseinrichtungen gewährt werden (Jurgenmeyer/Rösel 2009: 213). Die *Most Backward Castes* (MBC) sind wiederum diejenigen Kasten, die innerhalb der BC in der sozialen Hierarchie ganz unten stehen. Angehörige der SC und ST sind die am meisten benachteiligten Bevölkerungsgruppen im indischen Kastensystem (Rürup 1997: 72). Als *Scheduled Castes* (SC) werden die Kastenlosen (*Dalits*) bezeichnet und in der indischen Verfassung unter Artikel 341 erwähnt. Sie stellen etwa 15 Prozent der indischen Bevölkerung. Angehörige indigener Bevölkerungsgruppen werden als *Scheduled Tribes* (ST) bezeichnet und werden in Artikel 342 berücksichtigt. Hust weist darauf hin, dass in Indien der Begriff „Kaste“ auch als Synonym bzw. Sammelbegriff für soziale oder religiöse Gruppierungen verwendet wird (Hust 2004: 124). Für weitere Informationen zum Kastenwesen vgl. Jurgenmeyer/Rösel (2009) oder Skoda (2008).

Artikel 243 G verpflichtet die Bundesstaaten Indiens, die Verfassungsergänzung in Landesrecht umzusetzen und Zuständigkeiten und Machtbefugnisse an die PRI als „institutions of self-government“ abzugeben:

Legislature of a State may endow the panchayats with such powers and authority as may be necessary to enable them to function as institutions of self-government and such law should contain provisions for the devolution of powers and responsibilities upon panchayats at the appropriate level with respect to a) the preparation of plans for economic development b) the implementation of schemes for economic development and social justice as may be entrusted to them.

PRI sollen einerseits staatliche Programme implementieren, andererseits jedoch entsprechend des lokalen Bedarfs unter Einbezug der Bevölkerung in mindestens 29 Politikbereichen eigene Entwicklungspläne erarbeiten (Palanithurai 1999: 15) – darunter u. a. die Bereiche Armutsbekämpfung, Gesundheitsversorgung, Land- und Forstwirtschaft, Wasserversorgung sowie das Bildungswesen (Mathew 1995: 11).<sup>56</sup> Das Ziel der PRI ist daher sowohl, den *Common Man*, d. h. die Normalburgerin bzw. den Normalbürger in die sie/ihn betreffenden Belange mit einzubeziehen, als auch, ihr/ihm auf diesem Weg öffentliche Güter bzw. Versorgung zuteilwerden zu lassen. Alok formuliert 2013, „the key objective of the panchayat is to balance the twin values of ‘citizen participation’ and ‘service delivery’, the basic goals of decentralised democracy“ (Alok 2013: 17).

Die Regierungen der indischen Bundesstaaten sollen Beamte benennen, welche die Arbeit auf allen drei Ebenen unterstützen. Um ihre Aufgaben wahrnehmen zu können, sollen die Staaten weiterhin die PRI finanziell adäquat ausstatten. Eigens von jedem Staat zu schaffende Kommissionen für Finanzen und für die regelmäßige Durchführung von Wahlen sollen eine verlässliche Implementierung der Vorgaben garantieren.

---

<sup>56</sup> Im Anhang Nr. 11 der indischen Verfassung werden die Politikbereiche gelistet, die in die Verantwortung der PRI fallen sollen: 1) Agriculture 2) Land improvement, implementation of land reforms, land consolidation and soil conservation 3) Minor irrigation, water management and watershed development 4) Animal husbandry, dairying and poultry 5) Fisheries 6) Social forestry and farm forestry 7) Minor forest produce 8) Small-scale industries, including food-processing industries 9) Khadi, village and cottage industries 10) Rural housing 11) Drinking water 12) Fuel and fodder 13) Roads, culverts, bridges, ferries, waterways 14) Rural electrification, distribution of electricity 15) Non-conventional energy sources 16) Poverty alleviation programmes 17) Education 18) Technical training and vocational education 19) Adult and non-formal education 20) Libraries 21) Cultural activities 22) Markets and fairs 23) Health and sanitation 24) Family welfare 25) Women and child development 26) Social welfare 27) Welfare of the weaker sections 28) Public distribution system 29) Maintenance of community assets.

### 3.2.1 Die Revolution der Verfassungsergänzung: Die Frauenquote wird Pflicht

Das größte Novum der Verfassungsergänzung jedoch ist die damit eingeführte Frauenquote, die den Ausgangspunkt dieser Arbeit bildet.<sup>57</sup> Die Verfassungsergänzung sieht vor, dass ein Drittel aller Sitze der PRI auf allen Ebenen (inklusive der *Sarpanch*-Posten) für Frauen reserviert werden müssen. Konkret heißt es hierzu in Artikel 243 D der 73. Verfassungsergänzung:

1. Not less than one-third (including the number of seats reserved for women belonging to the SC and ST) of the total number of seats to be filled by direct election in every panchayat shall be reserved for women.
2. Not less than one-third of the total number of offices of chairpersons of the Panchayats at each level shall be reserved for women.

Konkret heißt dies, dass ein Drittel aller Sitze der PRI für Frauen reserviert werden und die 33-Prozent-Regelung ebenfalls für die Sitze der reservierten Minderheiten und auch für die Ämter von *Sarpanches* der PRI angewandt wird. Es werden also jeweils entsprechend ein Drittel aller Wahlkreise für Frauen reserviert und nur weibliche Kandidatinnen zugelassen. Gemäß einem Rotationssystem verändern sich diese Wahlkreise alle fünf Jahre bei jeder Wahl (Rai et al. 2007: 230).

Entsprechend der Verfassung wurden bei den ersten PRI-Wahlen 1995/96 etwa 250.000 Panchayats auf Dorf-, 6.500 auf Block- und 500 auf Distriktebene gewählt (United Nations Development Programme 2000: 7).<sup>58</sup> Fast alle Staaten erfüllten zudem die 33-Prozent-Vorgabe für Frauen auf GP-Ebene – auf allen drei Ebenen der PRI geschah dies allerdings nur in Karnataka, Maharashtra, Odisha<sup>59</sup> und TN (ibid.: 35). Während 1996 TN die Vorgaben gerade so erfüllte (Anandhi 1996: 431), überstieg es im Jahr 2001 mit 37 Prozent wie acht weitere Staaten die 33 Prozent (Institute of Social Science 2006: 8).<sup>60</sup> In TN wurden 2001 in den landesweit 12.609 GP 97.111 Mitglieder gewählt. Da-

---

<sup>57</sup> Für weitere Informationen und zur Diskussion der Rolle von Frauen in der Politik Indiens siehe Kapitel 4.2 und zum Mittel der Quote siehe Kapitel 5.

<sup>58</sup> Die Wahlkommissionen der Bundesstaaten teilen die PRI anhand der Einwohnerzahl in entsprechende Gebiete ein.

<sup>59</sup> Bis 2011 trug der Bundestaat den Namen „Orissa“. In dieser Arbeit wurde stets die aktuelle Bezeichnung genutzt.

<sup>60</sup> Weitere Staaten: Andhra Pradesh 33,04, Assam 50,38, Chattisgarh 33,75, Gujarat 49,30, Kerala 57,24, Karnataka 43,6, Uttar Pradesh 37,85, West Bengal 35,15 (jeweils Prozent) (Institute of Social Science 2006: 8).

von waren 25.973 Frauen, zu denen zudem noch 6.238 SC-Frauen und 439 Frauen der ST kamen. 4.496 Frauen und 8.106 Männer stellten die *Sarpanches*.

Damit ermöglichte bereits der erste Urnengang nach der Verfassungsergänzung die Wahl von über einer Million Frauen in die PRI im ländlichen Indien – eine Tatsache, die bereits für sich als „stille Revolution“ (Mathew 1994: 129) bewertet wurde. Jedoch ist die zentrale Hoffnung vieler, dass in dieser Quote das Potenzial für eine Veränderung der Geschlechterverhältnisse, für eine Machtumverteilung und für *Empowerment* der Frauen liegt, wiederum auch maßgeblich abhängig vom Erfolg des Dezentralisierungsprojekts an sich sind (Mayaram 2002: 414).

### 3.2.2 Erfolgreiche Dezentralisierung? Geteiltes Echo nach über 20 Jahren

Gemäß den Vorgaben der Verfassungsergänzung führten alle indischen Bundesstaaten bis April 1994 für PRI bundesstaatliche Gesetze ein (Mathew 1995: 13), so auch Tamil Nadu 1994 mit dem *Tamil Nadu Panchayat Act* (Palanithurai 2007; Aram 1995: 197). Im Oktober 1996 wurden somit in TN erstmals 38.748 Frauen mit verschiedensten Hintergründen für die drei Ebenen in die PRI Tamil Nadus gewählt (Anandhi 2002: 431). Im Jahr 2017 arbeiten in ganz Indien 248.972 *Gram Panchayats*, 6.625 *Panchayat Samitis* und 618 *Zilla Parishads* (Government of India 2017), in Tamil Nadu sind es 12.524 *Gram Panchayats*, 385 *Panchayat Unions* und 31 *District Panchayats*.<sup>61</sup> Etwa 2,9 Millionen Panchayat-Abgeordnete vertreten die Interessen der indischen Bevölkerung im Drei-Ebenen-System der PRI, ca. 42 Prozent davon sind Frauen (Alok 2013: 32).

In den letzten 20 Jahren fanden in allen Landesteilen regelmäßige Wahlen statt und landesweit wurden Wahl- und Finanzkommissionen eingerichtet (ibid.: 13). Damit kann 25 Jahre nach dem Inkrafttreten der Verfassungsergänzung attestiert werden, dass durch die verfassungsrechtliche Verankerung der PRI deren Einführung und die Verstetigung erreicht wurde (ibid.: iii). Kann daher auch von erfolgreicher Dezentralisierung gesprochen werden? Erfüllen die PRI im heutigen Indien ihre Funktion als „institutions of self-government“, so wie es die Verfassung vorsieht?

---

<sup>61</sup> Zahlen Stand Juli 2017, aktuelle Informationen zu den PRI gibt das *Local Government Directory* des *Ministry of Panchayati Raj*, online unter <http://lgdirectory.gov.in/rptConsolidateforRuralLB.do>.

Unter „Dezentralisierung“ wird hier ein Prozess der „Übertragung von politischer Macht auf Bürger/innen oder deren Vertreter/innen auf unteren Ebenen des politischen Systems“ verstanden (Mullen 2012: 1).<sup>62</sup> Crook und Manor (1998) weisen in diesem Zusammenhang auf den Unterschied zwischen zwei Formen der Dezentralisierung hin: Machtabgabe nach „unten“ kann bedeuten, die Machtkonzentration des Zentrums lediglich aufzuweichen (*Deconcentration*), indem neue Akteure der Regierung auf unteren Ebenen geschaffen werden. Dies ist jedoch lediglich eine Verschiebung der Macht der gleichen Machthabenden auf eine neue Ebene. Wird jedoch Entscheidungsmacht auf neue Akteure und Institutionen unterer Ebenen übertragen, so sprechen sie von *Devolution*. Diese Form der Dezentralisierung teilt die Macht zwischen Zentrum und unteren Ebenen auf (Crook/Manor 1998: 7). Da im Falle der Verfassungsergänzung Macht in diesem Sinne auf die neuen Akteure, PRI, übertragen werden sollte, wird der Begriff „Dezentralisierung“ in dieser Arbeit in diesem Sinne von *Devolution* verwendet.

Vor dem Hintergrund des Scheiterns zentralistischer Politikansätze unterstreichen Befürworter den Wert von Dezentralisierung generell und das Potenzial lokaler Lösungen für lokale Probleme (ibid.: 1). Weiterhin gilt Dezentralisierung als geeignetes Mittel, um die Gestaltungsmacht „ineffizienter Zentralstaaten in Richtung verantwortungsvoller Kommunalpolitik“ (Alok 2013: 13) zu verschieben, damit zudem die „Demokratie zu vertiefen“ und die öffentliche Daseinsfürsorge effizienter zu machen (ibid.). Dezentralisierungsskeptiker führen dagegen die Gefahr an, dass sich durch Dezentralisierung Ungleichheiten zwischen Landesteilen verstärken und sich einflussreiche lokale Eliten vor dem Hintergrund fehlender Kompetenzen einer armen und bildungsfernen Dorfbewölkerung auf deren Kosten an Macht und Ressourcen bereichern könnten (Mullen 2012: 2 f.).

Auch im Falle Indiens waren mit den vorgesehenen Veränderungen von „Struktur und Substanz indischer Lokalpolitik“ (Mayaram 2002: 404) durch die per Verfassungsergänzung verordnete Dezentralisierung bzw. *Devolution* große Hoffnungen auf einen „Wandel von einer repräsentativen zu einer Demokratie des Volkes“ (Niranjana 2002: 366) verbunden. Aus der erhöhten demokratischen Partizipation sollten eine neue de-

---

<sup>62</sup> Für eine weitere Begriffsdiskussion von *Devolution* im indischen Kontext siehe Alok 2013: 73 ff. oder Bhatnagar 2011: 161 ff.

mokratische Kultur der Transparenz (Andersson/Bohman 2001: 28) erwachsen, die PRI der gescheiterten Top-down-Bürokratie lokale Lösungen entgegensetzen (United Nations Development Programme 2000: 1) und die öffentliche Daseinsfürsorge verbessern (Mullen 2012: 32). Vor allem für die bisher am stärksten marginalisierten Bevölkerungsgruppen erhoffte man sich eine verbesserte Situation (United Nations Development Programme 2000: 4), Dezentralisierung sollte „mehr Bürgerbeteiligung und mehr soziale Gerechtigkeit“ bedeuten (Mullen 2012: 31), die PRI standen für „die Verankerung der Demokratie auf Dorfebene“ per se (ibid.).

Mit Blick auf diese Erwartungen wird die Implementierung der Verfassungsergänzung im Jahr 2017, mehr als 20 Jahre nach ihrer Verabschiedung, unterschiedlich bewertet. Zum einen ist ihre Bedeutung für die politische Kultur im ganzen Land kaum zu unterschätzen, zum anderen prägen die unzureichende finanzielle Ausstattung und schleppe Abgabe von Befugnissen an die PRI die Analysen der Kritiker. Im Folgenden werden Errungenschaften und Herausforderungen diskutiert.

### **3.3 Fazit: Katalysatoren der Demokratie – bei ausbleibenden Mitteln**

Political education is the primary function of local government, of greater importance than administrative efficiency. (Paragraf 5 der Lord-Ripon-Resolution, zitiert in Alok 2013: 21)

Angesichts der Relevanz, die Lord Ripon bereits 1882 den PRI in ihrer Funktion als Institutionen politischer Bildung zumaß, fällt diesbezüglich die Analyse der bisherigen Dezentralisierung durchweg positiv aus: Expert/innen attestieren nicht nur generell Optimismus ob der flächendeckenden intakten Umsetzung der PRI (Alok 2013: 13), sondern heben insbesondere die politisierende Wirkung der PRI auf die Bevölkerung hervor (Vinta 2007: 249; Singh 2003/3: 196). Als „Verlängerungskabel der Demokratie zu den Dörfern“ (Swain 2008: 6) sei nicht nur ein grundsätzlich positives Fazit bei der Bevölkerung festzustellen (Vinta 2007: 252), sondern auch ein höheres Politikbewusstsein (ibid.: 250). Damit leisteten PRI als „political nurseries“ (Singh 2003/3: 26) einen großen Beitrag zur Demokratisierung und Politisierung der einfachen Bevölkerung (Kumar 2006: 297; Singh 2003/3: 196). Die PRI hätten durch ihre „neuen Räume für soziale und politische Partizipation“ und Meinungs austausch (Kumar 2006: 297) die demokratische Kultur in den Dörfern „stark gemacht gegen Rückfälle in Autokratie oder Bürokratie“ (Singh 2003/3: 7). Auch sei eine effizientere und bedarfsorientierte Versorgung mit öf-

fentlicher Daseinsfürsorge in den Bereichen Gesundheit, Elementarbildung und bezüglich lokaler Infrastruktur feststellbar (Mullen 2012: 173; Kumar 2006: 297). Zum ersten Mal in Indiens Geschichte sind durch die PRI nicht nur Kommunikationskanäle zwischen der Dorfbevölkerung und dem politischen System geschaffen worden, sondern die einfache Bevölkerung ist unmittelbar in soziale und entwicklungspolitische Programme zu ihren Gunsten involviert (Mullen 2012: 33). Girard stellt beispielsweise fest, dass das 2005 initiierte Programm *Gandhi National Rural Employment Guarantee Act* (MGNREGA) den PRI eine entscheidende Stärkung brachte, da sie über die alleinige Entscheidungshoheit hinsichtlich der Ausgaben für lokale Investitionen (Infrastruktur u. a.) aus dem Programm verfügen (Girard 2015: 529).

Des Weiteren analysieren Beobachter/innen, dass die indische Politik insgesamt in den vergangenen zwei Jahrzehnten „panchayatisiert“ (Swain 2008: 6) worden sei: PRI stellen einerseits ein wichtiges Feld der Akquise bzw. des Trainings von politischem Nachwuchs dar (Parihar 2010; Kumar 2006: 297), andererseits wird hier auch der Kampf der Parteien und Kandidat/innen um Wählerstimmen auf anderen Ebenen der Politik auf der Dorfebene mit entschieden:

In the emerging political pattern in India, the PRI have already acquired significant political overtones and the legislative political elite have developed keen interest in the working of the panchayati raj institutions not only for reasons of the functional span but as their political importance as vote banks. (Singh 2003/1: 221)

Doch sichtet man auch die Kritik am Prozess der Umsetzung der Verfassungsergänzung seit ihrer Einführung, so erinnern die Analysen stark an Aspekte, die in der Geschichte oft das Scheitern mit bedingten (vgl. Kapitel 3.1): „Mangelnder politischer Wille, Mangel an Klarheit über Zuständigkeiten, unzureichende Finanzausstattung, Korruption, Machtgier lokaler Eliten ...“ (Dutta 2012: 351; Vinta 2007: 51).

Als größtes Problem ist hier die nur schleppend vorangehende Umverteilung von Macht und Ressourcen weg von zentralen und staatlichen Regierungen hin zu den PRI zu nennen (Alok 2013; Kumar 2006: 301; Gosh 2003: 12; Singh 2003/3: 9). Sie hängt maßgeblich vom politischen Willen der Bundesstaaten ab. Doch angesichts des Freiraums, den die Verfassung den Bundesstaaten bei der Umsetzung lässt, wurden seit Einführung der PRI immer wieder ein Mangel an finanzieller Ausstattung und das Ausbleiben administrativer Reformen (Narayanan 1996: 382) beklagt. Kritiker/innen sahen so die konkreten eigenständigen Einflussmöglichkeiten von PRI begrenzt (Hoering/Wichterich

1999: 60) und stellten eine erneute Entwicklungstendenz der PRI zu Exekutoren von staatlichen Programmen fest (Jayal 2006: 28).

Eine Studie zu landesweiten Dezentralisierungsanstrengungen mit dem Titel *Strengthening of Panchayats in India: Comparing Devolution across States* (Alok 2013) offenbarte 2013 die Gräben, die sich auch 20 Jahre nach der Verfassungsergänzung noch zwischen Theorie und Praxis der PRI auftun. Alok untersucht in der Studie, ob und inwieweit die Bundesstaaten Indiens die fünf Hauptvorgaben der Verfassungsergänzung umgesetzt haben: 1) die Einsetzung der Wahlkommissionen für die Wahl der PRI (Art. 243 K); 2) die regelmäßige Durchführung von Wahlen (Art. 243 E); 3) die Umsetzung der Reservierungen für ST/SC und Frauen (Art. 243 D); 4) die regelmäßige Einrichtung von Finanzkommissionen (Art. 243 I) und 5) die Einrichtung von Planungskomitees auf Distriktebene (Art. 243 ZD). Neben diesen Rahmenbedingungen beleuchtet die Studie weiterhin die sogenannten 3 Fs: *Functions, Finances and Functionaries*, d. h. die an die PRI delegierten Zuständigkeiten/Aufgaben, ihre finanzielle Ausstattung sowie das zur Verfügung gestellte Personal. Weiterhin werden auch die unternommenen Anstrengungen der PRI für transparente Rechenschaft und Kompetenzaufbau untersucht (Alok 2013: iii). In diesem Sinne prüft die Studie, ob im heutigen Indien Rahmenbedingungen herrschen, die PRI benötigen, um ihre Funktion als eigenständige Institutionen wahrzunehmen (*Enabling Environment*) (ibid.: 13). Ein sogenannter *Devolution Index* gibt Auskunft über den Grad der erreichten Dezentralisierung und ermöglicht eine differenzierte Sicht auf die Lage in den einzelnen Landesteilen.<sup>63</sup>

Bezüglich der Übertragung von *Functions*, d. h. Zuständigkeiten, an die PRI attestiert die Studie, dass zwar weitestgehend die Umsetzung der Verfassungsvorgaben in Landesrecht erfolgt ist, die Ausgestaltung der Zuständigkeiten der PRI allerdings höchst unterschiedlich ausfällt und zumeist zu wünschen übrig lässt. So haben, bis auf wenige Ausnahmen,<sup>64</sup> die Staaten zumeist lediglich frühere PRI-Regelungen revitalisiert, die darin vorgesehenen Zuständigkeiten allerdings nicht ausreichend angepasst und keine

---

<sup>63</sup> Für eine kritische Diskussion der Aussagefähigkeit von Indizes wie dem hier vorgestellten vgl. Oommen 2009 oder Rustagi 2004.

<sup>64</sup> Einige Staaten, darunter Andhra Pradesh, Kerala, Gujarat, Karnataka und Madhya Pradesh, haben jedoch die 29 Zuständigkeitsbereiche ausdefiniert und teils in kleinere Zuständigkeitsbereiche unterteilt. Wenige, z. B. Kerala, haben Gesetzgebungen auf den Weg gebracht, um die Zuständigkeiten der PRI dem anzupassen bzw. zu erweitern (Alok 2013: 39).

weiter gehenden Prozesse des Machttransfers sichergestellt (ibid.: 39). Daher sind die Zuständigkeitsbereiche nach wie vor unklar und Überschneidungen bzw. Doppelungen erschweren die Arbeit der PRI (ibid.).

Mit Blick auf die Dimensionen *Functions* und *Finances* ist festzustellen, dass die Übertragung der Finanzverantwortung der Übertragung von Aufgaben sogar noch hinterherhinkt (ibid.: 7). Die Erhebung ergibt, dass PRI oftmals aufgrund ihrer technischen und finanziellen Unterausstattung nicht einmal ihre grundlegenden Funktionen umsetzen können (ibid.: 39), stattdessen übernehmen staatliche Organe deren Zuständigkeiten – beispielsweise die für Trinkwasser, kommunalen Straßenbau, Sanitär etc. (ibid.; Alsop/Kurey 2005: 77). Ohne finanzielle Ausstattung können die PRI jedoch die ihnen übertragenen Aufgaben nicht umsetzen. Die finanzielle Unterausstattung ist also nach wie vor der Haupthinderungsgrund für ein effektives Funktionieren der PRI (Alok 2013: 13; Anand 2011: 111; Joseph 2011: 81).

Der Vergleich zwischen den Bundesstaaten auf dem *Devolution Index* offenbart einen signifikanten Unterschied zwischen wenigen Top-Performern – an erster Stelle Maharashtra und Karnataka, gefolgt von Kerala, Rajasthan und Tamil Nadu – und dem Rest des Landes. Auch hier wird deutlich, wie stark Dezentralisierung vom jeweiligen Willen des Staates abhängt (Alok 2013: 56): Die Situation in den einzelnen Staaten ist höchst unterschiedlich. Während Anand 2011 Kerala als „Vorzeigeland“ hervorhebt, weist er auf die wenig erfolgreichen Staaten Punjab und Haryana hin (Anand 2011: 111).

Auch Mullen (2012) konstatiert, dass Dezentralisierungserfolge und damit einhergehend das Potenzial für sozialen Wandel stark kontextabhängig sind, denn „die Umverteilung der Macht passiert nicht in einem politischen Vakuum“ (Mullen 2012: 3): So stellt sie in einer aktuellen Studie zu Dezentralisierung in Indien<sup>65</sup> fest, dass das Potenzial für erfolgreiche Kommunalpolitik stark von der bisherigen politischen Kultur (Tradition einer vielfältigen Meinungslandschaft vs. Machtstellung weniger Entscheidungsträger/innen) im jeweiligen Bundesstaat abhängt bzw. davon, ob vor Ort bereits Erfahrungen mit Selbstverwaltung vorliegen (ibid.).

---

<sup>65</sup> Mullen (2012) untersucht die Umstände, unter denen Dezentralisierung einen effektiven Beitrag zu besseren Sozialleistungen und sozialem Wandel leisten kann. Sie analysiert den bisherigen Erfolg von Dezentralisierungsanstrengungen in ganz Indien und führt in drei Staaten Fallstudien auf Dorfebene durch.

Der Bundesstaat Tamil Nadu steht im *Devolution Index* auf Platz fünf und schneidet auch in fast allen Einzeldimensionen als einer der „besten“ Staaten ab (Alok 2013: 95). Auch im wichtigen Feld Finanzen ist ein beachtliches Maß an Dezentralisierung erreicht (Platz 4), ausdrücklich hervorgehoben wird die Arbeit der Finanzkommission. Weiterhin ergibt die Erhebung, dass die lokalen Funktionsträger in angemessener Form Rechenschaft ablegen und sich der Staat besonders durch ein gutes Monitoring (*Performance Assessment*) und Anreizsysteme für die PRI hervortut (ibid.: 11).

Auch in TN reichte der politische Wille bisher nicht zu einer vollständigen Delegation bzw. Ausstattung für alle 29 Politikfelder (Joseph 2011: 81; Vijayraghavan 2006). 2006 waren zwar in allen 29 Politikbereichen die Zuständigkeit auf die PRI übertragen worden, die nötige Ausstattung mit Finanzen und Personal war jedoch bisher nicht erfolgt (Bhatt 2010: 192). Dass politische Korruption sowie der Einfluss von Parteien und einer stark personalisierten Lokalpolitik die Lage der PRI in Tamil Nadu erschweren, beklagte im Jahr 2004 der Minister (aus Tamil Nadu) M. V. Rajasekharan<sup>66</sup> mit drastischen Worten: „The tyranny of the bureaucracy has been replaced by the tyranny of the Panchayat functionaries.“ Mit Blick auf die magere finanzielle Ausstattung der PRI in Tamil Nadu, die lediglich 8 Prozent der bundesstaatlichen Einnahmen entspricht (Joseph 2011: 87), bezeichnet auch Joseph ein Funktionieren der PRI als Selbstregierungsorganisationen als „fernen Traum“ (ibid.: 90).

Bezüglich der Umsetzung der Reservierung von Quoten für Frauen ergibt die Studie ein positives Bild: 1.364.154 Frauen sind PRI-Abgeordnete, d. h. 42,3 Prozent aller PRI-Sitze in Indien sind von Frauen besetzt (Alok 2013: 34). Während die meisten Staaten die vorgeschriebenen 33 Prozent als Quote umgesetzt haben, zeichnen sich zudem 16 Bundesstaaten dadurch aus, dass Frauen 50 Prozent oder mehr der PRI-Abgeordneten stellen<sup>67</sup> (ibid.: 33 f.).

Auch weitere Analysen (Bhayana 2011; Singh/Singh 2011: xix; Bhatt 2010; Vinta 2007; Kumar 2006; Alsop/Kurey 2005: 3; Pal 2004; Jha/Pal 2004; Stephen/Sekaran

---

<sup>66</sup> Rede des *Minister for State Planning TN* im Rahmen des Seminars „Panchayati Raj for effective Governance“ im Shanti Ashram am 10.10.2004.

<sup>67</sup> In Bihar, Chattisgarh, Manipur, Odisha, Rajasthan, Madhya Pradesh, Himachal Pradesh, Kerala, Jharkhand, Tripura und Uttarakhand und Karnataka wurde die Quote auf 50 % erhöhet (Chaudhuri 2015: 13).

2001) stellen den bisherigen Dezentralisierungsanstrengungen ein kritisches Zeugnis aus. So z. B. die von Bhatt anhand der drei Kriterien „Zuständigkeiten, Finanzausstattung und Personalausstattung der PRI“ aus dem Jahr 2010: Die Zuständigkeiten der PRI seien nicht klar genug definiert bzw. abgegrenzt. Zudem hätten einige Staaten wichtige Institutionen wie die Planungskommissionen (*District Planning Committees*) lange nicht etabliert (Bhatt 2010: 23). Auch sie stellt einen Mangel an Personal und vor allem Finanzen fest (ibid.: 20).

Zu weiteren kritischen Beobachtungen zählt neben dem alten Phänomen verschleppter Wahlen (Mathew 2001: 183) auch der starke Einfluss von Kasten (Sharma 1994: 297), Parteipolitik und Gewalt in den PRI. Außerdem haben gerade sozial Schwache und Angehörige der SC kaum Einfluss (Sivanna 2014; Anand 2011: 112; Inbanathan/Sivanna 2011; Saxena 2011: 54; Bhatt 2010: 27; Vinta 2007: 250) und oftmals dominieren lokale Eliten die PRI (u. a. Daftary 2010: 1693). In seiner Studie zu PRI in Himachal Pradesh kritisiert auch Vinta die von „Seilschaften“ geprägte Politik, insbesondere bezüglich der Verbindung von PRI-Funktionären zu höheren Ebenen der Politik oder der Verwaltungsbürokratie (Vinta 2007: 250). Dutta sieht durch die Reservierung sogar die Probleme des Nepotismus und der Korruption verschärft, da (männliche) Machthaber subtil deren Sinn unterwandern, in dem sie abhängige und sozial Schwache bzw. wenig kompetente Kandidatinnen auf politische Posten brächten und diese manipulierten (Dutta 2012: 352). Problematisch ist zudem das ungeklärte Verhältnis zwischen PRI und Bürokratie und die damit verbundenen „Reibungsverluste“ (Anand 2011: 111; Vinta 2007: 254). Durch ihre begrenzte Ausstattung mit Macht und Ressourcen sind die PRI von „Zugeständnissen“ (Joseph 2011: 85; Saxena 2011: 57) von oben abhängig und in ihrer Stellung im politischen System sehr viel schwächer als alle anderen Institutionen (Saxena 2011: 49).

Aus dieser Analyse, vor allem bezüglich der schleppenden Abgabe von Macht, lässt sich schließen, dass politischen Eliten in Indien unter den PRI nach wie vor oftmals weniger Selbstbestimmung von unten verstehen, sondern sie auch heute hauptsächlich als verlängerten Arm von Top-down-Programmen wahrnehmen (Mathew 2011: 35; Saxena 2011: 53; Ghosh 2003: 226; Singh 2003/3: 26; Narayanan 1996: 384). Studien in vier Bundesstaaten von Ghosh und Kumar aus dem Jahr 2003 belegen, dass es insbesondere die lokalen Eliten sind, die eine Verweigerungshaltung gegenüber echter *Devolution* einnehmen, da sie das Entstehen neuer Machtzentren befürchten (Ghosh/Kumar 2003:

225). Die von oben definierte Priorisierung von PRI als Programmexekutoren und die damit einhergehende Anspruchshaltung auf den höheren Ebenen von Politik und Verwaltung trägt dazu bei, dass sich auch auf lokaler Ebene die Panchayat-Abgeordneten vorrangig diesen Aufgaben verpflichtet fühlen, anstatt das „Entwicklungsparadigma“ infrage zu stellen und die Bedürfnisse von unten zu definieren (Narayanan 1996: 384). Genau jenes rein funktionale Verständnis von PRI wirkt sich jedoch in Bezug auf ihre Möglichkeiten, tatsächlich als Selbstverwaltungsinstitutionen im Sinne der Verfassung zu agieren, fatal aus. Mathew bemerkte diesen Trend frühzeitig und kritisierte, dass PRI einerseits als *Self-Governance*-Institutionen bezeichnet würden, ihre Zuständigkeit für die 29 Politikbereiche sie jedoch wieder als entwicklungspolitische Akteure prägten, während ihnen wichtige Machtbefugnisse wie etwa die polizeiliche Aufsicht fehlten (Mathew 1995: 13; Joseph 2011: 80). Auch ein Bericht der indischen Regierung anlässlich des 15-jährigen Bestehens der PRI kommt 2008 zu dem Urteil, dass ohne eine sehr viel weiter reichende Abgabe von Macht und eine verbesserte Ausstattung der PRI eine „Selbstregierung“ nicht gelingen kann (Government of India 2008a: 4 ff.). Saxena weist zudem auf die „Hilflosigkeit“ (Saxena 2011: 43) hin, vor der die PRI stehen, da sie viele lokale Probleme, beispielsweise in der Landwirtschaft, in Zeiten einer globalisierten Wirtschaftspolitik gar nicht selbst bewältigen können. Singh bemerkt zu der Rolle der PRI als Ausführungsorgane bereits ein Jahrzehnt nach Einführung der PRI:

To think of PRI solely as organs for implementing developmental programmes is to miss the essence of the matter. We must make them the agents of modernization or they will impede the whole process of transformation. (Singh 2003/3: 2)

Der langjährige Beobachter und PRI-Experte George Mathew sah mit Blick auf die Geschichte der PRI vor der Verfassungsergänzung ebenfalls die politischen Eliten als Haupthinderungsgrund:

The urban and the rural elite, its representatives in politics and a bureaucracy conditioned by its class character, had a disdain for the PR system and this has ever since remained intact. (Mathew 1994: 6)

Angesichts der schleppenden Machtabgabe nach „unten“ stellte er die Grundsatzfrage, ob es überhaupt möglich sei, Dezentralisierung durch das zentralistischste Instrument schlechthin – die Verfassungsergänzung – einzuführen und das Bottom-up-Modell PR *top-down* zu etablieren (Mathew 1995: 12). In der Tat wird die Verfassungsergänzung von den meisten Staaten als ein ihnen aufoktroiertes Projekt des Zentralstaates wahrgenommen (Pal 2004: 138; Mayaram 2002: 297), was wiederum ihre massiven Wider-

stände erklären könnte (Rürup 1997: 78). Kumar weist zudem darauf hin, dass die Einführung bzw. Stärkung der PRI in ihrer Geschichte immer ein „Geschenk des interventionistischen Staates für seine Untergebenen“ (Kumar 2006: 22) gewesen sei – und nicht etwa Resultat sozialer Bewegungen oder gesellschaftlichen Drucks. Diesen mangelnden gesellschaftlichen Druck zur Verwirklichung der Panchayat-Vision bemängeln auch Mathew (1995: i) und Saxena. Saxena unterstreicht die bisherige Abwesenheit einer landesweiten Bewegung für die Aufwertung der PRI (Saxena 2011: 55) und sieht in diesem „Defizit an Politik“ (ibid.: 57) bzw. Politisierung der Lokalbevolkerung den Grund für die „Identitätskrise der PRI“ (ibid.). Saxena argumentiert daher für eine Politisierung der PRI durch Parteien und höhere Ebenen des politischen Systems. Kumar geht u. a. der Frage nach, unter welchen Umständen Bundesstaaten die PRI unterstützen (Kumar 2006) und inwiefern diese tatsächlich die politische Kultur und die Situation in den Dörfern verbessern. Kumar argumentiert gemeinsam mit Ghosh, dass es neben der *Devolution* „von oben“ auch einer Selbstaufwertung „von unten“ bedarf (Ghosh 2003: 226). Gerade in der Vernetzung mit der Zivilgesellschaft und anderen Akteuren ländlicher Entwicklung sehen beide eine Möglichkeit für die PRI, ihre Bedeutung und Macht auszubauen (Kumar 2006: 309; Ghosh 2003: 226). Dem entgegen wird auch die Tendenz beobachtet, dass gerade andere zivilgesellschaftliche Organisationen eine kontraproduktive Konkurrenz und Parallelstruktur zu den PRI aufbauen, da sie in deren Zuständigkeitsbereichen agieren und ihnen zum Teil nationale und internationale Gelder streitig machen (Chandrashekar 2011: 201; Saxena 2011: 5; Alsop/Kurey 2005: 3).<sup>68</sup> Saxena weist darauf hin, dass jedoch allein die Vision bzw. das Rollenverständnis derselben so vielfältig und damit unklar sei, dass auch diese unterschiedlichen Verständnisse und damit Erwartungen die PRI lähmten (Saxena 2011: 53). Abraham (2014) zeigt in ihrer Studie jedoch, wie gerade NROs und arme Bevölkerungsteile ihren Einfluss auf die Lokalpolitik durch Mitwirkung entscheidend verbessern und lokale Machtverhältnisse ändern können (Abraham 2014: 62).

---

<sup>68</sup> Alsop und Kurey (2005) untersuchen in ihrer Studie *Local organizations in decentralized development. Their functions and performance in India* die Situation und das Zusammenwirken verschiedener lokaler Akteure, darunter auch PRI, in den drei Politikfeldern „Empowerment von Frauen, Trinkwasserversorgung/Sanitation, Wasserbewirtschaftung“ in den Staaten Karnataka, Madhya Pradesh und Uttaranchal. Sie attestieren ebenfalls ein Nichterfüllen der Funktionen der PRI sowie den dringenden Bedarf, die Aktivitäten lokaler Akteure zu koordinieren, damit keine Doppelungen oder Kontraproduktivitat entstehen (Alsop/Kurey 2005: 40, 77).

Doch kein Erfolg der PRI ist vom nationalen und bundesstaatlichen Kontext zu trennen und ein Erfolg oder Scheitern der PRI im Ganzen liegt zu großen Teilen in der Verantwortung bundesstaatlicher Politik und Verwaltung sowie nach wie vor der zentralen Regierung Indiens (Singh 2003: 209).

Auf zentraler Ebene war und ist Indien nicht untätig. Um die zügige politische, finanzielle und administrative *Devolution* voranzutreiben, wurde 2004 das Ministerium für Panchayati Raj (MOPR) gegründet, welches zum Ziel hat, „dezentrale und partizipative Selbstverwaltung“<sup>69</sup> für die PRI zu befördern. Da jedoch die Macht über die Ausgestaltung der PRI nach wie vor den Bundesstaaten vorbehalten ist, bedient sich das Ministerium in seiner Arbeit vor allem finanzieller Anreize, wissenschaftlicher Begleitung, politischer Beratung und Werbung, um die Erreichung des Ziels der *Devolution* zu fördern. Beispielsweise fördert es im Rahmen des *Panchayat Empowerment and Accountability Scheme* (PEAIS) seit 2005 Dezentralisierungsmanahmen einzelner Bundesstaaten und die Transparenz und Effizienz der PRI (Alok 2013: 15).<sup>70</sup> Der bereits erwähnte *Devolution Index* misst zudem in seinem Auftrag den Fortschritt in den einzelnen Bundesstaaten. Seit 2010 werden daneben jährlich staatliche Initiativen zur Stärkung der PRI ausgezeichnet. Das 2013 eingeführte *Rajiv Gandhi Panchayat Sashaktikaran Abhiyan*-Programm soll einen erneuten Anreiz und eine Handreichung für eine weiter gehende Entwicklung der PRI bieten und deren Macht, Effektivität und institutionelle Struktur stärken (Alok 2013: 1).

Abschließend ist festzustellen, dass der 1993 angestoene Dezentralisierungsprozess im Sinne der Etablierung von Strukturen bisher ein großer Erfolg ist, der sich in einem erheblichen Maße politisierend und damit positiv für Indiens Demokratie auswirkt. Gleichzeitig sind Indiens PRI auch mehr als 20 Jahre nach ihrer Einführung per Verfassungsergänzung noch weit davon entfernt, im verfassungsmäßigen Sinn als „institutions of self-government for economic development and social justice“ zu fungieren (Alok 2013: 12; Government of India 2008a: 3) bzw. fungieren zu können. Denn hierzu sind

---

<sup>69</sup> Selbstdarstellung im Internet, siehe <http://www.panchayat.gov.in/about-mopr>, letzter Zugriff am 05.08.2014.

<sup>70</sup> Für konkrete Beispiele erfolgreicher Arbeit der PRI siehe daher die Preistragerdokumentation der Indischen Regierung: Government of India (2013a): Good Practices. Panchayat Empowerment Prize 2012–2013. Ministry of Panchayati Raj. New Delhi.

noch weiter reichende Schritte hin zu tatsächlicher *Devolution* nötig (Palanithurai 2005: 17), darunter vor allem eine angemessene personelle und finanzielle Ausstattung der PRI durch sowohl die Bundesstaaten als auch den Zentralstaat Indien. Denn: „Decentralisation is not a panacea. The net effect will depend on the absence or presence of a supportive environment“ (Bhatt 2010: 25). Im Sinne eines Verständnisses von Dezentralisierung nicht nur als „Ziel an sich, sondern auch als den Weg dahin“ (Kumar 2006: 13) ist dieser Prozess bisher jedoch durchaus als positiv zu bewerten. Die Frage, ob PRI ihr volles Potenzial entfalten können, hängt, wie es 1995 auch L. C. Jain formulierte, nun von dem Willen und der Tatkraft von Inder/innen auf allen Ebenen ab:

The constitution has done its duty. Is it now for the people to ensure that the purpose and promise of democratic decentralisation, embodied in the 73rd amendment, is delivered. [...] It is time for all men and women to come to the aid of good governance – to sustain and to put meaning into the freedom we obtained from foreign rule after a long and non-violent struggle. (L.C. Jain, Foreword in Mathew 1995)

## 4. Frauen in Indiens Gesellschaft und Politik: Die Notwendigkeit der Quote

No country treats its women as well as its men, a disappointing result after so many years of debate on gender equality, so many struggles by women and so many changes in national laws. (Nussbaum 1995: 33)

Was Nussbaum vor über 20 Jahren über die Situation von Frauen weltweit schrieb, trifft leider noch heute zu, insbesondere für Indien. In einer Arbeit, die sich des *Empowerments* von Frauen annimmt, bildet die Analyse der gesellschaftspolitischen Lage der Frauen die Basis der Auseinandersetzung. Dieses Kapitel dient daher der Darstellung der Situation von Frauen im heutigen Indien. Es geht im Folgenden auf ihre sozioökonomische Lage ein und umreißt ihre vielfältigen Benachteiligungen und damit Herausforderungen für die indische Politik und Gesellschaft. Ein zweiter Abschnitt beleuchtet kritisch die bisherige Rolle und Mitwirkung von Frauen in Indiens Politik, damit im nachfolgenden Kapitel das Instrumentarium der Frauenquote, sowohl im Allgemeinen als auch mit Blick auf Indien, diskutiert werden kann.

### 4.1 Die gesellschaftspolitische Situation von Frauen in Indien

Auch wenn man nicht von „der Frau“ in Indien per se sprechen kann,<sup>71</sup> prägen doch die gesellschaftspolitischen und soziokulturellen Rahmenbedingungen und die bis heute vorherrschenden patriarchalen Strukturen Indiens die Lebensbedingungen aller indischen Frauen (Calman 1992: xiv).<sup>72</sup> Was John Brohman mit Blick auf die Situation von Frauen in Entwicklungsländern als die drei Hauptproblemfelder identifiziert, trifft auch für die Situation von indischen Frauen zu: Es sind der nicht vorhandene Zugang zu Land und Ressourcen, die fehlende Kontrolle über die eigene Arbeit und deren Erzeugnisse sowie die eingeschränkte Bewegungsfreiheit aufgrund der Familie oder soziokultureller Normen, die den Alltag von Frauen bestimmen (Brohman 1996: 281).

---

<sup>71</sup> Zur Problematisierung der einheitlichen Kategorie „Frau“ siehe Fußnote 15 unter 1.3.

<sup>72</sup> Für eine umfassende Auseinandersetzung mit Frauen in Indien siehe die beiden Bände *Women in India. A social and cultural history* von Sita Anantha Raman (2009). Band 2 beleuchtet im Detail die Historie der Stellung der Frau und ihrer Emanzipation in der Geschichte Indiens, u. a. auch mit Kapiteln zu Wegbereiter/innen des Feminismus und indischer Frauenrechte im 19. und 20. Jahrhundert. Zur kritischen Auseinandersetzung mit der marginalisierten Rolle von Frauen in Indien vgl. auch Menon-Sen/Kumar 2001; Calman 1992: 51 f.

#### 4.1.1 Recht hat sie: Frauen in Indien de jure

Rein formal betrachtet hat die Gleichstellung von Frau und Mann in Indien im letzten Jahrhundert enorme Fortschritte erfahren. Die im Januar 1950 in Kraft getretene Verfassung Indiens stellt Mann und Frau de jure gleich: Sowohl in der Präambel, im Grundrechtekatalog als auch in den Leitprinzipien des Staates wird Gleichberechtigung festgeschrieben. Artikel 15 der Präambel verbietet explizit die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und sieht zudem Maßnahmen zum Schutz und zur positiven Diskriminierung von Frauen und Kindern vor:

The state shall not discriminate against any citizens on ground only of religion, caste, sex, place of birth or any of them. Nothing in this article shall prevent the state from making any special provision for women and children.

An vielen weiteren Stellen in der Verfassung<sup>73</sup> wird die Gleichberechtigung der Frau explizit hervorgehoben, so z. B. in Artikel 14, der die Gleichheit vor dem Gesetz garantiert; in Artikel 16, der den gleichen Zugang zum Arbeitsmarkt und zu öffentlichen Mandaten behandelt; oder in Artikel 51 A, der jedweden Angriff auf die Würde der Frau explizit verurteilt. Diese gesetzlichen Reformen schufen zwar einen formalen Rahmen, generierten jedoch gleichzeitig eine „Illusion der Gleichberechtigung“ (Sharma 1985: 2), denn eine entsprechende Reform grundlegender sozioökonomischer Strukturen der Gesellschaft, die eine reale Verwirklichung dieser rechtlichen Situation behindern, bleibt bis heute zu vermissen.

Auf rechtlicher Ebene wurden zudem insbesondere in den letzten Jahrzehnten zahlreiche Gesetze auf den Weg gebracht, die dem Schutz und der Förderung von Frauen dienen.<sup>74</sup> Zu den ersten Gesetzesvorhaben auf dem Weg zur rechtlichen Gleichstellung der Frau zählten u. a. der *Hindu Succession Act* aus dem Jahr 1956, der, 2005 erneut ergänzt, das Eigentumsrecht für Frauen regelt. Der *Dowry Prohibition Act* stellt seit 1961 den Brauch der Mitgift unter Strafe (und wurde 1984 und 1986 erweitert), der *Maternity*

---

<sup>73</sup> Hier findet sich nur eine Auswahl der im gegebenen Kontext relevanten Artikel der Verfassung. In ihrem Buch *Women & Law. From Impoverishment to Empowerment – A Critique* (2011) zeichnet Lalita Dhar Parihar kritisch die rechtliche Stellung der Frauen in der indischen Gesetzgebung und Verfassung in ihrer Geschichte und ihrer heutigen Situation nach. Als umfangreicher Überblick ebenfalls empfehlenswert ist Kaushik 2007.

<sup>74</sup> Eine detaillierte Übersicht über alle Gesetze seit 1950, die die Gleichberechtigung von Frauen betreffen, findet sich beispielsweise bei Kaushik 2007: 91 f. Die Nationale Frauenkommission veröffentlicht die wichtigsten Gesetze online unter <http://ncw.nic.in/frmLLawsRelatedtoWomen.aspx>, letzter Zugriff am 25.07.2017.

*Benefit Act* aus dem gleichen Jahr (der 1995 ergänzt wurde) regelt den Mutterschutz von Arbeitnehmerinnen. Mit dem *Medical Termination of Pregnancy Act* wurde 1971 die Abtreibung legalisiert, 1978 der Ultraschall eingeführt und kurz darauf der Missbrauch dieser Technologie unter Strafe gestellt (Raman 2009: 192). Im Jahr 1976 regelte der *Equal Enumeration Act* den Anspruch auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit, im gleichen Jahr setzte der *Child Marriage Restraint Act* das Mindestalter für eine Heirat für Frauen auf 18 Jahre, für Männer auf 21 fest.

Gesetzesvorhaben der 1980er- und 90er-Jahre verbesserten die weibliche Rolle in Ehe und Familie weiter (Kaushik 2007: 3), darunter besonders relevant die Verbote von Kinderarbeit (1987), von Witwenverbrennung (1987, *Sati/Widow Burning Prevention Act*) und von pränataler Geschlechtsbestimmung und -selektion (1994, *Prenatal Diagnostic Techniques Regulation and Prevention of Misuse Act*).

Weitere legislative Schritte bekämpften zusätzlich im letzten Jahrzehnt u. a. die Gewalt gegen Frauen in verschiedenen Lebensbereichen, so z. B. reagierte der *Protection of Women from Domestic Violence Act* 2005 auf das Problem häuslicher Gewalt in Indien, während der *Sexual Harassment of Women at Workplace Act* seit 2013 sexuelle Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz ahndet.

#### **4.1.2 Recht haben heißt nicht gleich Gerechtigkeit: Die Situation de facto**

Doch während die Analyse der rechtlichen Situation zunehmende Gleichberechtigung von Frau und Mann in Indiens Alltag erhoffen lässt, sieht die alltägliche Realität der (gemäß dem aktuellen Zensus aus dem Jahr 2011)<sup>75</sup> 587.447.730 indischen Frauen anders aus. Denn auch wenn sich in den letzten Jahrzehnten (z. B. beim Zugang zu Bildung) einiges verbessert hat und Frauen in vielen Lebensbereichen in Indien teilhaben und z. T. auch einflussreiche Positionen besetzen (Drèze/Sen 2014: 247), wird die große Mehrheit der Frauen auch im heutigen Indien alltäglich diskriminiert und ausgeschlossen. Dabei treffen vorherrschende gesamtgesellschaftliche Missstände wie Armut, feh-

---

<sup>75</sup> Zugrunde gelegt ist der aktuelle Zensus aus dem Jahr 2011, online verfügbar unter <http://censusindia.gov.in/2011census/censusinfodashboard/index.html>, letzter Zugriff am 25.07.2017. Die Gesamtbevölkerung wird hier mit 1.210.569.573 Menschen beziffert, davon sind 623.121.843 männlich.

lender Zugang zu Wasser, zu sanitärer Hygiene und mangelnde Gesundheitsvorsorge Frauen aus armen Verhältnissen besonders (Kaushik 2007: 29). In allen Lebensphasen sind Indiens Frauen als „Bürgerinnen dritter Klasse“ (Singh 2008: 1) grundsätzlichen Benachteiligungen und Gewalt ausgesetzt – unabhängig davon, welcher Religion, Kaste oder Klasse sie angehören (Dhagamwar 1996: 466). Amartya Sen klassifiziert Ungleichberechtigung anhand verschiedener Dimensionen, die allesamt bei der Betrachtung der Lage indischer Frauen Relevanz haben: Ungleichheit bezüglich der Sterbe- und Geburtsraten (*Mortality and Natality Inequality*), ungleicher Zugang zu öffentlichen Gütern (*Basic Facility Inequality*), ungleiche Möglichkeiten durch die Festlegung „männlicher Domänen“, beispielsweise auf dem Arbeitsmarkt (*Special-Opportunity Inequality*), berufliche Ungleichberechtigung (*Professional Inequality*), ungleiche Eigentumsverhältnisse (*Ownership Inequality*) sowie Ungleichberechtigung in Familie und Haushalt (*Household Inequality*) (Sen 2001: 35 f.).

Die Ungleichberechtigung, Benachteiligungen bzw. Gewalt, die indische Frauen betreffen, lassen sich in jeder Lebensphase analysieren (Menon-Sen/Kumar 2001: 13).

### **„From womb to tomb“: Gewalt in jeder Lebensphase**

Die grundsätzliche Geringschätzung des Weiblichen offenbart sich, wenn man den Lebensweg einer indischen Frau „from womb to tomb“ (Singh 2008: 2) nachzeichnet: Nach wie vor sorgt die Bevorzugung des männlichen Geschlechts bereits vor der Geburt für Diskriminierung (*Natality Inequality*): Obwohl es sich hierbei mittlerweile um einen Straftatbestand handelt, ist die Abtreibung weiblicher Föten in Indien schreckliche Praxis. Nach wie vor ebenfalls weit verbreitet ist die Ermordung weiblicher Babys und Kleinkinder (u. a. Dhagamwar 1996: 461). Drastisch beziffert diese Diskriminierung des weiblichen Geschlechts im Kindesalter der *Child Sex Ratio*:<sup>76</sup> Beim letzten Zensus im Jahr 2011 kamen in der Altersklasse von 0–6 Jahren auf 1.000 geborene Jungen nur 919 Mädchen auf die Welt, 10 Jahre zuvor waren es 927. Ein klares Indiz dafür, dass

---

<sup>76</sup> Der *Sex Ratio* (Geschlechterverteilung) beschreibt das Verhältnis der Anzahl der weiblichen Individuen zur Anzahl der männlichen Individuen in einer Bevölkerung. Erfasst wird er u. a. im Zensus Indiens oder im *Human Development Index* (HDI). Der Zensus erhebt zudem den *Child Sex Ratio*, das Verhältnis im Alter von 0–6 Jahren. Siehe auch <http://censusindia.gov.in/2011census/censusinfodashboard/index.html>, zuletzt eingesehen am 22.09.2015.

weiblicher Nachwuchs nach wie vor einen schlechteren Stand hat bzw. oftmals als ungewollt abgetrieben, getötet oder vernachlässigt wird (Sen 1999: 106). Und das Problem verschlimmert sich stets: In 27 von 35 indischen Bundesstaaten bzw. Territorien hat sich der *Child Sex Ratio* im Jahrzehnt seit dem letzten Zensus im Jahr 2001 nicht verbessert, sondern verschlechtert (Pal 2014).

Hintergrund für die Bevorzugung des männlichen Geschlechts sind einerseits patriarchale *Gender*-Normen, andererseits darauf fußende soziokulturelle Praktiken und Bräuche. Aufgrund ihrer *Gender Role* gelten Mädchen und Frauen grundsätzlich als (vor allem finanzielle) Belastung. Die für sie zu entrichtende Mitgift und die Befriedigung der materiellen Ansprüche ihres Mannes gegebenenfalls auch nach der Hochzeit macht sie zum Kostenfaktor in der Familie (Patel/Parmentier 2005: 35). Söhne dagegen gelten als Stammhalter der Familie, die sowohl materiell als auch ideell das Erbe und die Familienidentität weitertragen (Priya et al. 2014: 2).

Kommen indische Mädchen zur Welt, so gelten sie im Elternhaus in der Regel nur als „Gast auf Zeit“ (Dhagamwar 1996: 462). Oft erfahren sie in ihrer Kindheit weniger Beachtung als Jungen, bekommen weniger Essen und genießen eingeschränkten Zugang zu Gesundheitsvorsorge und Bildung (Menon-Sen/Kumar 2001: 7) (*Basic Facility Inequality*). Dass Mädchen seltener und kürzer zur Schule geschickt werden, dokumentiert auch die Alphabetisierungsrate Indiens: Ca. 81 Prozent aller indischer Männer können lesen und schreiben, aber nur 65 Prozent aller Frauen.<sup>77</sup> Das Millenniumsentwicklungsziel, bis 2015 allen Kindern eine Grundschulausbildung zu ermöglichen, hat Indien zwar nicht erreicht, die Schulbesuchsrates im Grundschulalter lag jedoch im Jahr 2013/2014 immerhin bei 88 Prozent (Government of India 2015a: 39). Die Alphabetisierungsrate junger Leute (Alter 15–24) hat sich in den 10 Jahren zwischen 1991 und 2011 von 61,9 auf 86,14 Prozent verbessert (ibid. 41).

Im Elternhaus, aber auch im Haus ihrer Ehemänner werden Mädchen/junge Frauen (oftmals unter Regie ihrer Schwiegermütter) zudem meist als Haushaltshilfe eingespannt (*Household Inequality*). Die frühe Verheiratung junger Mädchen stellt trotz genteiliger Rechtslage nach wie vor ein großes Problem dar, das durchschnittliche Hei-

---

<sup>77</sup> Indischer Zensus aus dem Jahr 2011: <http://censusingia.gov.in/2011census/censusinfodashboard/index.html>, letzter Zugriff am 25.7.2017.

ratsalter für Mädchen beträgt etwa 16 Jahre (Government of India 2009: 34). Obwohl dieser Brauch gesetzlich untersagt ist, bestimmt bei den weit verbreiteten arrangierten Hochzeiten nach wie vor die Mitgift das Schicksal der Töchter und stellt somit die Eltern von Töchtern vor große finanzielle Probleme (Shukla 2015: 120). Nach der Hochzeit ist ihre Sicherheit und Unterkunft vom Ehemann abhängig, Polygamie bestimmt nicht selten ihren Alltag (Dhagamwar 1996: 463). Ein Leben entsprechend der *Purdah*<sup>78</sup> (Raman 2009: 190; Rai et al. 2007: 236; Dhagamwar 1996: 466) schränkt ihre Autonomie und Mobilität weiter ein, oft sind Frauen zu Hause physischer und psychischer Gewalt vonseiten der Familie des Mannes ausgesetzt.

Erhebungen des *National Family Health Survey* (NFHS) dokumentieren, dass 37 Prozent aller verheirateten Frauen in der Ehe Gewalt erfahren (Government of India 2009: 99), nur jede dritte Frau darf das Haus alleine verlassen (ibid.: 61). Der NFHS erhob, dass es nur 36,8 Prozent aller Frauen erlaubt ist, alleine Erledigungen außer Haus zu machen und dazu beispielweise den Markt aufzusuchen, in TN ist dies immerhin bei 54,2 Prozent der Fall (ibid.: 68). Nur 16,2 Prozent aller Frauen verfügen über ein eigenes Bankkonto, in TN sind es 15,9 Prozent (ibid.) (*Ownership Inequality*).

Neben ihrer Rolle als Hausfrau und Mutter leisten Frauen in Indien zudem meist harte körperliche Arbeit. Allerdings werden die unbezahlte Arbeit von Frauen und Mädchen beim Feldanbau und in der Viehzucht sowie ihre Rolle bei der Beschaffung von Wasser, Futter und Feuerholz in offiziellen Arbeitsmarktstatistiken nicht erfasst (Kaushik 2007: 16; Rustagi 2004: 296; Nakkeeran 2003: 3934). Daher können Statistiken nur beschränkt die tatsächliche Realität der Arbeit von Frauen abbilden, wenngleich sie dennoch eine klare Analyse zulassen: Indiens Erwerbsquote lag in den Jahren 2011/2012 bei 39,5 Prozent, dabei waren 55,6 Prozent aller indischen Männer, jedoch lediglich 22,5 Prozent aller indischen Frauen offiziell erwerbstätig (International Labor Organization 2015: 1).<sup>79</sup> Analysiert man diese Zahlen nach Wirtschaftsbranchen, so stellen Frau-

---

<sup>78</sup> *Purdah* bzw. *Parda* bezeichnet die in Indien und in islamischen Gemeinschaften teilweise praktizierte Tradition der Verschleierung der Frau bzw. Trennung der Geschlechter. Strulik beschreibt im Kontext ihrer Fallstudien in Nordindien ausführlich die Ursprünge von *Purdah* und zeigt auf, wie diese Praxis heute noch das Leben von Frauen bestimmen kann (Strulik 2014: 50 ff.)

<sup>79</sup> Als erwerbstätig werden nach Definition der International Labor Organization (ILO) Beschäftigte von 15–59 Jahren erfasst, die entweder Arbeit haben oder Arbeit suchen. Zugrunde gelegt sind in diesem Abschnitt die Daten der ILO-Analyse, die sich auf Indiens *National Sample Survey* (NSS), der regelmäßig von der indischen Regierung erhoben wird, stützen.

en 35 Prozent der Arbeitnehmer/innen in der Landwirtschaft, 25 Prozent in der Industrie und nur 20 Prozent im Dienstleistungssektor (Rao 2010: 100).

Indiens Frauenerwerbsquote von 22,5 Prozent ist eine der niedrigsten; auch und gerade im Vergleich mit anderen vergleichbaren Entwicklungsländern und aufstrebenden Wirtschaftsstandorten (Das et al. 2015: 4). Eine Analyse der International Labor Organization (ILO) verzeichnet zwar einen Anstieg der Erwerbsquote vor allem für Männer im urbanen Indien (jährlich 1,9 Prozent im Zeitraum 1999/2000–2011/2012), für Frauen fällt dieser Anstieg jedoch im Vergleich dazu mit jährlich 0,3 Prozent minimal aus (International Labor Organization 2015: 2). Trotz des stetig steigenden Wirtschaftswachstums, des Geburtenrückgangs, verbesserter Bildungschancen und trotz besserer Löhne für Frauen liegt die Erwerbsquote verheirateter Frauen im urbanen Raum seit den 80er-Jahren nur bei etwa 18 Prozent (Klasen/Pieters 2015: 1).<sup>80</sup> Auch Erwartungen, dass neue Sektoren wie beispielsweise die Informationstechnologie eine Möglichkeit für gleichberechtigte Chancen am Arbeitsmarkt eröffnen würden, erweisen sich als Illusion (*Professional Inequality*). Tradierte *Gender Roles* setzen sich auch in diesem Sektor durch, hemmen Frauen auf ihrem Weg in entscheidende Positionen und reproduzieren die Kluft zwischen den Geschlechtern (Patel/Parmentier 2005: 29)<sup>81</sup> (*Special-Opportunity Inequality*). Das enorme Wirtschaftswachstum der letzten Jahre und die Möglichkeiten des „neuen Indiens“ (Drèze/Sen 2014: 15; Rao 2010: 99) sorgen leider nicht wie erhofft für mehr Gerechtigkeit. Indien widerlegt die weit verbreitete Annahme, dass wirtschaftliche Entwicklung quasi automatisch Geschlechtergerechtigkeit abbaut (Drèze/Sen 2002: 273). Im Gegenteil wird diese weiterhin von den Normen des

---

<sup>80</sup> Klasen und Pieters gehen in ihrer 2015 erschienenen Analyse *What explains the stagnation of Female Labor Force Participation in Urban India?* den Ursachen nach, warum die Erwerbstätigkeit von Frauen im urbanen Indien stetig abnimmt und seit 25 Jahren auf niedrigem Niveau stagniert. Bei ihrer Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Bildungsgrad und Erwerbstätigkeit stellen sie fest, dass sowohl der ökonomische Druck oder das „soziale Stigma“, dass Frauen eher ungelernete Tätigkeiten ausführen, zur „Wahl“ eines sogenannten *Low Skill Jobs* führen (Klasen/Pieters 2015: 3). Außerdem ist der Effekt zu beobachten, dass sich die Frau bei einem steigenden Bildungsgrad und einem Einkommensaufwuchs ihres Mannes aus dem Arbeitsmarkt zurückzieht. Des Weiteren zeichnet nach Klasen und Pieters der Wandel des indischen Arbeitsmarktes, insbesondere der Rückgang der traditionell weiblichen Sektoren des Handwerks und der Landwirtschaft, verantwortlich für einen Rückgang weiblicher Beschäftigung.

<sup>81</sup> Patel/Parmentier (2005) untersuchen anhand der IT-Branche, ob diese (gut gebildeten) Frauen eine gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsmarkt ermöglicht. Sie stoßen dabei auf große Probleme, die die Ingenieurinnen haben, und identifizieren die patriarchalen Normen und die Zuordnung der Frau zur privaten Sphäre, ihre Zuständigkeit für Familie und Haushalt – also ihre *Gender Role* –, als den Hauptgrund für ihre Ausgrenzung.

„alten Indiens“ (s. u.) verhindert; je schneller ein Sektor wächst, desto geringer fällt die Frauenerwerbsquote in diesem Sektor aus (ibid.). Dabei sind Frauen, die marginalisierten Bevölkerungsgruppen angehören, mehrfach benachteiligt (Rao et. al 2010: 10).

Der insgesamt kontinuierlich sinkende Anteil von Frauen in der erwerbstätigen Bevölkerung Indiens sorgte in den letzten Jahren für intensive Debatten (International Labor Organization 2015: 2). Im Jahr 2004/2005 lag die Erwerbstätigkeit von Frauen noch bei 29,4 Prozent. Mit dem abnehmenden Anteil an Erwerbstätigkeit schöpft Indien nicht nur sein wirtschaftliches Potenzial nicht aus (u. a. Drèze/Sen 2014: 249; Kabeer 2014; Madgavkar 2012; World Bank 2012: 5; Rao 2011: 1; Bandyopadhyay 2000: 2697), sondern verhindert auch die Teilhabe von Frauen am Wirtschaftsaufschwung (Klassen/Pieters 2015: 3), eine mit der Erwerbstätigkeit einhergehende sich steigernde Autonomie für Frauen und Geschlechtergerechtigkeit bleibt zu vermissen (ibid.: 38; Anderson/Eswaran 2009: 189).

Besonders drastisch betrifft der Rückgang der Erwerbsquote Frauen im ländlichen Raum. Von den 21,3 Millionen berufstätigen Frauen, um die die Anzahl der Erwerbstätigen im Zeitraum von 2004/2005 bis 2009/2010 sank, kamen fast 20 Millionen aus ländlichen Gebieten (International Labor Organization 2015: 2). Zu den Ursachen für diesen massiven Abfall der Zahl weiblicher Erwerbstätiger werden neben dem zunehmenden Anteil von Frauen in weiterführenden Bildungseinrichtungen ihre häuslichen Verpflichtungen sowie der Mangel an qualifizierten Arbeitsplätzen gerechnet (ibid.: 2). Der Anteil weiblicher Erwerbstätigkeit an der Gesamtbevölkerung ist regional sehr unterschiedlich ausgeprägt, er beträgt beispielweise in Bihar lediglich 5,2 und in Himachal Pradesh 49,2 Prozent (International Labor Organization 2015: 3).

Zwei Charakteristika des indischen Arbeitsmarkts, sein hoher Anteil an informeller Arbeit und seine sich schnell wandelnde Struktur, treffen die indische Frau besonders: 90 Prozent aller indischen Arbeitnehmer/innen sind im informellen Sektor tätig, d. h. sie genießen keinerlei soziale Absicherung.<sup>82</sup> Ein Großteil ist der Landwirtschaft zuzuordnen oder die Frauen erledigen Handwerksarbeiten, z. B. die Korbflechtereie, das Zigar-

---

<sup>82</sup> Alle hier aufgeführten Strukturdaten zur indischen Wirtschaft stammen vom Auswärtigen Amt, Stand Oktober 2015, online einzusehen unter [http://www.auswaertiges-amt.de/sid\\_D2B1BB9EE6535F0C4BB6C2094DA67D26/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Indien/Wirtschaft\\_node.html#doc346808bodyText2](http://www.auswaertiges-amt.de/sid_D2B1BB9EE6535F0C4BB6C2094DA67D26/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Indien/Wirtschaft_node.html#doc346808bodyText2), letzter Zugriff am 10.10.2015.

renrollen, Lederarbeiten oder die Herstellung von Schmuck (Kaushik 2007: 17). Jene „weiblichen“ Formen der Beschäftigung zeichnen sich allesamt durch wenig Sicherheit, das Fehlen von Sozialleistungen und geringe Einkommen aus (Dubochet 2014: 9; Rao 2010: 119). Die Landwirtschaft, einst Hauptcharakteristikum der indischen Wirtschaft, macht heute nur noch einen sehr geringen Anteil an der Wirtschaftsleistung aus: 2014/2015 betrug er nur noch ca. 17,6 Prozent. Dennoch sind nach wie vor 60 Prozent der Inder/innen auf sie angewiesen, um ihre Existenz zu sichern (Rao et al. 2010: 8). Dieser Wandel der Wirtschaft ist somit ebenfalls mit verantwortlich für die sich weitenden Kluften zwischen Land und Stadt, zwischen den Kasten und vor allem den Geschlechtern (Rao 2010: 100; Nakkeeran 2003: 3937; Kynch/Sibbons 1998: 166; Calman 1992: xvi). Das große Wirtschaftswachstum geht, wie vielerorts in Asien (u. a. Jaya-weera 1997: 419), somit weitgehend an den indischen Frauen vorbei und stärkt sie nicht, sondern droht im Gegenteil, vorhandene Ungerechtigkeit und Ausgrenzung zu verstärken (Rao 2010: 119; Kynch/Sibbons 1998: 166; Calman 1992: xiv; Friedmann 1992: 110; Sen/Grown 1987: 15 ff.).

Diese Geringschätzung und Missachtung der Frau setzt sich fort in weit verbreiteter Gewalt gegenüber Frauen.

#### **4.1.3 Gewalt gegen Frauen in Indien: „Violence, both outside and within household, is a grim reality of a woman’s life.“**

Die „grauenvolle Realität“, die Kaushik hier beschreibt, bekommt vor allem aufgrund immer wieder Aufsehen erregender Fälle grausamer Gewaltakte gegen Frauen internationale Aufmerksamkeit (Kaushik 2007: 22). Die Schlagzeilen sind geprägt von Vergewaltigungen, Mitgiftmorden, Frauenhandel, häuslicher Gewalt, Folter, Säureangriffen, Witwenverbrennungen (sogenannten *Sati*) und Fällen „verschwundener“ Frauen (Kaushik 2007: 23; Dhagamwar 1996: 461). Eine Massenvergewaltigung einer jungen Frau am 16. Dezember 2012 in Delhi sorgte national wie international für große mediale Aufmerksamkeit und brachte das Thema „Gewalt gegen Frauen“ erneut auf die Tagesordnung. Und in der Tat lässt sich hinsichtlich der Anzahl von Straftaten gegen Frauen ein kontinuierlicher Aufwuchs dokumentieren (Government of India 2013: 81; siehe auch Schaubild *ibid.*: 86).

Nach Angaben des *National Crime Records Bureau* (NCRB) der indischen Regierung haben im Jahr 2014 56,3 Prozent der Frauen Gewalttaten erlebt (Government of India 2015: 147).<sup>83</sup> Die offiziellen Statistiken dokumentieren kontinuierlich ansteigende Fallzahlen von Gewalt gegen Frauen (u. a. Government of India 2012: 86; Kaushik 2007: 22). Doch es ist davon auszugehen, dass diese Zahlen nur die Spitze des Eisbergs bilden; die offiziellen Statistiken des NCRB werden teils sehr kritisch bewertet (vgl. u. a. Dubochet 2014: 6). Fehlendes Bewusstsein und Wissen über Rechte von Frauen sowie über Ansprechpartner/innen und Wege, um diese einzufordern, verhindern allzu oft eine Registrierung und Anklage (Kaushik 2007: 26). Wird ein Fall registriert, werden Straftaten viel zu oft nicht verfolgt<sup>84</sup> oder die Opfer bzw. deren Angehörige werden gar erneut Opfer von struktureller Diskriminierung (Matern 2014). Ein besonders drastisches Bild ergibt sich in Bezug auf die unzähligen Fälle häuslicher Gewalt, die den Alltag vieler indischer Frauen bestimmen. Ihre besondere „Verwundbarkeit“ spiegelt die untergeordnete Stellung der Frau und ihre Abhängigkeit vom Mann in den *Gender Power Relations* Indiens wider (Kabeer 2014: 2).

Auch außerhalb des Hauses leiden viele Frauen unter der Angst vor gewaltsamen Übergriffen; eine Angst, die ihre Autonomie und Bewegungsfreiheit weiter einschränkt. Mehrere Studien dokumentieren die Angst von Frauen vor gewaltsamen Übergriffen sowie deren einschränkende Folgen für ihre Mobilität und ihr Berufsleben (Dubochet 2014: 4). Nach der Massenvergewaltigung in Delhi 2012 trauten sich so viele Arbeitnehmerinnen nach Einbruch der Dunkelheit nicht mehr nach draußen, dass die wirtschaftliche Produktivität in Delhi um 40 Prozent absank (Kabeer 2014: 20). Eine internationalen Expertenfrage des Thomson Reuters Law Trust<sup>85</sup> erklärte Indien im Jahr 2011 sogar „zum viertgefährlichsten Land für Frauen“ nach Afghanistan, der Demokra-

---

<sup>83</sup> Straftaten werden vom *National Crime Records Bureau* im *Ministry of Home Affairs* erfasst. Die hier genannten Zahlen stammen aus dem Report *Crime in India 2014*, online abrufbar unter <http://ncrb.nic.in/StatPublications/CII/CII2014/Statistics%202014.pdf> (letzter Zugriff 25.07.2017). Zu den hier erfassten Straftatbeständen zählen (auch versuchte) Vergewaltigung, Kidnapping und Verschwindenlassen, Mord, Beleidigung/Belästigung, sexuelle Belästigung, Folter, Frauenhandel, Beihilfe zum Selbstmord u. a.

<sup>84</sup> Für eine kritische Auseinandersetzung mit Theorie und Praxis des indischen Familien- und Strafrechts siehe Kaushik 2007: 155–195.

<sup>85</sup> Thomson Reuters Foundation, Trust Law (2011): The world's five most dangerous countries for women. Thomson Reuters Foundation global poll of experts. Online verfügbar unter <http://news.trust.org/item/20110615000000-na1y8/?source=spotlight>, letzter Zugriff am 14.07.2017.

tischen Republik Kongo und Pakistan. Eine Erhebung von Action Aid UK zur Sicherheitssituation von Frauen in indischen Großstädten erhebt bei 80 Prozent aller Befragten, dass sie Anfeindungen, Übergriffe und Gewalt erfahren haben, und attestiert eine „Kultur der Belästigung“ (Action Aid UK 2016).

Gefährlich und oftmals in großer Armut leben auch und gerade ältere Frauen in Indien (Hust 2004: 122). Insbesondere Witwen werden Opfer von Diskriminierung, sozialer und ökonomischer Ausgrenzung, übler Nachrede und im schlimmsten Fall von Gewalt, die sich in ihrer brutalsten Form in sogenannten Witwenverbrennungen äußert (Hugo 2013; Singh 2008: 2).

### **Die Fratze der Zahlen im Gesicht allgegenwärtiger Diskriminierung: „More than 100 Million Women are Missing“**

Mit der dramatischen Überschrift „More than 100 Million Women are Missing“ verschaffte Amartya Sen dem Problem der massenhaften Diskriminierung und Tötung von Frauen 1990 große Aufmerksamkeit – hier bezogen auf das globale Problem. Das oben nachgezeichnete, harte Leben indischer Frauen spiegelt sich auch in ihrer geringen Lebenserwartung von durchschnittlich 68,3 Jahren (United Nations Development Programme 2014: 178)<sup>86</sup> und am drastischsten im *Sex Ratio* der indischen Gesellschaft wider. Obwohl Frauen von Natur aus robuster und in allen Lebensphasen mit höherer Überlebenskraft ausgestattet sind, „übertrumpft die soziale Ungleichberechtigung den Überlebensvorteil der Frau“ (Sen 1992: 587). Beim Zensus 2011 kamen auf 1.000 Männer lediglich 943 Frauen (*Mortality Inequality*). Der Bundesstaat Haryana bildet im Ranking der Staaten das traurige Schlusslicht mit nur 877 Frauen pro 1.000 Männer, demgegenüber ist der *Sex Ratio* in Tamil Nadu mit 996 fast ausgeglichen und im Nachbarstaat Kerala werden sogar 1.084 Frauen auf 1.000 Männer gezählt.<sup>87</sup>

2011 „fehlten“ Indien geschätzt 37 Millionen Mädchen und Frauen (Wessler 2013: 79). Die Sterblichkeitsrate von indischen Frauen ist seit Jahrzehnten wesentlich höher als die von Männern, jährlich sterben 2 Millionen Frauen mehr als Männer, ein Viertel davon

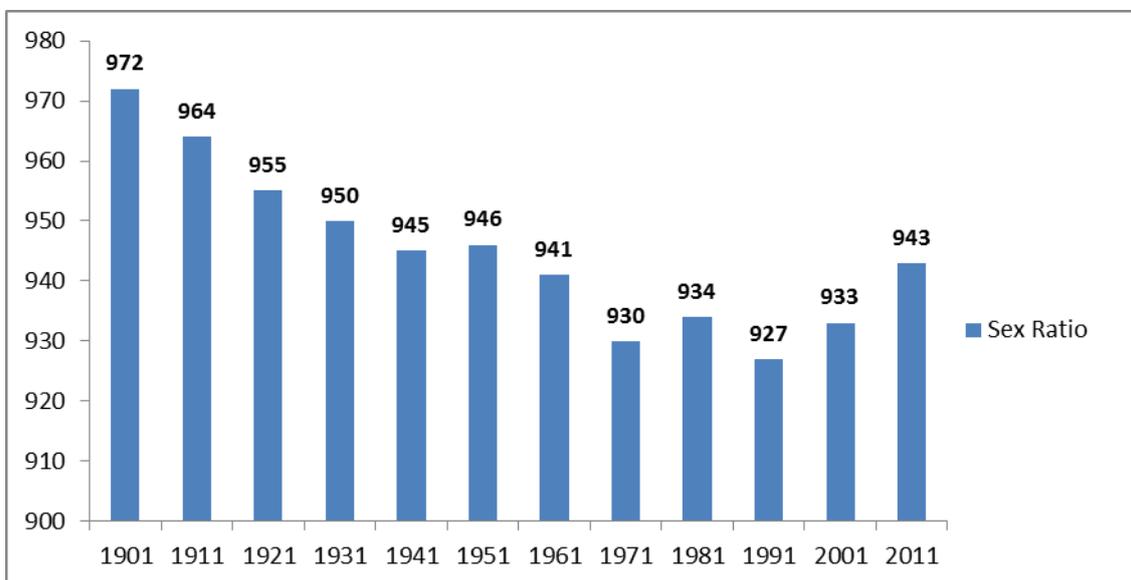
---

<sup>86</sup> Die Lebenserwartung von indischen Männern lag 2013 durchschnittlich bei 64,7 Jahren.

<sup>87</sup> Vgl. <http://censusindia.gov.in/2011census/censusinfodashboard/index.html> und <http://www.census2011.co.in/sexratio.php>, letzter Zugriff am 25.07.2017.

bereits in der Kindheit (Blume 2013: 23). Debraj Ray, der gemeinsam mit Siwan Anderson die Todesursachen der fehlenden Frauen analysiert hat,<sup>88</sup> bezeichnet die oben beschriebene „lebenslange Diskriminierung“ als hauptsächliche Todesursache (Blume 2013: 23). Abtreibungen weiblicher Föten sind nur für 11 Prozent der „verschwundenen Frauen“ die Ursache (Anderson/Ray 2010: 1263). Analysen der Sterberaten zeigen, dass ein erheblicher Anteil der Todesfälle, 25 Prozent, in der Kindheit auftreten, 18 Prozent der Frauen im gebärfähigen Alter sterben und nur 24 Prozent ältere Frauen ausmachen (Blume 2013: 23).

Ein Blick auf die Entwicklungen des *Sex Ratio* in den letzten Jahrzehnten verdeutlicht, dass sich das Problem zuspitzt.



**Abb. 4:** Fallender *Sex Ratio* (Anzahl der Frauen pro 1.000 Männer) in Indien im letzten Jahrhundert. Eigene Darstellung (Quelle: Government of India 2001a: 3 und Government of India 2011).

#### 4.1.4 Regionale Unterschiede – nationale Gemeinsamkeit: Diskriminierung

Ähnlich wie der *Sex Ratio* dokumentieren auch weitere Entwicklungsindikatoren, wie unterschiedlich die Lebensbedingungen von Frauen in Indiens 28 Staaten und 7 Territo-

<sup>88</sup> In ihrem Aufsatz *Missing Women: Age and Disease* analysieren Anderson und Ray 2010 mit einer neuen, alterssensiblen Berechnungsformel das Missverhältnis zwischen den Sterberaten für Männer und Frauen in Indien, China und Subsahara-Afrika.

rien ausfallen.<sup>89</sup> Selbstverständlich stellt auch die regionale Verortung innerhalb Indiens einen entscheidenden Faktor für die soziokulturelle Situation von Frauen dar. Während sich jedoch das Ausmaß an Diskriminierung regional unterscheidet, eint die Frauen in ganz Indien mit Blick auf die Gesamtgesellschaft ihre grundsätzliche signifikante Benachteiligung und Ausgrenzung. Betrachtet man einzelne Entwicklungsindikatoren, können regionale Differenzierungen vorgenommen werden.

Beispielweise liegt die Alphabetisierungsrate in Kerala bei Frauen (92,7 %) und Männern (96,11 %) deutlich höher als im indischen Durchschnitt (74,04 %); in TN können 73,44 Prozent der Frauen und 86,77 Prozent aller Männer lesen und schreiben. Dagegen sind es im nordindischen Staat Bihar lediglich 51,5 Prozent der Frauen und 71,2 Prozent aller Männer. Die Lebenserwartung von Frauen entsprach beispielweise in Odisha 2001 der Lebenserwartung, die eine Frau aus Kerala bereits in den 1960er-Jahren hatte (Meenon-Sen/Kumar 2001: 21). Im Norden Indiens erfahren Frauen auch mehr Gewalt (Kaabeer 2014; Dubochet 2014: 8) und Frauen in den Bundesstaaten Bihar, Haryana und Punjab partizipieren sehr viel weniger an der Arbeitswelt als Frauen in Süd- und Ostindien (Das et al. 2015: 12; Patel/Parmentier 2005: 35). Ayinagadda und Caragata (2015: 62) stellen insbesondere Andhra Pradesh aufgrund seiner relativ hohen Beteiligungsraten von Frauen in Politik und Wirtschaft sowie aufgrund höherer Autonomie auch im Privaten als gelungenes Beispiel für Indien dar. Andhra Pradeshs führende Rolle bezüglich einer fortschrittlichen Ausrichtung von Politik auch an den Bedürfnissen von Frauen sehen sie insbesondere dadurch begründet, dass entsprechendes zivilgesellschaftliches Engagement von Frauen (gegen Alkohol und in *Self-Help Groups*) hier stark ausgeprägt ist (ibid.: 65).

Weiterhin zu differenzieren wäre die Situation von Frauen unterschiedlicher Kasten und Herkunft. Frauen, die den Bevölkerungsgruppen der Dalit, Adivasi oder den sogenannten BC-Kasten angehören, erfahren nochmals einen höheren Grad an Diskriminierung (vgl. Dubochet 2014: 11 f.; Sivanna 2014: 60).

---

<sup>89</sup> Für eine ausführliche, nach Regionen differenzierende Analyse der Situation von indischen Frauen siehe Rustagi 2004. Berücksichtigt werden hier u. a. die Indikatoren Arbeit, Bildung, Gesundheit, Sicherheit und Entscheidungsgewalt.

Tamil Nadu, compared to many other States of the country, is far ahead and advanced in terms of very many social and economic parameters. Does this tantamount to [sic!] desirable level of empowerment of women and enhancement in their status? Not necessarily. (Gopalan 2005: 51)

Der Bundesstaat Tamil Nadu (TN), in dem die Feldstudie dieser Arbeit situiert ist, schneidet im Bundesvergleich mit Blick auf die allgemeine wirtschaftliche und menschliche Entwicklung und in weiten Teilen auch unter Berücksichtigung der *Gender-Statistiken* relativ gut ab. Der *Sex Ratio* von TN ist mit 996 der „drittbeste“ in Indien; der *Child Sex Ratio* liegt mit 943 zwar besser als im Bundesdurchschnitt (919), offenbart jedoch das Ausmaß der Geringschätzung von Frauen in TN (Gopalan 2005: 50). 73,4 Prozent aller Frauen sind alphabetisiert (86,77 Prozent aller Männer) und auch der Vergleich der Beschäftigungsraten situiert TN im „fortschrittlicheren“ Indien (Das et al. 2015: 12; Gopalan 2005: 24).<sup>90</sup>

Grundsätzlich lässt sich sagen, dass in den „entwickelteren“ Staaten in Indiens Süden Frauen generell einen höheren Sozialstatus genießen, der auch mit mehr Bewegungsfreiheit, Rechten und Mitsprache (Jejeebhoy 2000: 208) sowie einer höheren Erwerbsquote einhergeht (Rustagi 2004: 300). Dennoch sind auch in den vermeintlich fortschrittlichen Bundesstaaten frauenfeindliche Bräuche wie z. B. der Brauch der Mitgift nach wie vor weit verbreitet (Mohanty 1995: 3346). In Nordindien geben oft Tradition und Normen das sogenannte *Purdah*-Ideal vor, was ein fast totales „Verschwinden“ der Frau (Kynch/Sibbons 1998: 167) im Haus vorgibt und damit den Frauen kaum Freiheiten, Rechte und Zugang zu Ressourcen zugesteht. Hier werden die Frauen häufig sehr früh verheiratet, genießen kaum Mitsprache oder Entscheidungsgewalt und ihr einziger Beitrag zum Prestige einer Familie ist ihre Fruchtbarkeit (Jejeebhoy 2000: 208). Für das vermeintlich fortschrittliche TN offenbarte der letzte *National Family Health Survey* jedoch, dass häusliche Gewalt in Tamil Nadu ein vergleichbar großes Problem ist (ca. 40 Prozent aller Frauen erleben diese) wie in den ärmeren, nordindischen Bundesstaaten (Government of India 2009: 108). Auch diese Zahlen zeigen an, dass Frauen in ganz Indien oftmals als „Eigentum des Mannes“ angesehen werden (Gopalan 2005: 52).

Auch weitere auf den ersten Blick „erfolgreiche“ Ergebnisse zeigen die enormen Probleme auf, wenn man die regionalen und nach Kasten bzw. sozialem Hintergrund sortierten Disparitäten analysiert (ibid.: 51). Es ist also ein Trugschluss, davon auszugehen,

---

<sup>90</sup> Für weitere Informationen und Daten zu Tamil Nadu vgl. Gopalan 2005.

dass auch eine relativ „gute“ sozioökonomische Lage sich automatisch in einer verbesserten tatsächlichen Situation abbildet (ibid.). Auch führt ein verhältnismäßig hoher Sozialstatus nicht ohne Weiteres zu einem Wandel der *Gender Roles* und dem Aufweichen der *Gender Power Relations*, geschweige denn zu politischer Teilhabe<sup>91</sup> (Kunze/Momsen 2015: 109; Shukla 2015; Jejeebhoy 2000: 207).

#### **4.1.5 Trauriger Spitzenreiter: Die Situation von Inderinnen im internationalen Vergleich**

Internationale Vergleichsstudien dokumentieren die ausgeprägte Diskriminierung der Frau in Indien. So zeigt beispielsweise der regelmäßig erscheinende *Human Development Report* (Weltentwicklungsbericht) des *United Nations Development Programme* (UNDP) der Vereinten Nationen kontinuierlich, dass Frauen in Indien keinesfalls die gleichen Chancen und Möglichkeiten haben wie Männer, sondern im Gegenteil gesellschaftlich massiv diskriminiert und benachteiligt werden. In einem Vergleich von 148 Ländern wird 2014 mit dem *Gender Development Index* (GDI) das Verhältnis der Entwicklungsindikatoren der Frauen zum Stand der menschlichen Entwicklung für Männer berechnet. Zugrunde gelegt werden die Erhebungsbereiche „Gesundheit“, „Bildung“ und „Zugang zu ökonomischen Ressourcen“. Mit einem Wert von 0,828 schneidet Indien auf Platz 132 ab; Bangladesch liegt auf Platz 107 (United Nations Development Programme 2014: 178). Bei einem anderen Index des Weltentwicklungsberichts, dem sogenannten *Gender Inequality Index* (GII)<sup>92</sup>, schneidet Indien auf Platz 127 von 152 untersuchten Ländern ab (ibid.: 174). Er untersucht das Diskriminierungsausmaß entlang der drei Dimensionen „reproduktive Gesundheit“, „Empowerment“ und „Arbeitsmarktteilhabe“. Im Detail berücksichtigt er die Sterblichkeitsrate von Müttern, die Fertilitätsrate im Jugendalter, den Anteil von Frauen im Nationalparlament, den Anteil der Bevölkerung, der über einen Schulabschluss verfügt, sowie die Zusammensetzung der Ar-

---

<sup>91</sup> Siehe Folgekapitel 4.2

<sup>92</sup> Für eine kritische Diskussion des *Gender Inequality Index*, seiner methodischen und konzeptionellen Schwächen und der Grenzen seiner Aussagekraft siehe Permanyer 2013, Beteta 2006 oder Charms/Wieringa 2003. Für eine Übersicht über weitere Indizes, die den Grad an menschlicher Entwicklung mit *Gender*-Perspektive messen, siehe die Zusammenschau von Chaudhuri 2013: 56 ff.

beitnehmerschaft nach Geschlecht. Den besten Wert erzielte 2013 mit 0,021 Slowenien, Jemen ist Schlusslicht des Index (ibid.: 40).

Trotz der innerindischen Diversität der Situation indischer Frauen verfügen sie im regionalen Vergleich in der ohnehin von ungleichen *Gender Relations* gezeichneten Region Asien über das geringste Maß an Autonomie (Jejeebhoy 2000: 211). Betrachtet man den *Gender Inequality Index* (GII) mit Fokus auf Südasien, so erzielen sowohl Indien als auch Pakistan schlechtere Werte als den Durchschnitt dieser Region und schneiden beispielsweise schlechter ab als ihr asiatischer Nachbar Bangladesch.

#### **4.1.6 De facto weit gefehlt: Normen und Bräuche als Hauptursprung allen Übels**

Der unter 4.1.3 nachgezeichnete Weg durch das Leben einer indischen Frau, die hier veranschaulichte Situation und die gezeigten Grenzen ihrer Möglichkeiten (*Special-Opportunity Inequality*) sowie nicht zuletzt die niedrigen Werte ihrer menschlichen Entwicklung zeigen, dass der gesellschaftspolitische Alltag sich für indische Frauen – entgegen ihrer formalen Gleichberechtigung – alles andere als rosig gestaltet. Wessler bringt es, analog zu Amartya Sen (1990) auf den Punkt: „Die Diskriminierung von Frauen beginnt [...] schon vor der Geburt und endet erst auf dem Scheiterhaufen“ (Wessler 2013: 79).

Zu den Gründen der allgegenwärtigen Ausgrenzung und Benachteiligung zählen vor allem der mangelnde Zugang zu Information, Bildung und Gesundheit und die mangelnde gesellschaftliche und politische Teilhabe. Dazu gesellen sich jedoch auch tiefer liegende gesellschaftliche Begründungszusammenhänge: soziale Bräuche und patriarchale Normen, Vorurteile und Nichtwissen. Sie sind es, die entscheidend dazu beitragen, welche Situation in Bezug auf Teilhabe und Macht indische Frauen genießen, vom Zugang zu wirtschaftlichen, sozialen oder politischen Ressourcen bis hin zu ihrer Selbstbestimmung in puncto Mobilität, Sexualität und Fortpflanzung (u. a. Priya et al. 2014: 2; World Bank 2012: 169; Kaushik 2007: 17; Patel/Parmentier: 2005; Government of India 2001: 1.; Indian Council of Social Science Research 1975: 28 f.). Viel zu oft dienen der Hinweis und Bezug auf „die Tradition“, also ein Rekurrenieren auf etablierte *Gender Roles* und *Gender Power Relations*, als Rechtfertigungsmuster für diskriminierende Praktiken (Dhagamwar 1996: 466):

Why is a child married of young? Why is she not educated? Why can't she go on a school picnic? Or act in a play or take part in a debate? Why can't she be a master builder or plough the fields? The answer to these questions inevitably is, 'It is not done amongst us.' (Dhagamwar 1996: 465)

Der Diskriminierung zugrunde liegende soziale Normen<sup>93</sup> und Einstellungen zur Geschlechtergerechtigkeit bzw. zu Geschlechterrollen, d. h. die kulturelle Besetzung sogenannter *Gender Roles*,<sup>94</sup> sind nur schwer erfassbar und quantitativ auswertbar, wenngleich sie gesellschaftlich tief verwurzelt sind und das allgemeine Handeln und Denken stark beeinflussen. Auch der *Report of the Committee on the Status of Women in India* problematisierte bereits 1974 die den Geschlechtern zugeordneten unterschiedlichen Rollen und Sphären. Die damals gefundene Zusammenfassung der *Gender Role* einer indischen Frau trifft noch heute zu:

A woman is primarily associated with the home, is expected to look after domestic chores and her typical roles are those of a housewife and a mother. In the cultural understanding of the people, home making, like child bearing and child rearing, is identified with femininity. Whether women work in the fields, factories or mines, at construction sites, or in white-collar jobs, all of them are expected to be home-makers in the same manner as women who confine themselves exclusively to home-making activities. Their role in the outside world has not yet been accepted in the same manner as men's. (The Indian Council of Social Science Research 1975: 28)

Dem Haushalt als Wirkungsstätte der Frau steht die Sphäre von Gesellschaft und Politik gegenüber, wo der Mann agiert und entscheidet (ibid.). Die Dichotomie des privaten vs. öffentlichen Raumes wirkt sich in ganz Südasien dahin gehend aus, dass sie den Geschlechtern vorschreibt, was „legitimes und illegitimes Verhalten“ ist (Tambiah 2003: 62). Diese *Gender Roles* finden in der Erziehung ihre Entsprechung, wo lediglich Mädchen zur Unterstützung ihrer Mütter im Alltag beitragen müssen und in der Regel weniger Schonung, Bildungsmöglichkeiten und Freiräume erfahren. Sie werden eher als Kostenfaktor (Patel/Parmentier 2005: 35) angesehen, der die Familie baldmöglichst gut verheiratet wieder verlassen wird; Jungs dagegen sollen Karriere machen und sind Stammhalter der Familie (The Indian Council of Social Science Research 1975: 30).

Die internationale Einstellungsuntersuchung *International Men and Gender Equality Survey* (IMAGES) untersucht Einstellungen und Verhalten von Männern mit Bezug auf

---

<sup>93</sup> Die Definition von „sozialen Normen“ folgt hier dem Begriffsverständnis des *World Development Reports 2015* der Weltbank. Danach sind soziale Normen „weit verbreitete Annahmen, was Mitglieder einer Gruppe wahrscheinlich tun oder tun sollten“, mithin „informelle Mechanismen mit großem Einfluss auf das individuelle Entscheiden und Verhalten“ (World Bank 2015: 51).

<sup>94</sup> Eine Definition und theoretische Diskussion von *Gender Roles* findet sich in Kapitel 2.2.

Geschlechtergerechtigkeit in sechs Ländern.<sup>95</sup> Im Ergebnis zeigten sich die Männer in Ruanda und Indien als diejenigen mit den am stärksten abweichenden Einstellungen zu *Gender*-Themen. Z. B. waren in Indien 80 Prozent der befragten Männer der Meinung, dass die Versorgung der Kinder grundsätzlich die Aufgabe der Mutter sei. Während in den üblichen Ländern fast die Hälfte aller Männer angaben, auch Aufgaben im Haushalt zu übernehmen, waren es in Indien lediglich 16 Prozent (Barker et al. 2011: 20). 81 Prozent der indischen Männer stimmten der Aussage zu, dass bei Entscheidungen über das Familienleben Männer das letzte Wort haben sollten; in Ruanda sind dies 66 Prozent, in den anderen Ländern weniger als 43 Prozent (ibid.: 19). Während in allen übrigen Ländern um die 90 Prozent der Männer grundsätzlich das Ideal der Gleichberechtigung der Geschlechter unterstützten, waren es in Indien nur 47 Prozent (ibid.: 56).

Auch Priya et al. (2014) gingen in einer Einstellungsuntersuchung in sieben indischen Staaten<sup>96</sup> der Frage nach, wie sich *Gender*-Einstellungen von Männern auf ihre Sicht auf Geschlechtergerechtigkeit, die Präferenz von Söhnen und auf häusliche Gewalt auswirken. Zutage trat in ihren Ergebnissen, dass indische Männer in ihrer Grundhaltung normativ wie faktisch die Entscheidungsgewalt und Kontrolle über „ihre“ Frau beanspruchen. So gaben 39 Prozent an, dass sie entscheiden, wen ihre Frau trifft, 33 Prozent, wie sie sich kleidet, 50 Prozent wollen immer wissen, wo sie sich aufhält, und 60 Prozent erheben Anspruch auf die Macht über den Körper ihrer Frau, d. h. darüber, ob und wie Geschlechtsverkehr (bzw. Verhütung) stattfindet. Nur 15 Prozent beziehen ihre Frau bei wichtigen Entscheidungen mit ein (Priya et al. 2014: 26). Die Studie klassifiziert Männertypen nach Einstellungsmustern und beziffert die Gruppe mit den „starrsten Einstellungen“ auf 32 Prozent. Diese üben in hohem Ausmaß Kontrolle über die intimen Beziehungen ihrer Frauen aus, negieren die grundsätzliche Gleichwertigkeit der Geschlechter und haben bezüglich geschlechtergerechter Normen große Vorbehalte (ibid.: 29). Festgestellt wurde ebenfalls, dass Männer mit höherem Bildungsgrad und

---

<sup>95</sup> Die Studie von Barker et al. (2011) beleuchtet Daten aus den Ländern Brasilien, Chile, Kroatien, Mexiko, Ruanda und Indien.

<sup>96</sup> Priya et al. (2014) untersuchten Uttar Pradesh, Rajasthan, Punjab, Haryana, Odisha, Madhya Pradesh und Maharashtra.

aus finanziell besseren Situationen positivere Einstellungen gegenüber Geschlechtergerechtigkeit aufweisen.

Selbstverständlich verinnerlichen alle Mitglieder einer Gesellschaft diese sozialen Normen. So illustrieren beispielsweise einige Ergebnisse des *National Family Health Survey* die grundlegende Unterordnung des weiblichen unter das männliche Geschlecht – auch in den Einstellungen von Frauen. In ihrer besonders drastischen Dimension, der Gewaltanwendung, wird diese „verinnerlichte Unterwerfung“ (Rowlands 1998: 14) deutlich: So stimmt beispielweise eine Mehrheit von 55,8 Prozent der Frauen zu, dass Gewalt durch den eigenen Ehemann unter Umständen gerechtfertigt sein könnte. In TN akzeptieren sogar 65,5 Prozent aller Frauen grundsätzlich das Mittel häuslicher Gewalt (Government of India 2009: 81).

Diese Relevanz von *Gender Roles* und daraus resultierenden *Gender Power Relations* in der Realität von Frauen in Indien ist für die vorliegende Arbeit und Fragestellungen im Kontext des *Empowerments* von Frauen nicht zu unterschätzen. Die Analyse der Situation von Frauen im heutigen Indien zeigt, dass hier alle der von Amartya Sen definierten Formen der Geschlechterungleichberechtigung erkennbar sind. Die zentrale Bedeutung der *Gender Roles* und *Gender Power Relations* für die enorme Diskriminierung in allen Lebensphasen wird auch weiteren Verlauf der Arbeit wieder aufgegriffen. Wie tief verwurzelt entsprechende Normen sind und dass sich diese auch über Generationen hinweg nur sehr schleppend verändern, zeigt u. a. auch Archana Shukla auf, die Einstellungsänderungen bezüglich der Geschlechterrollen und patriarchalen Bräuche über drei Generationen hinweg untersucht (Shukla 2015).

#### **4.1.7 Auf der Suche nach Fortschritt: Zivilgesellschaftliches und staatliches Engagement für die Frauen Indiens und ihre Gleichberechtigung**

Das Engagement für die Verbesserung der Lebensbedingungen von Frauen und ihre Gleichberechtigung in Gesellschaft und Politik ging auch in Indien in erster Linie von Frauen selbst aus. Frauen als Akteure für sozialen Wandel und ihre verbesserte sozioökonomische Teilhabe fanden sich in allen indischen Reformbewegungen seit dem 19. Jahrhundert (Waylen 1996a: 66 ff.). So engagierten sich Frauen in den 1920er- und 1930er-Jahren für politische und bürgerliche Frauenrechte und Sozialreformen (Sen

2002: 481), weshalb diese Zeit oft als „erste Welle“ der indischen Frauenbewegung bezeichnet wird (Deo 2012: 46; Sen 2002: 514).

Auch in der indischen Unabhängigkeitsbewegung machten Frauen einen nicht zu vernachlässigenden Anteil aus: 17.000 der bei der Salz-Satyagraha (Salzmarsch) 80.000 Inhaftierten waren Frauen (Jayawardena 1986: 93 f.). In den 1970er-Jahren waren sie maßgebliche Akteurinnen in der *Chipko*-Bewegung gegen kommerzielle Abholzung in Uttar Pradesh und engagieren sich bis heute in vielen weiteren sozialen Protestbewegungen (Raman 2009: 210), u. a. der *Nirmada Bachao Andolan*-Bewegung gegen Dammkonstruktionen in Gujerat und Baliapal oder gegen Militärübungen in Odisha (Brohman 1996: 293). Zwar gab es bereits Anfang des 20. Jahrhunderts Frauenorganisationen, darunter die 1927 gegründete *All-India Women's Conference* (AIWC) oder die *Women's Self-Defence League* (MARS) (Waylen 1996a: 67). Allerdings entwickelten sich diese diversen kleineren Bewegungen, zusammengesetzt meist aus der städtischen Elite, damals nicht zu einer Massenbewegung (Sen 2002: 480). Von einer „indischen Frauenbewegung“ wird in der Literatur meist erst etwa ab den 1970er-Jahren gesprochen.<sup>97</sup>

Der 1974 von der indischen Regierung veröffentlichte Bericht *Towards Equality: Report on the Status of Women in India* (Committee on the Status of Women in India 1974) dokumentierte die vielschichtige Diskriminierung der Frau in der indischen Gesellschaft, stellte weitgehende Forderungen nach umfassenden Maßnahmen auf, revitalisierte die Frauenbewegung und beeinflusste ihre Agenda stark (Agnihotri/Mazumdar 1995: 1869).<sup>98</sup> Zudem riefen brutale Gewaltakte gegen Frauen – Vergewaltigungen und Witwenverbrennungen – öffentlichen Protest hervor. Zu den zentralen Themen der Frauenbewegung gehörte neben der Gewalt gegen Frauen auch die Kritik an frauenfeindlichen Bräuchen, z. B. der Mitgift (Raman 2009: 210; Agnihotri/Mazumdar 1995: 1870 ff.) und der Verheiratung von Kindern, sowie sozioökonomischer Armut und Aus-

---

<sup>97</sup> Für weitere Ausführungen zur indischen Frauenbewegung siehe auch Sen 2002; Agnihotri/Mazumdar 1995; Calman 1992: 21 ff. oder Gandhi/Shah 1992. Für eine kritische Auseinandersetzung mit ihrer jüngsten Entwicklung und der Verwobenheit mit dem politischen System und der Zivilgesellschaft Indiens siehe Roy 2009.

<sup>98</sup> Das Erscheinen des *Towards-Equality*-Berichts wird auch als Geburtsstunde für die wissenschaftliche Erforschung der Situation der Frauen in Indien angesehen (Agnihotri/Mazumdar 1995: 1870); insbesondere ihre Marginalisierung und Armut vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Entwicklung wurde zu einem der ersten Hauptfokusse der Frauenforschung in Indien (ibid.: 1874).

grenzung. Es gründeten sich mehrere Frauenorganisationen, die sich jedoch außerhalb des Politikbetriebes als NROs mit Anbindung an internationale Debatten und z. T. auch Geldgeber positionierten (Deo 2012: 56). Die 1972 in Gujerat von Dr. Ela Bhatt gegründete *Self-Employed-Women's Association* (SEWA) machte nicht nur auf die Situation und Ausgrenzung (von Krediten u. a.) von einfachen Frauen im informellen Sektor aufmerksam. Sie half ihnen einerseits konkret durch Kreditvergabe und verließ andererseits den Problemen ökonomischer Ausnutzung und Ausgrenzung national wie international eine Stimme (Brohman 1996: 291).<sup>99</sup> Einer so gewachsenen Frauenbewegung ist es zu verdanken, dass in den 1970er- und 80er-Jahren Frauenthemen in den breiteren politischen Diskurs eingingen (Narayanan 1996: 388) und mehrere Gesetzesinitiativen zum Schutz und zur Förderung von Frauen auf den Weg gebracht wurden (s. o.). Auf dem Höhepunkt der Frauenbewegung Mitte der 80er-Jahre attestierte die Frauenrechtlerin Kumud Sharma, dass formal erkämpfte Rechte allein nicht ausreichten, sondern dass Geschlechtergerechtigkeit von einem Wandel in Strukturen und Werten bedingt sei:

The contradictions between social goals and social realities were rooted in the failure of the institutional support system to contribute adequately to creating conditions conducive to the realization of broader social goals and bring about the required transformation in the value structure. (Sharma 1985: 2)

1993 erfuhr die indische Frauenbewegung durch die Ratifizierung des seit 1981 in Kraft getretenen UN-Abkommens zur Beseitigung jeglicher Form von Diskriminierung von Frauen (*Convention on Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, CEDAW) – und die hier festgeschriebene Institutionalisierung von Frauenthemen – eine entscheidende Stärkung (Dubochet 2014: 14). Dies ist auch ablesbar an der Anzahl der Regierungsinitiativen zur Verbesserung der Lage der Frauen Anfang der 90er-Jahre. Die zu Beginn dieses Kapitels dargelegten frauen- und familienpolitischen Gesetze (Siehe 4.1.1) zielten darauf, „Frauen eine Stimme zu geben, im Haushalt und im Staate“ (Rao 2010: 103). *Affirmative-Action*-Politik in den Politikfeldern Bildung, Lokalpolitik und Wirtschaft sollte Frauen neue Möglichkeiten eröffnen (ibid.), Programme für mehr Gesundheit und Bildung ihre Ressourcen verbessern.

---

<sup>99</sup> Weitere Ausführungen zu SEWA sowie weiteren Ansätzen der Frauenförderung in Indien finden sich zudem im Kapitel 7.1.4.

Seither forderte die Frauenbewegung nicht mehr vorrangig die Reform der althergebrachten frauenfeindlichen Gesetzgebung, sondern war dort um Beratung und Anwendung bemüht, wo bereits Gesetze und Regierungsstellen an einer Verbesserung arbeiteten (Dubochet 2014: 15). Die so in den letzten 20 Jahren gewachsene personelle und strukturelle Verflechtung der zivilgesellschaftlichen Frauenorganisationen – von manchen kritisch als „Institutionalisierung des indischen Feminismus“ bezeichnet (Roy 2009: 344) – und insbesondere deren Inanspruchnahme für die Implementierung staatlicher Programme hat den Charakter der Frauenbewegung Indiens verändert (Dubochet 2014: 15).

Seit der weltweit medial aufgegriffenen Massenvergewaltigung im Dezember 2012 ist zudem wieder eine neue, breite und in der Zusammensetzung sehr heterogene Bewegung entstanden. Die Folge des öffentlichen Drucks waren weitere Anstrengungen im Kampf gegen Gewalt gegen Frauen, u. a. weitere Verschärfungen des Strafrechts (Riecker 2014). Auch im Vorfeld der Wahlen 2014 trat eine Frauenbewegung zutage, die beispielsweise in Form eines „*Womanifestos*“ sechs frauenpolitische Kernforderungen artikulierte (Philipose 2014: 7).

Mit Blick auf das staatliche Engagement Indiens für Gleichberechtigung und die Situation von Frauen sind zunächst die internationalen Abkommen, Konferenzbeschlüsse und Prozesse zu nennen, in denen sich Indien durch die Ratifizierung zu konkreten Maßnahmen zur Verbesserung der Lage von Frauen verpflichtet hat. Indien ist Mitunterzeichnerstaat aller UN-Frauenkonferenzen<sup>100</sup>, also des *Mexico Plan of Action* (1975), der *Nairobi Forward Looking Strategies* (1985) und der *Beijing Declaration* (1995). Außerdem hat Indien das 1981 in Kraft getretene UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeglicher Form von Diskriminierung von Frauen (*Convention on Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, CEDAW) im Jahr 1993 ratifiziert (Singh 2008: 5). Im Jahr 2000 beschloss die UN zudem konkrete auf die Pekinger Beschlüsse folgende Maßnahmen,<sup>101</sup> darunter Verpflichtungen zur internationalen wie nationalen

---

<sup>100</sup> Für eine Darstellung der Weltfrauenkonferenzen und der Abkommen siehe Singh 2008: 34 ff. Die Konferenzen und die Rolle von *Gender* und Frauen in der EZ diskutiert ebenfalls Eyben 2015: 515 ff.

<sup>101</sup> „Further actions and initiatives to implement the Beijing Declaration and the Platform for Action“, online einsehbar unter: <http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/ress233e.pdf>, letzter Zugriff am 04.11.2015.

Implementierung. Indien verabschiedete daraufhin 2001 die *National Policy for the Empowerment of Women* (Government of India 2001).<sup>102</sup> Diese attestiert gleich zu Beginn ihres Forderungskatalogs die Diskrepanz zwischen der De-jure-Ausgangslage und der De-facto-Situation von indischen Frauen:

There still exists a wide gap between the goals enunciated in the Constitution, legislation, policies, plans, programmes, and related mechanisms on the one hand and the situational reality of the status of women in India, on the other. (Government of India 2001: 1)

Diese vorangestellte Zustandsbeschreibung aus dem Jahr 2001 macht deutlich, dass bisherige Anstrengungen indischer Regierungspolitik, die Situation indischer Frauen maßgeblich zu verbessern, weitgehend fehlgeschlagen sind bzw. die unzähligen Programme, Gesetzesinitiativen, Komitees und Aktionspläne nur begrenzte Wirksamkeit hatten. Auch Bandyopadhyay bringt dies auf den Punkt:

The Indian state's response to the oppression of women can be described as hypocritical at its worst and schizophrenic at its best. (Bandyopadhyay 2000: 2696)

Dennoch sei hier überblicksartig auf Anstrengungen hingewiesen, die in den letzten Jahrzehnten vonseiten der indischen Regierungspolitik unternommen wurden.<sup>103</sup>

Als „historischer Grundstein“ aller politischen Bestrebungen ist zunächst der 1974 erschienene *Towards Equality Report* zu nennen, der von einem 1972 zur Bestandsanalyse angesichts des Beginns der UN-Frauendekade in Mexiko (1975) eingesetzten *Committee on the Status of Women in India* verfasst wurde (Rai 2005: 175). Er analysiert die Lage von Frauen in Indien, stellt ihre strukturell bedingte Ausgrenzung in den bisherigen Modernisierungsmodellen an den Pranger, kritisiert mit Blick auf Entwicklungsprogramme deren reinen Fokus auf die Bereiche Bildung, Gesundheit und Soziales und geißelt damit explizit auch die Festlegung der Frau auf ihre untergeordnete „familiäre“ Rolle und die dahinterliegenden soziokulturellen Normen Indiens (Chakraborty 2014: 207).

---

<sup>102</sup> Die *National Policy* ist online einsehbar unter <http://wcd.nic.in/sites/default/files/National%20Policy%20for%20Empowerment%20of%20Women%202001.pdf> auf den Seiten des *Ministry of Women and Child Development* (Letzter Zugriff am 25.07.2017). Sie wird im Detail dargestellt etwa bei Singh 2008: 55–91.

<sup>103</sup> Für eine Darstellung von Regierungsinitiativen, insbesondere der Fünfjahrespläne, vgl. Somasekhar 2014: 60; siehe auch die Ausführungen zur Frauenförderung in Indien im Kapitel 7.1.4.

1980 forderte eine Allianz von Frauenorganisationen, Wissenschaftler/innen und Politiker/innen auf der Basis der *Towards-Equality*-Ergebnisse in einem Memorandum mit dem Titel *Indian Women in the 1980s: Development Imperatives*<sup>104</sup> ein Umdenken der staatlichen Entwicklungsprogramme und die Berücksichtigung von Frauen als eigene und explizite Ziel- und Akteursgruppe (Agnihotri/Mazumdar 1995: 1874). Bisher hatte die Entwicklungspolitik Frauen nur mit Blick auf soziale Aspekte ihrer Betroffenheit berücksichtigt, insbesondere mit Blick auf ihre Bildung und Gesundheitsversorgung (Kaushik 2007: 67). Der Fünfjahresplan der Nationalen Planungskommission für die Jahre 1980–1985 – der sechste in der Geschichte Indiens seit der Unabhängigkeit – umfasste daraufhin erstmals ein eigenes Kapitel zu „Frauen und Entwicklung“ (Agnihotri/Mazumdar 1995: 1875; Bandyopadhyay 2000: 2697) und stellt somit einen „Meilenstein“ (Sahay 1998: 201) für die indischen Frauen dar. Im achten Fünfjahresplan ab 1992 wurde erstmals festgehalten, dass Programme in allen Bereichen so gestaltet werden müssen, dass sie nicht an den Frauen vorbeigehen. Der neunte Plan ab 1997 benannte das „*Empowerment* von Frauen“ explizit als eines von neun Zielen (Kaushik 2007: 70).

Die Regierung Rajiv Gandhis trat 1985 an, Frauenthemen neue Priorität einzuräumen (Agnihotri/Mazumdar 1995: 1875). Erstmals entstand ein eigenständiges Ressort für *Women and Child Development* (Bandyopadhyay 2000: 2698), das sich solcher Themen annahm, die zuvor innerhalb des Ministeriums für Soziales behandelt worden waren. Und tatsächlich beschrieb der *National Perspective Plan for Women* für die Jahre 1988–2000 – trotz der Kritik, die Teile der Frauenbewegung daran übten<sup>105</sup> – den ersten umfassenden Versuch einer Politik für Frauen in Indien. Welche Probleme bezüglich der Arbeits(markt)situation für Frauen vorherrschten und welche Relevanz Arbeit für die Verbesserung der Situation von Frauen hat, unterstrich der 1988 im Auftrag der Regierung erschienene *Shramshakti Report*, herausgegeben von der SEWA.<sup>106</sup> Die Gründerin

---

<sup>104</sup> All India Women's Conference (1980): *Indian Women in the 1980s. Development Imperatives*, New Delhi.

<sup>105</sup> Der *National Perspective Plan for Women*, erstellt von Berater/innen des *Department of Women and Child Development*, wurde von Teilen der Frauenbewegung sowohl wegen seiner Entstehungsweise als auch wegen seiner inhaltlichen Ausrichtung kritisiert, vgl. Agnihotri/Mazumdar 1995: 1875.

<sup>106</sup> Der *Shramshakti Report* (SEWA 1989) lieferte zunächst eine empirische Bestandsaufnahme der Situation informell arbeitender armer Frauen im ländlichen Indien, listete die Hauptprobleme auf und gab Empfehlungen an Politik, Zivilgesellschaft und Frauen. Er forderte eine grundlegende Um-

von SEWA, Dr. Ela Bhatt, wurde 1989 in die Nationale Planungskommission Indiens berufen.

1990 wurde mit dem *National Commission for Women Act* eine Nationale Frauenkommission<sup>107</sup> ins Leben gerufen, die 1992 ihre Arbeit aufnahm. Sie hat die Aufgabe, die Einhaltung der Rechte der Frau zu überwachen und zu verbessern sowie die Regierung in allen Frauen betreffenden Bereichen zu beraten. Auch auf Ebene der Staaten/Territorien existieren *State Commissions for Women*. 1992 wurden die 73./74. Verfassungsergänzungen beschlossen, welche die Frauenquote in den Panchayats einführen. 1997 wurde der parlamentarische Ausschuss *Committee on the Empowerment of Women* geschaffen, der zur Aufsicht über die regierungsamtlichen Anstrengungen zur Verbesserung der Situation konzipiert wurde und sich aus Mitgliedern beider Häuser des Parlaments zusammensetzt.

2001 wurden mit der oben zitierten *National Policy for the Empowerment of Women* entlang von 16 Politikbereichen<sup>108</sup> Maßnahmen identifiziert, die der „Entwicklung, Förderung und dem *Empowerment* von Frauen dienen sollen“. Im Zentrum stehen wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen zur Förderung von Frauen, der Abbau von Diskriminierung, ihre umfassende Partizipation in allen Teilen der Gesellschaft – auch der Politik (s. u.) –, die Aufnahme der *Gender*-Perspektive in alle Politikbereiche sowie u. a. explizit auch die Veränderung sozialer und gesellschaftlicher *Gender*-Einstellungen.

2010 wurde eine weitere Institution geschaffen: die *National Mission for Empowerment of Women*. Ihre Aufgabe ist es, die diversen sozial- und entwicklungspolitischen Programme für Frauen aus verschiedenen Ministerien miteinander zu koordinieren. Ein *National Resource Center for Women* sowie 30 weitere *State Resource Centers* sollen

---

verteilung von Reichtum und Macht in der Arbeitswelt und eine Unterstützung der Rolle der Frau als aktive Teilnehmerin am Arbeitsmarkt.

<sup>107</sup> Die Webseite der *National Commission for Women* gibt unter <http://ncw.nic.in/frmAboutUs.aspx> einen Überblick über ihre Geschichte, Tätigkeiten und Publikationen (letzter Zugriff am 25.07.2017).

<sup>108</sup> Die erwähnten 16 Bereiche sind „Policy Prescriptions, Decision Making, Mainstreaming a Gender Perspective in the Development Process, Economic Empowerment of Women, Social Empowerment of Women, Violence against Women, Rights of the Girl Child, Mass Media, Operational Strategies, Institutional Mechanisms, Resource Management, Legislation, Gender Sensitation, Panchayati Raj Institutions, Partnership with the voluntary sector organization, International Cooperation“ (Government of India 2001).

als Anlauf- und Kontrollstellen für alle Programme und Maßnahmen für *Gender-* und *Frauenthemen* dienen. Weiterhin gehören die Abfassung empirischer Studien, die Kontrolle laufender Programme und die Öffentlichkeitsarbeit zu ihren Aufgaben (Government of India 2013b).

2012 wurde zum Zweck einer aktuellen Bestandsaufnahme zudem eine neue *High Level Commission on the Status of Women* eingerichtet, die 2015 ihren Bericht vorgelegt hat. Darin werden u. a. die grassierende Gewalt gegen Frauen, der abnehmende *Sex Ratio* und die wirtschaftliche Marginalisierung indischer Frauen angeprangert. Politische Institutionen, u. a. die Nationale Frauenkommission und der parlamentarische Kontrollausschuss müssten mit mehr Macht agieren können, um ihrem Mandat gerecht zu werden. Gefordert wird ebenfalls eine 50-Prozent-Quote für Frauen in allen Parteien sowie allen parlamentarischen Institutionen (Government of India 2015b).

Die nachfolgende Analyse der Partizipation von Frauen in Indiens Politik unterstreicht die Notwendigkeit von Quoten als Korrektiv der Ausgrenzung von Frauen, auch und gerade in der Politik.

## 4.2 Reine Männersache?! Indiens Politik und die Frauen

Die hier beschriebene ökonomische und soziale Benachteiligung und ökonomische Marginalisierung von Frauen in Indien geht einher mit ihrer politischen Marginalisierung.<sup>109</sup> Zwar waren Frauen stets in sozialen Bewegungen aktiv (Raman 2009: 210), als Politikerinnen in der parlamentarischen Demokratie Indiens<sup>110</sup> spielten sie – mit Ausnahme einiger prominenter Fälle (s. u.) – jedoch bis heute keine nennenswerte Rolle.

Noch zu Kolonialzeiten hatte es die Frauenbewegung, angeführt von Sarojini Naidu, geschafft, dass mit dem *Government of India Act 1935* indischen Frauen ein einge-

---

<sup>109</sup> Hier und nachfolgend wird unter „Politik“ das politische System Indiens mit seinen Akteuren und Strukturen verstanden. Dabei sei darauf hingewiesen, dass Frauen, auch wenn sie in diesem politischen System weitgehend abwesend waren, dennoch das Zusammenleben in verschiedensten sozialen Zusammenhängen mit gestalteten und prägten; sie also insofern durchaus teilweise „politisch“ involviert waren, allerdings informell und in „ihrer“ Sphäre des Alltags und des Privaten (Kaushik 1993: 11).

<sup>110</sup> Indien ist eine parlamentarische Demokratie mit zwei Kammern. Das Unterhaus, die *Lok Sabha*, wird direkt vom Volk gewählt; die Mitglieder des Oberhauses, der Länderkammer *Rajya Sabha*, werden aus den Bundesstaaten/Territorien entsandt. Auf nationaler Ebene gilt das Mehrheitswahlrecht, mit dem je ein Abgeordneter pro Wahlkreis gewählt werden kann.

schränktes Wahlrecht sowie Platzkontingente eingeräumt wurden (Krook 2009: 59). So konnten einige Frauen in begrenztem Umfang bereits bei den Wahlen 1937 ihr aktives und passives Wahlrecht wahrnehmen (Ambedkar/Nagendra 2005: 4).

Doch obwohl auch der *Indian National Congress* (INC)<sup>111</sup> stets weibliche Mitglieder hatte (und mit Annie Besant sogar eine Frau als Präsidentin amtierte), obwohl Frauen in der Unabhängigkeitsbewegung sehr aktiv am politischen Protest gegen die Besatzung teilnahmen (Sheela 2002: 3), obwohl sie, wie z. B. Sarojini Naidu,<sup>112</sup> vereinzelt auch wichtige politische Posten bekleideten und obwohl auch die indische Verfassung ihnen das Wahlrecht erteilte, wirkten sie vor ihrem Einzug in die PRI aufgrund der 73./74. Verfassungsänderung kaum im politischen System Indiens mit (u. a. Biswas/Das 2014: 77; Deo 2012: 46; Clots-Figueras 2011: 664; Kaushik 2007: 19; Biju 2006: 7; Sen 2002: 502; Menon-Sen/Kumar 2001: 8). Da die zumindest numerisch weitreichende Partizipation von Lokalpolitikerinnen in den PRI Gegenstand der Analyse dieser Arbeit und der diesbezügliche Forschungsstand Thema eines eigenen Kapitels (Kapitel 6) ist, wird im Folgenden auf diese weitgehende Abwesenheit von Politikerinnen im übrigen politischen System, insbesondere mit Blick auf die nationale Ebene, eingegangen. Unter anderem Mohan et al. (2004) folgend, wird „politische Partizipation von Frauen“ dabei verstanden als die quantitative Teilhabe von Frauen in politischen Institutionen, ihre qualitative Einbindung in die Machtapparate und Entscheidungsgewalt derselben sowie ihre Mitwirkung in ihrer Rolle als Wählerinnen, Kandidatinnen und Repräsentantinnen (Mohan et al. 2004: 13).

#### 4.2.1 Indiens Politikerinnen: „Prominent not plentiful“

„Prominent, not plentiful“ (Katzenstein 1978: 473) – so überschreibt Mary Fainsod Katzenstein bereits Ende der 1970er-Jahre ihre Analyse zu Politikerinnen in Indien. Tatsächlich besetzten nach Indiens Unabhängigkeit einige wenige Frauen aus einflussreichen Familien höchste politische Ämter. So amtierte beispielsweise Indira Gandhi

---

<sup>111</sup> Der Indische Nationalkongress (INC) war die Bewegung des indischen Unabhängigkeitskampfes und galt bis Ende der 1990er-Jahre als *die* gesamtindische Partei. Er wird auch als „Kongresspartei“ bezeichnet.

<sup>112</sup> Sarojini Naidu war die erste indische Ministerpräsidentin. Sie führte nach der Unabhängigkeit bis zu ihrem Tod 1949 den Bundesstaat Uttar Pradesh.

von 1966 bis 1977 und von 1980 bis 1984 als Indiens Premierministerin und Sonia Gandhi beerbte ihren Mann Rajiv Gandhi nach dessen Tod als Vorsitzende der Kongresspartei. Katzenstein findet eine Formulierung, die auch heute noch gelten könnte. Es sind nach wie vor sehr wenige, jedoch umso prominentere Frauen, die als politische Persönlichkeiten Macht und Einfluss errungen haben: beispielsweise die Ministerpräsidentinnen von Tamil Nadu, Jayalalitha, Mamata Banerjee aus West Bengal, Nandini Satpathy aus Odisha oder Sheila Dixit in Delhi. Fünf Jahre bekleidete Pratibha Patil als erste Frau das Amt der Präsidentin Indiens. Auch diverse wichtige Positionen im Parlament wurden bereits von Frauen bekleidet, beispielsweise amtierte Meira Kumar von 2009 bis 2014 als Parlamentspräsidentin. Und Sushma Swaraj führte seit 2009 in der *Lok Sabha* die Opposition an, bevor sie als Außenministerin in das Kabinett des Indischen Premiers Modi wechselte (Surie 2011). Bemerkenswert ist zudem, dass die wenigen „normalen“ Parlamentarierinnen fast ausschließlich der Elite angehören (Jalalzi/Krook 2010: 13; Rai 1997: 112), d. h. auch meist aus höheren Kasten stammen und über einen entsprechend höheren Bildungsgrad verfügen (Krook 2009: 100; Rai 1998: 118). Rai weist darauf hin, dass diese nicht unbedingt immer enge Verbindungen zur Frauenbewegung hatten und haben bzw. sich mitunter mehr ihren Parteien oder ihrem „sozialen Milieu“ (Rai 1997: 112) verpflichtet fühlen, als für die Themen aller Frauen einzutreten (ibid.: 107).

Allerdings stellten und stellen diese Frauen eher die Ausnahme bzw. eine „Anomalie“ (Katzenstein 1978: 486) gegenüber der sonst vorherrschenden generellen Exklusion von Frauen dar: Ende des Jahres 2015, 20 Jahre nach der vierten Weltfrauenkonferenz und der Pekinger Aktionsplattform, mit denen sich auch Indien dazu verpflichtete, die politische Partizipation von Frauen zu verbessern, führt der Blick auf den Anteil weiblicher Parlamentsabgeordneter zu schneller Ernüchterung: 2015 haben Frauen 31 von 243 Sitzen in der *Rajya Sabha* inne, stellen also 12,8 Prozent der Parlamentarierinnen im Oberhaus. Im Unterhaus, der *Lok Sabha*, sind es Ende 2015 mit 65 von 543 Sitzen ebenfalls lediglich 12 Prozent (Inter-Parliamentary Union 2015).<sup>113</sup> Bei den Wahlen 2009 waren es 58 weibliche Abgeordnete (11 %), die meisten davon kamen aus den

---

<sup>113</sup> Die Inter-Parliamentary Union (IPU) erhebt regelmäßig den Anteil von Frauen in den Parlamenten der Welt, online einsehbar unter <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>, hier der Stand aus dem November 2015.

Bundesstaaten Madhya Pradesh (21 %), West Bengal (17 %) und Uttar Pradesh (15 %) (Basu 2009: 1).

Ein Blick in die Vergangenheit ergibt, dass der Anteil von Frauen sowohl in der *Lok Sabha* als auch in der *Rajya Sabha* über Jahrzehnte (zum Teil weit!) unter 10 Prozent lag (Ambedkar/Nagendra 2005: 9; Mohan et al. 2004: 15 f.).

Der Anteil von Parlamentarierinnen (hier der *Lok Sabha*) hat sich damit in 20 Jahren von 7,2 Prozent im Jahr 1995 um lediglich 4,8 Prozentpunkte verbessert (Inter-Parliamentary Union 2015: 18). Im Jahr 2009 überschritt die Frauenrate in der *Lok Sabha* erstmals die 10-Prozent-Marke (Basu 2009: 1). Eine „kritische Masse“ weiblicher Parlamentsmitglieder bleibt bis dato zu vermissen (Mohan et al. 2004: 23).

Die Lage in den Parlamenten der Bundesstaaten und Territorien fällt noch magerer aus (Mohan et al. 2004: 16): In den meisten liegt der Frauenanteil unter 5 Prozent, in einigen wenigen Staaten unter 8 Prozent (Kaushik 2007: 22). Im Jahr 2015 liegt der Durchschnitt der weiblichen Abgeordneten aller Bundesstaaten und Territorien bei ca. 9 Prozent. Dabei führen Bihar, Rajasthan und Haryana mit ca. 14 Prozent; in manchen Landesteilen fehlt jedoch jegliche weibliche Partizipation (Pondicherry und Nagaland) (Rao 2015; Biswas/Das 2014: 23). Besonders irritierend scheint die einstellige Beteiligung von Frauen auf bundesstaatlicher Ebene auch in „fortschrittlichen“ Bundesstaaten mit relativ guten Entwicklungs- und *Gender*-Indikatoren (vgl. 4.1.6) wie beispielsweise in Kerala. Hier gehen die relativ hohen Erwerbs- und Bildungsraten von Frauen dezidiert nicht einher mit ihrer Eingebundenheit in die Politik (Biju 2006: 24; Chhibber 2002: 412).

Immerhin ist mit Blick auf das aktive Wahlrecht eine Annäherung zwischen Frauen und Männern im Alltag der parlamentarischen Demokratie Indiens zu beobachten: Die Wahlbeteiligung von Frauen ist in den letzten Jahrzehnten stetig gewachsen, war bereits Mitte der 1980er-Jahre, als 68 Prozent aller Frauen zur Wahl gingen (dank der erstarkten Frauenbewegung angesichts der Ermordung Indira Gandhis; Kumari 2014) und während des Notstandes 1967 (55 Prozent aller Frauen) beachtlich hoch und hat sich in den letzten Jahrzehnten fast an die Beteiligung der Männer angeglichen (Philipose 2014: 8; Ambedkar/Nagendra 2005: 13, Chhibber 2002: 412). Heute gehen in manchen

Teilen Indiens sogar mehr Frauen als Männer zur Wahl, so z. B. in neun Bundesstaaten bei den Wahlen zur *Lok Sabha* 2014<sup>114</sup> oder bei den Wahlen in den Bundesstaaten Tripura und Nagaland im Jahr 2013 (Kumari 2014). Bei den nationalen Wahlen im Jahr 2014 machten 65,63 Prozent aller registrierten Wählerinnen von ihrem aktiven Wahlrecht Gebrauch, ganze 10 Prozent mehr als in den Wahlen zuvor (Philipose 2014: 8). Dass Frauen ihre „Wahlmacht“ als Sprachrohr der Frauenwählerschaft begreifen oder das Thema „Geschlechtergerechtigkeit“ zum zentralen Anliegen machen, ist jedoch bisher nicht zu erkennen (Kumari 2014). Im Gegenteil richten sich Frauen Studien zufolge nach wie vor nach dem politischen Votum ihres Mannes/ihrer Familie (Kaushik 2007: 19).

Es gibt bisher nur begrenzte Forschung zum Themenkomplex von Frauen in der indischen Politik, insbesondere mit Blick auf die nationale und die bundesstaatliche Ebene (Devenish 2013: 280; Rai 1997). Das Themenfeld „Frauen in den PRI“ ist seit der Einführung der Quote Anfang der 1990er-Jahre ein rapide gewachsenes Forschungsfeld, in das sich diese Arbeit einfügt. Da die Analyse dieser Sekundärliteratur Teil der Bearbeitung der Fragestellung dieser Arbeit ist, findet sich die Aufarbeitung des diesbezüglichen Forschungsstandes in einem eigenen Kapitel (Kapitel 6), weshalb an dieser Stelle lediglich darauf verwiesen wird.

#### **4.2.2 Indien im internationalen Vergleich: „one of the worst countries for women entering politics“**

Das Fazit Sinhas, Indien sei eines der schlimmsten Länder, um als Frau in die Politik zu gehen (Sinha 2015), wird belegt von internationalen Studien, die den Partizipationsgrad von Frauen an der Politik in verschiedenen Ländern vergleichen (Inter-Parliamentary Union 2015; 2014; Kaushik 2007; Ballington/Karam 2005; Karam 1998). Diese zeigen, dass Indien bezüglich der politischen Partizipation von Frauen nicht nur außergewöhnlich schlecht abschneidet, sondern dass sich die Beteiligung von Frauen in der Politik über Jahrzehnte hinweg im Vergleich zu anderen Ländern auch kaum bzw. nur sehr schleppend verbessert hat. Bei einer Erhebung der Inter-Parliamentary Union aus dem

---

<sup>114</sup> In Arunachal Pradesh, Chandigarh, Goa, Odisha, Puducherry, Punjab, Sikkim, Uttarakhand und Bihar gingen 2014 mehr Frauen als Männer zur Wahl (Philipose 2014: 8).

Juli 2017 nahm Indien Platz 149 von 190 Ländern ein<sup>115</sup> und lag damit u. a. hinter Pakistan, China, Niger oder Somalia. Vergleicht man den Fortschritt, den 174 Länder in den letzten 20 Jahren bezüglich der Beteiligung von Frauen in der Politik gemacht haben, so fällt Indiens besonders schwache Entwicklung ins Auge: Der hier erzielte Platz 121 dokumentiert einen mageren Anstieg der Beteiligung von Frauen in der Politik von nur 4,8 Prozent (von 7,2 Prozent 1995 auf 12,0 in 2015) in zwei Jahrzehnten (Inter-Parliamentary Union 2015: 18). Von 2009 bis 2014 ist der Anteil von Frauen in der *Lok Sabha* lediglich um 0,6 Prozent, in der *Rajya Sabha* um 2,1 Prozent gestiegen (ibid.: 10).

Auch wenn Indien innerhalb Asiens besonders dürftige Verbesserungen aufweist, zeigt ein Vergleich nach Weltregionen, dass sich der nur sehr schleppende Fortschritt Indiens für Asien verallgemeinern lässt: Während Asien 1995 hinter Europa den zweitbesten Platz belegte, rangiert es 20 Jahre später als siebte von acht Regionen (ibid.: 2).<sup>116</sup> Auch wenn sich einige asiatische Staaten, z. B. Nepal (29,5 %) oder Afghanistan (27,7 %), dem vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen 1990 beschlossenen<sup>117</sup> und auf der Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 unterstützten Ziel von 30 Prozent Beteiligung annähern und Osttimor mit 38,5 Prozent das Ziel als einziges asiatisches Land erreicht hat (ibid.: 9), verläuft doch nirgendwo auf der Welt der Fortschritt so langsam wie in Asien (ibid.: 2). Obwohl der Frauenanteil in den letzten Jahrzehnten stets zugenommen hat und trotz großer Verbesserungen bezüglich der Bildung, Gesundheit und der Einkommenssituation von Frauen in Asien sind sie nach wie vor extrem unterrepräsentiert (Joshi et al. 2013: 353; Iwanaga 2008: 2).

Seit 1995 hat sich in Asien der Frauenanteil in den Parlamenten nur um 5,3 Prozent verbessert, der Weltdurchschnitt lag bei 10,8 Prozent (Inter-Parliamentary Union 2015: 2). 2011 waren nur 8 Prozent aller asiatischen Ministerposten mit Frauen besetzt, kein Parlament konnte mehr als ein Drittel weibliche Abgeordnete vorweisen (Joshi et al.

---

<sup>115</sup> Aktuelle Zahlen finden sich auf den Seiten der Inter-Parliamentary Union: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>, letzter Zugriff am 20.07.2017.

<sup>116</sup> Für eine vergleichende Analyse der Repräsentation von Frauen in Asiens Parlamenten und Politik siehe beispielsweise Joshi et al. 2013 oder Iwanaga 2008.

<sup>117</sup> Vgl. United Nations Commission on the Status of Women (1995): *Monitoring the Implementation of the Nairobi Forward-Looking Strategies for the Advancement of Women*. Online verfügbar unter <http://www.un.org/documents/ecosoc/cn6/1995/ecn61995-3add6.htm>, letzter Zugriff am 22.12.2015.

2013: 353). Insbesondere Südasien zeichnet sich dadurch aus, dass Frauen aus der Politik ausgeschlossen werden (Biswas/Das 2014: 12). Interessant ist hierbei, dass zwar sowohl Indien als auch Pakistan ein Drittel aller Sitze in der Lokalpolitik für Frauen reserviert haben (Krook 2009: 57 f.), dass diese Reservierung sich allerdings nur in Pakistan in einer entsprechenden Politik für das nationale Parlament fortsetzt. So ist der heutige Frauenanteil im Parlament von Pakistan mit 20,7 Prozent im Vergleich zu den 12 Prozent in Indien zu erklären (Inter-Parliamentary Union 2015: 16).<sup>118</sup> Dabei ist bemerkenswert, dass kein Zusammenhang zwischen den Entwicklungsindikatoren im Bereich der Bildung und politischen Beteiligungsdaten hergestellt werden kann; die erhoffte positive Wirkung der Variable Bildung auf vermehrte politische Beteiligung von Frauen bleibt asiensweit aus (Jayaweera 1997: 421).

#### 4.2.3 Frauen in der „Peripherie“ der Politik – Eine Ursachensuche

Die Frage nach den Ursachen, warum Frauen auf Bundes- und Landesebene so schlecht vertreten sind, ist noch nicht abschließend erforscht und es bedarf hierzu weiterer Untersuchungen (Mohan et al. 2004: 16). Die Literatur nennt mannigfaltige Gründe, die Frauen am Eintritt in und an der Teilhabe an Politik in Indien hindern bzw. sie in die „Peripherie der Politik“ (Ambedkar/Nagendra 2005: 14) verbannen. Unzählige Studien widmen sich der generellen Frage, welche Zusammenhänge den Eintritt von Frauen in die Politik begünstigen bzw. behindern. Katzenstein unterscheidet bereits bei ihrer Analyse Ende der 1970er-Jahre zwei Ursachenzusammenhänge, die der Frauenbeteiligung im Weg stehen: den soziokulturellen Kontext und das politische System (Katzenstein 1978: 478).<sup>119</sup>

Einerseits ergeben sich aus dem soziokulturellen Kontext schwierige Bedingungen für die Teilhabe an Politik: Dazu gehört die oben betrachtete gesamtgesellschaftliche Situation von Frauen in Indien und ihre vielfache Benachteiligung gegenüber Männern in

---

<sup>118</sup> Für eine ausführliche Betrachtung der Einführung der Reservierungen in Indien und Pakistan vgl. das Kapitel *Reserved Seats in Pakistan and India* in Krook 2009: 57–106. Auch Rai et al. (2007) nehmen einen Vergleich der südasiatischen Quotenregelungen vor.

<sup>119</sup> Andere Forschungsbeiträge, z. B. Paxton/Kunovich (2003), unterscheiden zwischen drei Ursachensträngen und nennen neben dem soziokulturellen Hintergrund und den politischen Strukturen/System zusätzlich die *Gender*-Einstellungen. In dieser Arbeit wird die Relevanz der einflussreichen *Gender*-Normen im Zusammenhang mit dem soziokulturellen Kontext gesehen, da sie kulturell bedingt sind.

puncto sozialer (Gesundheit, Bildung, Netzwerke, Information, Dreifachrolle) und ökonomischer (Geld, Zeit) Ressourcen (Deo 2012: 59; Ballington 2008: 17; Mohan et al. 2004: 10). Ein hoher sozialer Status bzw. die Faktoren „Bildung“ und „Erwerbsquote“ werden in verschiedenen Studien zwar in einem positiven Zusammenhang und als begünstigend für den Frauenanteil in der Politik gesehen (u. a. Strulik 2014: 328; Chaudhary 2011: 283; Bhatt 2010: 144; Buch 2010: 73; Stephen/Sekaran 2001: 81; Honour et al. 1999: viii; Jayaweera 1997: 421; D’Lima 1983). Sie stellen jedoch, wenn überhaupt, nur eine hinreichende Bedingung dar, manche Studien dagegen weisen auch einen begrenzten (Agarwal 2015: 162; Strulik 2014: 329; Palanithurai 2005: 367; Hust 2004: 267; Banerjee 1998: 13) oder gar negativen Zusammenhang nach (Matland 1998: 109).

Weiterhin historisch und kulturell bedingt sind die oft durch feudale Strukturen und von Kasten-, Religions- und Familienspannungen geprägten „subtilen Grundkoordinaten“ der Politik Indiens (Ambedkar/Nagendra 2005:14). Die Adjektive „maskulin“ und „korrupt“ dominieren nicht umsonst Charakterisierungen der indischen Politik und Verwaltung (u. a. Philipose 2014: 3; Dutta 2012: 351). Es sind auch hier die bereits zuvor ausgeführten sozialen *Gender*-Normen (Jalalzai/Krook 2010: 11; Ballington 2008: 17; Paxton/Kunovich 2003: 88; Reynolds 1999: 552) und Regeln der Patriarchie, die Frauen implizit und explizit aus dem politischen Leben ausgrenzen oder ihnen die Arbeit innerhalb der männlichen Strukturen erschweren (Chaudhuri 2015: 15; Girard 2015: 529). Als ein Beispiel für die Wirkmächtigkeit dieser normativen Grundkonzepte sei die weit verbreitete Aussage in Diskussionen, indische Politik sei ein „dreckiges Geschäft“ (und damit „nichts für Frauen“), herangezogen (Hust 2004: 213). Implizit dient sie in zweierlei Sinn dem patriarchalen Diskurs, Frauen von der Politik auszuschließen. Mit „dreckig“ sind oftmals die in der Politik Indiens nicht unübliche Korruption, Machtkämpfe und z. T. auch Gewalt gemeint. Die entsprechende Diskussion wird von Feministinnen immer wieder als Diskurs der *Manliness* der Politik als ein Auswuchs der *Gender Power Relations* angeprangert (Duerst-Lahti/Kelly 1995: 22). Die obige Aussage unterstellt Frauen per se eine Schwäche, nicht (genau wie Männer) innerhalb dieser Umstände arbeiten zu können. Eine solche, in Asien weit verbreitete Sicht „der Frau“ als „Antithese zur Politik“ (Iwanaga 2008: 13) sieht sie als das reine, moralisch edle und schwache, ja fast kindlich naive und daher schützenswerte Gegenstück zur männlichen Domäne der dreckigen, korrupten, gewaltsamen Politik. Es setzt sich mit diesen Zuschreibungen die aus feministischer Sicht unzulängliche Dichotomie der vermeintlich „priva-

ten Frau in der Familie“ gegenüber dem „öffentlichen Mann in der Politik“ (vgl. Kapitel 2.3) fort.

Eine ähnliche Äußerung eines von Biswas/Das zitierten Polizisten, der das Fernbleiben von Frauen aus der Politik als – zu ihrem eigenen Schutz – sinnvoll umschreibt, bringt die problematische und übergriffige Pathetik eines solchen Blickes auf Frauen in Gesellschaft und Politik auf den Punkt: Ihm gehe es gar darum, die „Unschuldigen vor dem Bösen zu schützen“ (Biswas/Das 2014: 47).

Nach Befragungen von Biswas/Das (2014) steuern auch die tief verwurzelten *Gender Roles* und entsprechende Einstellungen der gewählten Frauen selbst und ihrer Befürworter (subtil) die „Unterordnung“ von Frauen im Politikbetrieb Indiens. So zeigten sich 53 Prozent der Befragten überzeugt, dass Frauen nur mit der Zustimmung ihrer Familie an Politik teilnehmen sollten; 56 Prozent unterstützten eine Sitzvergabe an Frauen nur dann, wenn bei Nominierungen der Gewinn sicher scheint, und 87 Prozent geben an, dass es des Schutzes einer Frau durch ihren Mann bedürfe, um ihre Sicherheit in der Politik zu gewährleisten (Biswas/Das 2014: 50).

Der Einteilung von Katzenstein folgend, ist es andererseits das von eben diesen Normen durchdrungene politische System selbst, welches Frauen von der Teilhabe an Politik abhält. Vergleichende Makroanalysen ergeben, dass grundsätzlich parlamentarische Systeme mit Verhältniswahlrecht<sup>120</sup> (Joshi 2012: 404; Randall 2006: 75; Matland 1998: 120) und tendenziell linke Parteien und Regime (Jalalzai/Krook 2010: 10; Reynolds 1999: 552) die Partizipation von Frauen sowie von Minderheiten in der Politik begünstigen. Diese förderlichen Hintergründe scheinen jedoch vor allem in entwickelten Staaten bzw. ab einem gewissen Entwicklungsgrad (oder auch ab einer kritischen Masse an Frauen im Parlament) ausschlaggebend zu sein (Matland 1998: 120). Im Kontext von Entwicklungsländern sind diese Aspekte (auch aufgrund von Maßnahmen wie Quoten) jedoch umstritten bzw. nicht maßgeblich (ibid.: 119). Gewichtiger scheinen die konkreten Probleme, die Frauen in ihrem politischen Alltag antreffen.

---

<sup>120</sup> Größere Wahlkreise und eine begrenzte Zahl aussichtsreicher Listenplätze scheinen Parteien tendenziell dazu zu bringen, zumindest einige Frauen zu berücksichtigen (Jalalzai/Krook 2010: 9; Matland 1998: 112).

Analysiert man konkrete Probleme, die als Haupthindernisse für Frauen auf ihrem Weg in die „Männerdomäne“ Politikbetrieb (Biswas/Das 2014: 12) in den Blick geraten, werden vielfach die indischen Parteien genannt (Kumari 2014; Spary 2014: 109; Philipose 2014: 10; Biju 2006: 22; Randall 2006: 70; Ambedkar/Nagendra 2005: 15 f.; Sen 2002: 513). Obwohl fast alle Parteien in ihren Wahlmanifesten die Beteiligung von Frauen unterstützen (Philipose 2014: 4; Mohan et al. 2004: 10), sind sie in ihrem Verhalten durchweg konservativ. Frauen sind in den Parteien mit maximal 10 Prozent vertreten (Kumari 2014) und obwohl bei Kongresspartei und BJP (den beiden größten Parteien Indiens) eigentlich per selbst gesetzten Vorgaben 33 Prozent Frauen in den Parteigremien sein sollen, findet diese Quote keine Umsetzung (ibid.). 2014 offenbarten sowohl die Analyse der Wahlprogramme als auch die Diskurse im Vorfeld der Wahl erneut den über Parteigrenzen hinweg vorherrschenden patriarchalen Blick der Parteien auf „die Frau“ in Indien (Philipose 2014: 6): Die Wahlprogramme unterstützten zwar die Quote und nahmen frauenpolitische Themen wie beispielsweise sexuelle Gewalt gegen Frauen auf, verharrten dabei jedoch beim schutzbedürftigen „Objekt“ Frau und damit der seit Langem eingeübten *Gender Role*. Eine einflussreiche Partei in Tamil Nadu, die *India Anna Dravida Munnetra Kazhagam* (AIADMK), verbuchte gar mit dem Wahlversprechen, eine Finanzierungshilfe für die Verheiratung von Töchtern einzurichten, politische Erfolge (Philipose 2014: 6). Das fehlende Problembewusstsein gegenüber solchen die *Gender Roles* und *Gender Power Relations* verfestigenden Maßnahmen verdeutlicht deren tiefe Verwurzelung in der Gesellschaft (Kabeer 1994: 227).

Die gesellschaftliche Diskriminierung setzt sich innerhalb der Parteistrukturen fort (Ambedkar/Nagendra 2005: 18; Shvedova 1998: 22). Entsprechend ihrer geringen gesamtgesellschaftlichen Wertschätzung werden Frauen auch und gerade hier wenig wertgeschätzt und stattdessen diskriminiert und marginalisiert (Biswas/Das 2014: 22; Sharma 2004: 59). Frauen werden unwillig aufgenommen, nur mit Widerwillen beteiligt und erhalten kaum Zugang zu einflussreichen Positionen (Biju 2006: 14; Sen 2002: 513). Nicht als Kandidatinnen mit Erfolgsaussichten angesehen (Spary 2014: 109; Kumar 2013), haben Frauen oft nur dann Chancen auf Nominierungen, wenn sie aus einflussreichen Familien kommen (Biswas/Das 2014: 77; Ambedkar/Nagendra 2005: 18). Machtpositionen innerhalb der Parteien sind über Parteigrenzen hinweg zu weniger als 15 Prozent von Frauen besetzt (Ambedkar/Nagendra 2005: 16) und die Parteiapparate erwarten von den Parlamentarier/innen in erster Linie Parteidisziplin, nicht jedoch eige-

nes, erst recht nicht frauenpolitisches Agendasetting (Basu 2003: 46; Kaushik 1993: v). Wieder wirken sich die *Gender Power Relations* in ihrer Erwartungshaltung und als Handlungskompass aus, sowohl für die Dominanten (die Männer) als auch die Unterdrückten (die Frauen). Die Anzahl der mit Frauen besetzten Kabinettsposten ließ sich über Jahrzehnte hinweg an einer Hand abzählen, in den Kabinetten 1990 und 1996 gab es nur zwei Ministerinnen (Biju 2006: 15 f.).

Auffällig ist die Zuordnung von Frauen zu vermeintlich „weichen“ Politikbereichen, beispielsweise zu den Ressorts „Soziales“, „Bildung“ oder „Gesundheit“ (Biswas/Das 2014: 24; Mohan et al. 2004: 23; Waylen 1996: 11; Devi 1994: 416). In zentralen Entscheidungsgremien oder -fragen und bei der Formulierung von Leitlinien in der Politik haben Frauen keinen Einfluss. Als „Türhüter“ zur Politik versperren Männer bzw. die männlich dominierten Parteien Frauen den Zugang dazu (Biswas/Das 2014: 78; Deo 2012: 59). Schaffen es Frauen, zu kandidieren bzw. aufgestellt zu werden, so haben sie es oft schwerer, gewählt zu werden und Politik zu gestalten (s. o.). Es gibt zwar immer mehr Kandidatinnen bei den indischen Parlamentswahlen, jedoch werden davon sehr wenige gewählt – 2009 hatten nur knapp 11 Prozent aller Kandidatinnen Erfolg (Biswas/Das 2014: 21).

Dass die Parteien nach wie vor weitgehend als „*Old Boys Clubs*“ gelten, liegt auch daran, dass die indische Frauenbewegung traditionell weniger den Kontakt zu den etablierten Parteien als zur Zivilgesellschaft gesucht hat (Deo 2012: 46). So gibt es auch heute wenige Verbindungen zwischen Frauenbewegung bzw. frauenbewegten NROs und politischen Parteien (ibid.: 58). Bis heute bestehen in Teilen der Frauenbewegung Zweifel, ob das Engagement im (partei)politischen System Indiens sich überhaupt „lohnt“ (Kaushik 2007: 21). Dabei hätten Frauen und Parteien durchaus Möglichkeiten, Synergien herzustellen, beispielsweise über Frauenorganisationen innerhalb der Parteien, durch Politikerinnen, die sich für mehr Beteiligung engagieren, oder über eine gezielte Förderung von weiblichen Mandatsträgerinnen der PRI (Deo 2012: 61 f.).

In Abwesenheit einer kritischen Masse von Frauen im Parlament (Biswas/Das 2014: 22; Dahlerup 2007: 12) besteht auch die Gefahr, dass Frauen sich in geringerem Maße als Männer an den Diskussionen beteiligen. Analysen von Parlamentsdebatten der *Lok Sabha* ergaben, dass die weiblichen Abgeordneten sich zwar noch 2009 über Parteigrenzen hinweg deutlich weniger als der durchschnittliche Abgeordnete zu Wort melde-

ten (PRS Legislative Research 2009: 2), dass sie sich 2014 jedoch mit einem Redeanteil von 4,6 (statt 4,4 bei den Männern) häufiger als ihre männlichen Kollegen beteiligten (Kala/Kusum 2014).

#### **4.2.4 Politik – ein (lebens)gefährliches Geschäft für Frauen**

Das gefährlichste und ein bisher weitgehend tabuisiertes Problem, dem Politikerinnen bzw. Kandidatinnen ausgesetzt sind, ist die zunehmende Gewalt gegen Politikerinnen (Deo 2012: 59). Eine Studie im Auftrag der UN von Biswas und Das aus dem Jahr 2014 dokumentiert Gewalt gegen Politikerinnen in Indien, Nepal und Pakistan. Sie attestiert, dass politisch aktive Frauen durch ihr politisches Engagement über das (oben beschriebene) normale Maß an Diskriminierung hinaus besonders gefährdet sind (Biswas/Das 2014: 15). Gewalt gegen Frauen in der Politik wird in der Studie so definiert, dass sich diese Form der Gewalt explizit und ausschließlich gegen politisch aktive Frauen (bzw. deren Familie, ihr soziales Umfeld oder ihre Wählerschaft) richtet und ihre Mobilität und Teilhabe einschränkt (ibid.: 5). Die Studie beschreibt die vielfältigen Dimensionen von Gewalt, denen Politikerinnen auf verschiedenen Ebenen ausgesetzt sind – von Formen wie der oben bereits ausgeführten strukturellen Gewalt, d. h. z. B. Ausgrenzungsmechanismen innerhalb von Parteien, bis hin zu offenen physischen Bedrohungen oder gar Gewaltanwendung. 45 Prozent der Befragten gaben an, im Zeitraum von 2003 bis 2013 Opfer physischer Gewalt oder ihrer Androhung geworden zu sein (ibid.: 44). Biswas/Das ordnen dieser Gewalt eine sehr abschreckende, einschüchternde Wirkung für allgemein politisch interessierte Frauen zu. Als Hintergründe der Gewalt nennen auch sie einerseits patriarchale Einstellungen, die Frauen in ihrer *Gender Role* als unterwürfig ansehen und rein der privaten, häuslichen Sphäre des Lebens zuordnen. Zudem zählen zu den Ursachen oft (sachlich durchaus begründete) Ängste oder Annahmen, Frauen würden durch ihre Teilhabe die patriarchale Politik, ihre sozialen Normen und damit den überlegenen Status der Männer infrage stellen und verändern (ibid.: 15). Andererseits beanstanden die Forscherinnen eine ausbleibende Implementierung existierender Rechtsgrundlagen, die für Geschlechtergerechtigkeit sorgen sollen, und weisen insbesondere auf die Verhaltensstarre bzw. fehlende Unterstützung von Politikerinnen vonseiten der Polizei und Justiz hin (ibid.: 46).

Diese kurze Analyse der generellen Situation von Frauen in der indischen Politik ergibt ein dramatisches Bild. Frauen bleiben auch 25 Jahre nach dem Beschluss des Wirtschafts- und Sozialrates der UN, bei dem sich auch Indien das Ziel von 30 Prozent Frauenanteil gesetzt hatte, in der Politik auf Landes- und Bundesebene hoffnungslos unterrepräsentiert und ausgegrenzt. Die Parlamente auf nationaler und bundesstaatlicher Ebene sind nach wie vor wahre „Männerbastionen“ (Drèze/Sen 2014: 249). Und mit ihrem verschwindend geringen Anteil stellen Frauen keine kritische Masse dar, um daran etwas verändern zu können (Biswas/Das 2014: 22; Batliwala 1996: 1248).

Die Frage, ob das politische System Indiens sich öffnet, damit Frauen selbstbestimmt als Subjekte die Gesellschaft mitgestalten können, oder ob sie weiterhin als „Objekte“ (Agarwal 2015: 155; Devenish 2013: 281) der Politik außen vor bleiben, ist noch nicht entschieden. Dass sich jedoch durch formale Vorgaben, wie im Falle gesetzlicher Quoten, etwas ändert und ändern kann, ist zumindest eine Hoffnung, der sich die Autorin dieser Arbeit anschließt, wenn nicht sogar ein Faktum (Banerjee/Duflo 2014: 8).

Der Absatz 3.1. zum Themenkomplex „Entscheidungsgewalt“ (*Decision Making*) der *National Policy for the Empowerment of Women* aus dem Jahre 2001 liest sich 15 Jahre nach seinem Erscheinen aktueller denn je:

Women's equality in power sharing and active participation in decision making, including decision making in political process at all levels will be ensured for the achievement of the goals of empowerment. All measures will be taken to guarantee women equal access to and full participation in decision making bodies at every level, including the legislative, executive, judicial, corporate, statutory bodies, as also the advisory Commissions, Committees, Boards, Trusts etc. Affirmative action such as reservations/quotas, including in higher legislative bodies, will be considered whenever necessary on a time bound basis. Women-friendly personnel policies will also be drawn up to encourage women to participate effectively in the developmental process. (3.1. der *National Policy for the Empowerment of Women*, 2001)

Die hier angesprochene Einrichtung von Quoten als Mittel zur Zielerreichung ist Gegenstand des Folgekapitels.

#### **4.3 Fazit: Der lange Weg für Indiens Frauen, jeder Schritt ein Meilenstein**

Die Darstellung und Analyse der Situation von Frauen im heutigen Indien zeigt deutlich: Indien ist weit entfernt von einer geschlechtergerechten Gesellschaft. Im Gegenteil: Trotz eines jahrzehntelangen Kampfs um eine Verbesserung der Situation u. a. durch die indische Frauenbewegung, trotz zunehmender formaler Gleichstellung und

verschärftem Strafrecht und trotz diverser politischer Anstrengungen zur Förderung der Teilhabe von Frauen werden Frauen in Indien nach wie vor in jeder Lebensphase implizit oder explizit marginalisiert und ausgegrenzt.

Die Analyse der sozioökonomischen Situation von Frauen hat gezeigt, dass das weibliche Geschlecht – trotz regionaler Unterschiede – in ganz Indien und in allen Lebensphasen Marginalisierung erleidet. Frauen erfahren gesellschaftlich so geringe Wertschätzung, dass die Verhinderung weiblichen Lebens sogar vor der Geburt ein weit verbreitetes Phänomen darstellt, dass sie als erwachsene Frauen oftmals brutale Gewalt erleiden und auch im Alter schnell als „Last“ der Familie gelten. Das erschreckende Fazit Tausender „fehlender“ Frauen in Indien findet auch in dem harten Alltag der Frauen seine Begründung: Die Analyse der Probleme von indischen Frauen durch alle Lebensphasen zeigt, dass Mädchen und Frauen durchweg weniger Zugang zu materiellen, sozialen und kulturellen Ressourcen haben. Vielerorts bekommen Mädchen weniger Nahrung, Gesundheitsversorgung, Bildungsmöglichkeiten, Raum für ihre eigene Entwicklung und Kontrolle über ihr eigenes Leben. Die in Normen und Traditionen des patriarchalen Indiens verwurzelten *Gender Roles* des Mädchens als abhängiger Kostenfaktor und des Jungen als Stammhalter sowie die Rolle der Frau als Untertanin ihres Mannes und gehorsame Dienerin und Ernährerin der Familie sind nach wie vor sehr wirkmächtig und erfahren nur in sehr begrenztem Maße eine Weiterentwicklung. *Gender Roles* und *Gender Power Relations* bestimmen nicht nur die Strukturen der Familie, des Arbeitsmarktes und der Politik, sondern auch das Verhalten von Männern und Frauen. Aktuelle Einstellungsuntersuchungen machen deutlich, dass und wie stark die *Gender Power Relations* dafür sorgen, dass der Zugang zu und die Teilhabe von Frauen an gesellschaftlichen Ressourcen ungleich bleiben, dass ihre Mobilität eingeschränkt und ihre Mitwirkung oder gar Selbstbestimmung unterbunden wird. Die niedrige Erwerbsquote und die Tatsache, dass Frauen, wenn überhaupt, dann hauptsächlich informell und nicht versichert arbeiten, illustriert die prekäre ökonomische Situation von (v. a. ländlichen) Frauen. Die ökonomische Not und ihre mangelnde wirtschaftliche Autonomie tragen vor allem angesichts der Tatsache, dass Frauen ohnehin stark unter generellen Entwicklungsproblemen (Armut, fehlende Grundversorgung) leiden, dramatisch zu ihrer Abhängigkeit bei. Indiens Wirtschaftswachstum ist kein Motor für mehr Geschlechtergerechtigkeit, sondern es verstärkt eher die ökonomische und soziokulturelle Kluft zwischen den Ge-

schlechtern. Auch im internationalen und regionalen Vergleich genießen indische Frauen nur sehr begrenzte Autonomie und Teilhabe.

Diese sozioökonomische Marginalisierung spiegelt sich auch in der Politik wider: Trotz des kontinuierlichen gesellschaftlichen und politischen Engagements von Inderinnen, trotz ihres formal gleichberechtigten Zugangs zum politischen System und trotz jahrzehntealter Lippenbekenntnisse und Gleichstellungsanstrengungen diverser politischer Akteur/innen spielen Frauen im politischen System Indiens bis heute so gut wie keine Rolle (die PRI ausgenommen). Zwar nehmen Frauen das ihnen bereits seit Anfang des 20. Jahrhunderts zustehende aktive Wahlrecht intensiv wahr, Politikerinnen finden sich jedoch – von einigen prominenten Ausnahmen abgesehen – in beiden Häusern auf nationaler Ebene als auch in den bundesstaatlichen Parlamenten nur einige wenige. Dabei steht Indien im internationalen Vergleich und insbesondere in Asien sehr schlecht da. Besorgniserregend ist, dass sich die Situation in Asien im Allgemeinen und in Indien im Besonderen in den letzten Jahren nicht verbessert hat, während andere Weltregionen auf dem Weg der Angleichung der Frauenanteile in ihren Parlamenten deutliche Fortschritte vorweisen können.

Die Gründe für die weitgehende Abwesenheit von Frauen im politischen Betrieb gehen zum einen auf die oben bereits ausführlich beschriebenen sozioökonomischen Benachteiligungen von Frauen in Indien zurück. Zum anderen sind es jedoch auch hier die wirkmächtigen *Gender Roles* und die Zuschreibung der vermeintlich dichotomen Räume des „Staates“ bzw. „der Politik“ zum männlichen Rollenverständnis, die zum Teil subtil in Diskursen, zum Teil sehr konkret in manifester Gewalt oder Ausgrenzung die Teilhabe von Frauen an der Politik verhindern bzw. erschweren. Eine besonders problematische Rolle hierbei spielen die indischen Parteien, die, von Lippenbekenntnissen abgesehen, weibliche Mitglieder, Kandidatinnen oder Politikerinnen in den eigenen Reihen nicht fördern, sondern im Gegenteil behindern. Eine besonders krude Form der Behinderung aktiver Politikerinnen ist die erst jüngst von der Forschung aufgegriffene Gewalt ihnen gegenüber, die darauf abzielt, Frauen einzuschüchtern und ihre Mobilität und Teilhabe einzuschränken.

## 5. Weltweit und in Indien: Die Quote als Türöffner

### 5.1 Die globale Notwendigkeit der Quote

Der Bedarf grundsätzlicher Anstrengungen für mehr politische Partizipation von Frauen ist kein indisches oder asiatisches Problem. Im Gegenteil: Frauen sind weltweit politisch unterrepräsentiert: „Die Geschlechterdemokratie ist ein fernes Ziel“ (Randzio-Plath 2004: 219). Im Jahr 2015 stellten sie global lediglich 22,1 Prozent aller Parlamentarier/innen (Inter-Parliamentary Union 2015: 1). Allerdings hat sich damit, vor allem in den 20 Jahren seit der vierten Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking, Bemerkenwertes getan (United Nations 2015: 39): Der Frauenanteil in Parlamenten von damals 11,3 Prozent hat sich fast verdoppelt. Das Geschäft der Politik ist in vielen Teilen der Welt heute *engendered* (Dahlerup/Leyenaar 2013: 1), d. h. mitgestaltet von Frauen und teilweise durchaus auch geprägt vom Thema Gleichberechtigung – die Zeiten des alleinigen „männlichen Monopols“ (ibid.) in der Politik sind vielerorts vorbei.

Doch das Pekinger 30-Prozent-Ziel ist noch lange nicht erreicht (Inter-Parliamentary Union 2015: 1) und nach wie vor spielen Männer die dominante Rolle in der Politik (ibid.: 8). Dies gilt auch für viele westliche Länder, in denen Frauen zwar selbstverständlich das politische Geschäft mitprägen, jedoch nach wie vor einer „männlichen Dominanz“ (Dahlerup/Leyenaar 2013: 8) unterliegen. Um diese zu illustrieren, haben Dahlerup und Leyenaar ein vierstufiges „Modell der männlichen Dominanz“ entworfen, welches zur Analyse der nach wie vor vorherrschenden Minderheitssituation von Frauen in den sogenannten alten Demokratien dienen soll. Die fünf Einstufungskriterien sind neben der quantitativen Teilhabe von Frauen an der Politik aktuelle Forderungen von Feminist/innen, die darauf folgenden Reaktionen von Männern, der Zugang für Frauen zu parteiinternen Führungspositionen sowie vorherrschende gesellschaftliche Normen zur Frauenrolle in der Regierungspolitik und ihrer Ressortverantwortung.<sup>121</sup> Danach stellen Frauen in Ländern wie Deutschland, wo ihr Anteil im Parlament mit 36,45 Prozent zwischen 25 und 40 Prozent liegt, mittlerweile immerhin eine „große Minderheit“ in der Politik dar (ibid.: 226).

---

<sup>121</sup> Für eine grafische Darstellung und weitere Erläuterung des Modells vgl. Dahlerup/Leyenaar 2013: 226 f. Dahlerup und Leyenaar wenden ihr Modell hier in acht Länderanalysen an, darunter auch auf Deutschland.

Global gesehen liegt der Frauenanteil in einer Mehrheit der Parlamente jedoch nach wie vor unter 20 Prozent. Im Jahr 1995 lag er in zwei Dritteln aller Länder sogar unter 10 Prozent (ibid.: 3). In den letzten zwei Jahrzehnten sind in 90 Prozent aller (174) Länder z. T. enorme Fortschritte erzielt worden. Positiv stechen insbesondere die 42 Länder hervor, die einen Frauenanteil von über 30 oder gar 50 Prozent (4 Parlamente<sup>122</sup>) aufweisen. In fünf Ländern fehlt jegliche weibliche Stimme im Parlament<sup>123</sup> (Inter-Parliamentary Union 2015: 1).

Weltweit verhindern nach wie vor vielschichtige Probleme die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Politik, darunter Ressourcenmangel (Geld, Information, Bildung, Zeit), kulturelle Normen, „männliche“ Politikapparate und diskriminierende Parteipraktiken (ibid.: 3 f.), aber auch fehlende Unterstützung der Familie und die Mehrfachbelastung von Frauen durch Familie und Haushalt (Ballington 2008: 18). Iwanagas (2006: 7) Kategorisierung folgend, sind es sowohl institutionelle (politisches System) und kontextuelle (Kultur und Sozialstruktur) als auch individuelle Voraussetzungen (Ressourcen und Motivationen), die sich hindernd oder auch förderlich auf die politische Partizipation von Frauen auswirken.<sup>124</sup>

Die Exklusion von Frauen aus der Politik für Demokratie und Entwicklung erfuhr in den letzten Jahrzehnten zunehmende Aufmerksamkeit. Auch die im Jahr 2000 definierten UN-Millenniumsentwicklungsziele (*Millennium Development Goals*, MDG) räumen dem Thema mit einem von acht Zielen die nötige Relevanz ein, wörtlich die „Förderung der Gleichstellung der Geschlechter, Stärkung der Rechte und Rolle der Frau“ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung et al. 2008: 32 f.). Die seit September 2015 verabschiedete Post-MDG-Agenda mit dem Titel „Transformation unserer Welt: Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ formuliert ebenfalls als fünftes von siebzehn Zielen: „Geschlechtergleichstellung erreichen und alle Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung befähigen“ (Vereinte Nationen 2015: 19). Geschlechtergleichstellung und die Selbstbestimmung von Frauen finden sich zudem in

---

<sup>122</sup> Die Erhebungen der IPU listen hier Ruanda (63,8 %), Bolivien (53,1 %), Andorra (50 %) und Kuba (48,9 %) (Inter-Parliamentary Union 2015: 16).

<sup>123</sup> Die Erhebungen der IPU listen Tonga, Vanuatu, Jemen, Palau und Mikronesien (Inter-Parliamentary Union 2015: 19).

<sup>124</sup> Zu Problemen, auf die Frauen in der Politik stoßen, siehe auch die Ausführungen in Kapitel 4.2 und Kapitel 6.3.2.

der Präambel des Dokuments. Bezogen auf das politische Engagement von Frauen ist zudem unter Punkt 5.5 die „volle und wirksame Teilhabe von Frauen und ihre Chancengleichheit bei der Übernahme von Führungsrollen auf allen Ebenen der Entscheidungsfindung im politischen, wirtschaftlichen und öffentlichen Leben“ benannt. Daneben wird (unter 5. c) „eine solide Politik und durchsetzbare Rechtsvorschriften zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und der Selbstbestimmung aller Frauen und Mädchen auf allen Ebenen“ angemahnt (ibid.: 19).

Bereits 1990 setzte der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen 30 Prozent als Ziel für die politische Partizipation von Frauen im Jahr 1995 fest. Als 1995 jedoch davon wenig erreicht war (United Nations Commission on the Status of Women 1995), verpflichteten sich die 189 UN-Staaten mit der Pekinger Aktionsplattform erneut dazu, Hindernisse für das politische Engagement von Frauen abzubauen, und bekräftigten das Ziel, den Frauenanteil in der Politik auf 30 Prozent zu erhöhen. Ihr Bericht forderte konkret die „Ergreifung von Maßnahmen, die den gleichberechtigten Zugang von Frauen zu Machtstrukturen und Entscheidungsprozessen und ihre volle Teilhabe daran“ zum Ziel haben (United Nations 1995).<sup>125</sup> Im Jahr 2000 wurden weitere Aspekte, u. a. die Teilhabe von Frauen an Entscheidungen in Entwicklungs- und Friedensprozessen, aufgenommen. Zur politischen Beteiligung wird hier neben weiteren Strategien explizit das Instrument der positiven Diskriminierung bzw. die Einführung von Quoten als probates Mittel hervorgehoben und seine Wirksamkeit bescheinigt (United Nations 2000: 21, 10).

Während in den letzten zwei Jahrzehnten vielerorts die 30-Prozent-Marge das formulierte Ziel der Bestrebungen für mehr Frauen in der Politik darstellte, sprechen jüngste Entwicklungen für eine Verschiebung zu einer Forderung nach tatsächlicher Parität: Seit 2000 ist ein Trend ablesbar, wonach in Europa, Nord- und Südamerika, Subsahra-

---

<sup>125</sup> Im Anhang II des Berichts zur Vierten Weltfrauenkonferenz findet sich im Kapitel 4 „Strategische Ziele und Maßnahmen“ der Absatz „G: Frauen in Macht- und Entscheidungspositionen“. Er listet das strategische Ziel „Ergreifung von Maßnahmen, die den gleichberechtigten Zugang der Frauen zu Machtstrukturen und Entscheidungsprozessen und ihre volle Teilhabe daran gewährleisten“. Im Bericht werden daneben noch elf weitere Bereiche genannt, in denen dringender Handlungsbedarf besteht: „Frauen und Armut; Bildung und Ausbildung von Frauen; Frauen und Gesundheit; Gewalt gegen Frauen; Frauen und bewaffnete Konflikte; die Frau in der Wirtschaft; institutionelle Mechanismen zur Förderung der Frau; Menschenrechte der Frauen; Frauen und die Medien; Frauen und Umwelt; Mädchen.“. Der Anhang des Berichts ist online unter [http://www.un.org/depts/german/conf/beijing/anh\\_2.html#top](http://www.un.org/depts/german/conf/beijing/anh_2.html#top), letzter Zugriff am 25.07.2017.

Afrika und den arabischen Staaten 50-Prozent- Regelungen zur Zielvorgabe und zum Teil bereits zur Gesetzeslage werden (Inter-Parliamentary Union 2015: 13; Dahlerup 2007: 5).

## 5.2 Die Quote: „Der schnelle Weg zu Geschlechtergerechtigkeit“

Das Instrument der Quote wird „als schneller Weg zur Geschlechtergerechtigkeit“ (Dahlerup 2007: 3) als Mechanismus gegen das weltweite Phänomen der Unterrepräsentanz von Frauen zumeist als temporäre Maßnahme in verschiedenen Formen (durch Verfassungen, Gesetze oder durch Parteistrukturen) angewandt. Als „Quote“ wird hier ein breites Begriffsverständnis zugrunde gelegt, wie es etwa auch bei Drude Dahlerup angewandt wird und das nicht nur die Quotierung der Anteile von Kandidatinnen, sondern auch Reservierungen von Sitzen umfasst. Der Arbeitsbegriff „Quote“ bezeichnet hier also jegliche Regelung, die für historisch ausgegrenzte oder unterrepräsentierte Bevölkerungsanteile – hier Frauen – einen Prozentanteil definiert, meistens in Form eines Minimums für beide Geschlechter (Dahlerup 2007: 19). Quoten weisen den Strukturen, die den Zugang zur Politik organisieren – also meistens den Parteien – die Verantwortung zu, Frauen zu nominieren, statt die Pflicht zur Anstrengung allein bei den Frauen zu verorten (ibid.: 6).

Es werden drei Grundtypen von Quoten unterschieden: die qua Verfassung oder Wahlgesetz vorgeschriebene Quotierung von Kandidatenlisten der Parteien, die Reservierung einer Prozentzahl von Sitzen in politischen Körperschaften oder von Parteien selbst vereinbarte Quotenregelungen durch Parteistatuten (sogenannte freiwillige Quoten) (Dahlerup et al. 2013: 16).<sup>126</sup> Der in Indien vorliegende „Typ 2“, also die Reservierung einer Prozentzahl von Sitzen im Parlament, ist vor allem in Südasien und Afrika verbreitet und hat verschiedene Ausprägungen (ibid.: 25 f.). In Indien werden bei den Wahlen zu den PRI in einem rotierenden System für je eine Wahlperiode ausgewählte Wahlkreise für Frauen „reserviert“.

Die Logik hinter diesen Formen der positiven Diskriminierung ist, „Frauen in politische Positionen zu bringen und sie in ihren Ämtern vor Isolation zu bewahren“ (Dahlerup

---

<sup>126</sup> Eine detailliertere Diskussion der Arten von Quotenregelungen und ihrer Eignung für verschiedene politische Systeme findet sich u. a. bei Dahlerup et al. 2013: 23 ff. und 29 ff.

1998: 92). Ausgehend von der Analyse, dass die Herstellung von Chancengleichheit aufgrund diverser struktureller, aber auch subtiler kultureller Gründe sehr schwierig ist (s. o.), strebt die Quote keine Gleichheit der Chancen, sondern eine Gleichheit der Ergebnisse an (ibid.: 95). So kompensiert die Quote die besonderen Hürden für Frauen in der männlich dominierten Politik und Gesellschaft (ibid.) und schafft eine kritische Masse, die ihren Einfluss geltend machen kann (Basu 2003: 30).

Im Jahr 2015 gibt es in über 120 Ländern diverse Quotenregelungen, um die Partizipation von Frauen in der Politik zu erhöhen (Inter-Parliamentary Union 2015: 4). Den Quoten wird maßgeblich der – weltweit und relativ (mit Blick auf die Veränderungen seit 1995) gesehen – enorme Fortschritt in der Erhöhung des Frauenanteils in der Politik zugeschrieben (ibid.: 1; Hughes et al 2015: 1).<sup>127</sup> Beispielsweise verdankt auch Ruanda mit 63,8 Prozent Frauenanteil im Jahr 2015 seine weltweit führende Position der Einführung einer Quotenregelung, nachdem andere Maßnahmen zuvor ohne Erfolg geblieben waren (Inter-Parliamentary Union 2015: 7). Der Weg „zur Quote“ fällt jedoch je nach Form und Kontext unterschiedlich aus. Bei ihrer Analyse von treibenden Kräften bei den Bemühungen für Quoten identifiziert Krook vier Hintergründe, die mit Blick auf bisherige Erfahrungen eine erfolgreiche Einführung hauptsächlich begünstigt haben: das politische Engagement von Frauen für ihre Beteiligung, die Einsicht politischer Eliten in die strategischen Vorteile von Quoten, sich konsolidierende Vorstellungen von Gerechtigkeit sowie internationale Normen und Diskurse (Hughes et al. 2015: 1; Krook 2009: 208).<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> Für eine Übersicht über die 20 Länder mit dem (2015) höchsten Frauenanteil im Parlament sowie die Information, ob und welche Quotierungsform vorliegt, vgl. Inter-Parliamentary Union 2015: 13. Eine weitere empfehlenswerte Übersicht findet sich bei Dahlerup et al. 2013: 203. Der *Atlas of electoral gender quotas* (Dahlerup et al. 2013) und die globale Datenbank <http://www.quotaproject.org> sind beides sehr hilfreiche Ressourcen zum Thema Quote und Gemeinschaftswerke der Stockholm Universität, der Inter-Parliamentary Union (IPU) und des International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).

<sup>128</sup> Auch Dahlerup unterstreicht, dass bisherige Erfahrungen nahelegen, dass die Einbindung des Parlaments sowie die Beteiligung von Parlamentarierinnen bei der Einführung von Quotenregelungen – sowohl bezüglich öffentlicher politischer Meinungsbildungsprozesse der Bevölkerung als auch der internen Parteidynamiken – für deren Legitimation und Erfolg sehr wichtig sind (Dahlerup et al 2013: 35).

Die hier wie auch in Indien für die PRI vorliegende Form der gesetzlichen Quotierung durch eine Verfassungsänderung<sup>129</sup> bezeichnet Dahlerup aufgrund ihrer schnellen Auswirkungen als „schnellen Weg zur Geschlechtergerechtigkeit“ (Dahlerup 2007: 3).<sup>130</sup>

Dem entgegen steht der Ansatz der schrittweisen Erhöhung des Anteils von Frauen in der Politik. Er legt die bis zur Pekinger Konferenz 1995 weitgehend verbreitete Grundannahme zugrunde, dass die zu vermissende Teilhabe von Frauen sich maßgeblich durch mangelnde Ressourcen oder Willen der Frauen begründe (ibid.: 5). Man hoffte, dass allgemeine wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen des Aufschwungs quasi automatisch mehr Gleichberechtigung mit sich bringen würden. Zur Begründung dieses Ansatzes werden beispielsweise die skandinavischen Länder, in denen historisch gesehen bereits relativ früh vergleichsweise hohe Frauenanteile in den Parlamenten vorzufinden waren (ibid.: 7), herangezogen. Hier erfolgte die Erhöhung des Frauenanteils über mehrere Jahrzehnte. Jedoch dauerte es ganze 60 Jahre, bis Frauen einen Anteil von über 20 Prozent erreicht hatten, und erst die Einführung von – allerdings freiwilligen – Quoten brachte in den 1970er-Jahren den echten Durchbruch (ibid.: 7). Dass jedoch eine Verbesserung der Ressourcen automatisch verbesserte Teilhabechancen ermöglicht, ist ein Trugschluss (ibid.: 8). Das widerlegt zum einen die Situation in den Demokratien des westlichen Europas, in denen Frauen in der Politik ebenfalls nach wie vor eine Minderheit darstellen. Zum anderen führt auch der wirtschaftliche Fortschritt von Entwicklungsländern keineswegs automatisch zu gleichberechtigter Teilhabe (Spary 2014: 132). So ist die *Time-Lag*-Theorie, dass sich mit der Zeit automatisch eine gleichberechtigte Teilhabesituation einstellt und das Entstehen weiblicher politischer Eliten nur eine Frage der Zeit ist, unzutreffend (Dahlerup/Leyenaar 2013: 221).

Seit Peking hat sich hingegen die Analyse durchgesetzt, dass die Ursachen für die politische Exklusion von Frauen vielmehr in den grundlegend ungleichen Machtbeziehungen (*Gender Power Relations*, vgl. Kapitel 2.5) und ihrer Ausprägung in den politischen Systemen und Institutionen liegen. Somit verschiebt sich der Fokus des Handelns weg

---

<sup>129</sup> Andere Länder, in denen Frauen per Verfassung eine Quote garantiert wurde, sind unter anderem Uganda, Argentinien, Bangladesch, Italien und Namibia (Dahlerup 1998: 96 f.).

<sup>130</sup> Drude Dahlerup stellt diesem „*fast track*“ den „*incremental track*“ der Erhöhung des Frauenanteils in der Politik gegenüber und beleuchtet die dahinterliegenden theoretischen Grundannahmen, vgl. Dahlerup 2007: 6 ff.

vom Objekt „der Frau“ (der lediglich ein mehr an Bildung/Information ermöglicht werden muss) hin zu den Institutionen als Ort der Intervention (Dahlerup 2007: 5). Im Vordergrund dieses relativ neuen Diskurses steht nicht mehr nur die Beteiligung „der Frau“ per se, sondern vielmehr die – für beide Geschlechter als erstrebenswerte Bereicherung wahrgenommene – Gleichberechtigung von Frau und Mann (Inter-Parliamentary Union 2015: 12; Dahlerup 2007: 5).

### **5.3 Das Für und Wider der Quote: Die Hauptargumente in Indien und weltweit**

Unabhängig von der Ausgestaltung einer Quote für die politische Beteiligung von Frauen ist sie jedoch fast überall Gegenstand politischer und gesellschaftlicher Kontroversen. Nachfolgend werden die Hauptargumente der indischen Debatte um Quoten für die PRI und die nationale bzw. bundesstaatliche Ebene nachgezeichnet. Da das Konzept der Quote in seinem Begründungszusammenhang Bezug auf die Begriffe der Gleichberechtigung und Repräsentation<sup>131</sup> sowie die Konstruktion „der Frau“ nimmt und damit Grundkonzepte der politischen (feministischen) Theorie berührt<sup>132</sup> (Dahlerup 2007:6), ist die Strukturierung von Samita Sen (2002) entlang der drei inhaltlichen Stränge „Demokratie“, „Gleichberechtigung“ und „Repräsentation“ (Sen 2002: 506 ff.) hilfreich. Sie wird daher hier übernommen und um weitere Argumente und eine kritische Diskussion erweitert.

Zum einen führen Befürworter/innen an, dass durch die vermehrte Mitwirkung von Frauen an der Politik – also ein höheres Maß an Repräsentation der Bevölkerung – die Demokratie insgesamt demokratischer wird (Hassim 2014: 85; Reddy/Abadi 2014: 383; Joseph 2011: 33; Keenan/Mir 2008: 2; Panday 2008: 490; Meenakshi 2007: 24; Ambedkar/Nagendra 2005: 200; Ballington 2005: 24; Reynolds 1999: 549). Dem wird von Skeptiker/innen jedoch mit dem Vorwurf begegnet, gerade eine Quotierung sei undemokratisch. Einerseits wird beanstandet, dass politische Mandate von Frauen per

---

<sup>131</sup> Vgl. Phillips 1995: 62 ff. für eine interessante Diskussion der theoretischen Verortung der nachfolgend aufgeführten Argumente mit Blick auf ihre Bedeutung mit Bezug auf den Begriff „Repräsentation“.

<sup>132</sup> Für eine weitere Diskussion des theoretischen Zusammenhangs der Quotendiskussion siehe Bacchi 2007.

Quote nicht „selbst verdient“ seien (Niranjana 2002: 364), dass Wettstreit und das Kriterium der Leistung außer Acht gelassen würden (Bacchi 2007: 33) und so gegebenenfalls wenig qualifizierte Frauen in Verantwortung kommen könnten (Franceschet et al. 2012: 3). Andererseits wird argumentiert, dass Frauen ohnehin nur Stellvertreter/innen ihrer männlichen Familienangehörigen sein könnten, weil in Indiens Politik Posten traditionell familiär „vererbt“ werden (Polgreen 2010; Sen 2002: 507). Letzterem ist jedoch entgegenzuhalten, dass Nominierungen über Familienbande per se (auch für Männer) zwar dem demokratischen Grundgedanken widersprechen, jedoch in Indien für Mann und Frau die Politik prägen (Dahlerup 2007: 14). Weiterhin kann eine Quotenregelung – selbst wenn Frauen (zunächst) unter Mitwirkung ihrer Männer in die Politik Einzug halten – dennoch für Frauen dazu führen, dass ihre Teilhabe sich in ihr eigenes (Um-)Gestaltungspotenzial entwickelt (Deo 2012: 59):

One can hope that women will be able to use the family to access political power and then use that very political power to transform the institution of the family into a less oppressive structure. (Sen 2002: 508)

Zu den weiteren Befürchtungen gegenüber einer festgelegten Quotierung zählt, dass sich die 30 Prozent auch langfristig kontraproduktiv im Sinne einer gläsernen Decke bzw. Deckelung nach oben etablieren könnten (Kishwar 1996: 2867–2874), was jedoch durch Fallbeispiele widerlegt wird, in denen die vorgeschriebene Quote überschritten wird, wie es beispielsweise in Ruanda der Fall ist (Inter-Parliamentary Union 2015: 7). Weiterhin besteht auch unter Frauenrechtler/innen die Sorge, dass ein Einzug von Frauen in die Politik per Quote ihre Legitimität im politischen Prozess infrage stellen und somit ihre schwache Rolle innerhalb der Politik erneut reproduzieren könnte (Krook 2009: 95). Auch deshalb war die indische Frauenbewegung mit Blick auf das Mittel der Reservierungen stets gespalten (Buch 2010: 17).

Das normative Argument der Gleichberechtigung wird von Gegner/innen und Befürworter/innen der Quote gleichermaßen ins Feld geführt (Krook 2009: 221; Phillips 1995: 62 f.). Während die einen sich „*Gender-blind*“ auf die formale Gleichberechtigung von Mann und Frau berufen und somit weitere proaktive Mittel zur Förderung der Frau für unnötig erklären, nehmen andere die De-facto-Ungleichberechtigung zum Anlass, auf die Gleichheit der Ergebnisse, nicht der Chancen zu pochen (Dahlerup 2007: 15).

Diejenigen, die mit dem Argument der Gleichberechtigung für eine Quote eintreten, schreiben Frauen oftmals implizit oder explizit zu, dass sie – einmal gewählt – für Gleichberechtigung und Wandel per se stünden, dass die Quote mithin quasi einen sozialen Wandel bedinge (Bhatt 2015: 101; Franceschet et al. 2012: 11; Rajagopal 2006; Mathew 2003; Sen 2002: 508; Narayanan 1996: 379; Phillips 1995; Kaushik 1993: 3):

The feminist claim in the political arena is not just in order to share power but to change the nature of power, not just to govern but to change the nature of governance. (Sen 2002: 502)

Diese Grundannahme legt jedoch eine aus feministischer Sicht problematische Zuschreibung zum weiblichen Geschlecht offen, denn sie droht, gerade die kritisch zu sehende *Gender Role* der Frau zu perpetuieren: Einerseits wird damit das Ethos der Frau als in ihrem Wesen grundsätzlich moralisch, ehrlich, altruistisch und selbstlos gezeichnet und sie damit als Kämpferin gegen Korruption und Manipulation in Stellung gebracht (Dahlerup/Leyenaar 2013: 271; Joseph 2011: 33; Kudva/Misra 2008: 49; Panday 2008: 489; Sen 2002: 509; Dollar et al. 2001: 421; Swamy et al. 2001: 25; Waylen 1996a: 7; Phillips 1995: 72).<sup>133</sup> Andererseits ist die Konstruktion der Politikerin als „Mutter, Versorgerin, Versöhnerin und Haushälterin“ des Staates weder historisch neu (Elshtain 1993; Dahlerup/Leyenaar 2013: 264)<sup>134</sup>, noch ist der „Mythos der selbstlosen Frau“ (Girard 2015: 533) zu halten. Studien kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen, ob Frauen in der Ausübung ihrer Ämter weniger korrupt (Duflo 2004: 9; Honour et al. 1999: 8) und machtgerig sind – oder ob sie sich im Gegenteil schnell den institutionellen Gepflogenheiten anpassen (Nanivadekar 2005: 4; Hust 2004: 263; Niranjana 2002: 365). Auch für Parlamentarierinnen gilt unter Umständen „*party [interests] first*“ (Rai 1998: 121; 1997: 107). Der weit verbreiteten Argumentation, die Beteiligung von Frauen garantiere per se eine demokratischere, weniger korrupte und stärker sozial ausgerichtete Politik sowie eine höhere Gewichtung von sogenannten Frauenthemen (Shanker

---

<sup>133</sup> Diese problematische Wiederbelebung bzw. der Rückfall in Argumentationsmuster entlang überkommener *Gender*-Vorstellungen war auch in der internationalen Debatte um die aktuellen Herausforderungen westlicher Industriestaaten, beispielsweise mit Blick auf die Finanzkrise, immer wieder bei einzelnen Akteuren – darunter die Weltbank – zu beobachten (Dahlerup/Leyenaar 2013: 271). Für eine detailliertere kritische Diskussion dieses Arguments vgl. Phillips 1995: 71–77.

<sup>134</sup> Die Tendenz, die Frau aufgrund ihrer angeblich besonderen Eignung aus ihrer Rolle als „Ernährerin und Mutter“ (Dahlerup/Leyenaar 2013: 264) als vor allem für die Themen „Frieden“, „Umwelt“ oder „Soziales“ zuständig zu porträtieren, ist nicht neu und findet sich in dem maternalistisch-feministischen Diskurs wieder, der auch in Europa die Bewegung für Frauenwahlrecht und Partizipation prägte (Dahlerup/Leyenaar 2013: 269).

2014: 1; Joseph 2011: 33; Batliwala/Dhanraj 2007: 27; Deshmuk 2007: 95; Duflo 2004: 9; Jain 1996: 2; Jani 1995: 128), ist jedoch auch umstritten (z. B. stellen u. a. Girard 2015: 533; Jacob 2014: 255; Joshi et al. 2013: 354; Ban/Rao 2008: 504; Childs 2006: 9; Hust 2004: 263 oder Ghosh 2003: 133 keinen entsprechenden Zusammenhang fest).

Die diesem Argument zugrunde liegende argumentative „Treue“ gegenüber althergebrachten *Gender Roles* stellt eben nicht deren problematische Zuordnungen des patriarchalen Diskurses infrage (Sen 2002: 509). Diese auf der (idealisierten) traditionellen Rolle der Frau aufbauende Argumentation reduzierte bereits unter dem Motto „*equal but different*“ (Sen 2002: 508) in der Bewegung für das Frauenwahlrecht die Frau auf ihre Kompetenzen aus „ihrer“ ursprünglichen privaten Sphäre.

Damit einher geht auch das weit verbreitete Argument der substanziellen Repräsentation von Frauen(interessen): (Nur) die Teilhabe von Frauen an Politik stelle sicher, dass ihre Interessen bzw. für Frauen relevante Themen im politischen Geschäft Berücksichtigung finden (Devenish 2013: 281; Joseph 2011: 33; Batliwala/Dhanraj 2007: 27; Srivastava 2006; Ballington 2005: 24; Duflo 2004: 7; Sen 2002: 510; Phillips 1995: 66; Norris/Lovenduski 1995; Kaushik 1993: 6). Gerade in Indien, wo Frauen sozioökonomisch sehr viel schlechter dastehen als Männer und es Männer offensichtlich bisher nicht geschafft haben, die Situation von Frauen in der Gesellschaft zu verbessern, bedürfe es eines weiblichen Eintretens für die Belange der Frauen (Joseph 2011: 2; Sen 2002: 510):

The opportunity provided through the reservation of seats for women in local governance through the 73rd and 74th Constitutional Amendment Acts also represents a call für solving gender issues in the society. Women's insights and values of governance can find means and measures to solve the problem of gender inequality. (Joseph 2011: 2)

Mit dem Hinweis darauf, dass Männer durchaus die Interessen von Frauen vertreten (können), wird das Argument der Repräsentation jedoch auch von Gegnern einer Quote bemüht. Die entsprechende Argumentation folgt der Annahme, dass es für die Repräsentanz von Ideen keiner Präsenz der Betroffenen bedarf. Dem entgegen steht das Argument der „Politik der Präsenz“, mit dem Anne Phillips im Falle der Ausgrenzung von Frauen die Quote vertritt und theoretisch begründet (Phillips 1995: 39; 1994: 77): Während für viele generelle Politikinhalt das Prinzip der Repräsentation greift, so sei die physische Teilnahme von Frauen an Politikgestaltung angesichts ihrer historischen Ausgrenzung der einzige Weg, tatsächliche Repräsentation zu ermöglichen:

If it is simply a question of representing a given range of ideas and interests, it may not matter who does the work of representation. But if the range of ideas has been curtailed by orthodoxies that rendered alternatives invisible, there will be no satisfactory solution short of changing the people who represent and develop ideas. (Phillips 1994: 78)

Dieses Argument setzt jedoch voraus, dass Frauen eine politische Einheit mit gemeinsamen Interessen darstellen. Aus feministischer Sicht ist diese Annahme durchaus problematisch, da Frauen per se keine homogene Gruppe bilden.<sup>135</sup> Auch widerlegen Studien die Annahme, dass sich Parlamentarierinnen besonders für Frauenthemen interessieren (Devenish 2013: 281; Nanivadekar 2005: 4; Ghosh 2003: 133; Kudva 2003: 446; Rai 1998). Schließlich stecken hinter der Erwartungshaltung, dass Frauen automatisch „Fraueninteressen“ vertreten, auch wieder die patriarchalen sozialen Normen, die definieren, wie eine Frau sich zu verhalten und für welche Themen sie sich einzusetzen hat (Girard 2015: 532). Dennoch verweist die Argumentation für Quoten auf gemeinsame Interessen aller Frauen, darunter z. B. Politik gegen Gewalt gegen Frauen und gegen ihre sozioökonomische Marginalisierung (Phillips 1995: 68).

In der indischen Debatte um die Einführung der Quote auf nationaler Ebene wurden zudem ähnliche Befürchtungen laut: Ängste, dass die Quote lediglich gebildete, reiche Frauen aus höheren Kasten in die Politik bringen könnte (Polgreen 2010; Kudva/Misra 2008: 67; Hust 2004: 34; Rai 1998: 116) und so die Heterogenität von Lebenslagen und Interessen von Frauen nicht abgebildet werde (Devenish 2013: 281; Randall 2006: 69; Basu 2003: 45). Auch im Zuge der Debatte um die Einführung der Frauenquote auf nationaler Ebene wurden entsprechende Vorbehalte und Forderungen nach einer zusätzlichen Berücksichtigung weiterer Regelungen für Religionsgruppen und untere Kasten artikuliert (Krook 2009: 221).<sup>136</sup>

Eine systematische Erforschung des komplexen Zusammenhangs von *Gender* und Gesetzgebung fehlt bisher (Jacob 2014: 240). Vereinzelt Studien zu der Frage, ob und inwiefern Frauen frauenpolitische Interessen oder sozialen Wandel unterstützen, kommen zu unterschiedlichen Urteilen. Einige Autor/innen schreiben Frauen grundsätzlich einen positiven Einfluss auf Politik und insbesondere die Wahrnehmung von frauenpoli-

---

<sup>135</sup> Vergleiche auch die Diskussion hierzu bei Phillips 1995: 66 ff. und die Ausführungen in Fußnote 15 unter 1.3.

<sup>136</sup> Zu der Debatte um die Einführung der Frauenquote auf der Ebene der Bundes- und Landesparlamente vgl. u. a. auch Keenan/Mir 2008 oder Sridharan 2009: 18 f.

tischen Interessen zu (u. a. Clots-Figueras 2011: 664; Joseph: 2011: 33; Kaushik 2007: 10; Chattopadhyay/Duflo 2004a; Kudva 2003: 445; Sen 2001: 39; Jani 1995: 128; Norris/Lovenduski 1995; Phillips 1995; Dahlerup 1988). Dahlerup beobachtete bereits in den 1980er-Jahren Auswirkungen des politischen Engagements von Frauen und schrieb diesem ein Aufweichen des stereotypen Rollenbildes der Frau und einiger sozialer Konventionen sowie das Entstehen eines Vorbilds der „öffentlichen Frau“ zu (Dahlerup 1988: 295). Duflo sieht durch ihre Studien mehrfach die These bestätigt, dass Frauen mehr und effektiver ins öffentliche Gemeinwohl investieren und „Umverteilung“ zugunsten von Frauen und Schwachen vorantreiben (Duflo 2004: 13). Clots-Figueras fand heraus, dass Frauen aus niedrigen Kasten und aus armen Verhältnissen sich mehr als andere für die Politikfelder „Soziales“, „Gesundheit“ und „Bildung“ sowie für Frauenbelange einsetzen (Clots-Figueras 2011: 664). Allerdings konnte dies explizit nicht für Frauen generell, insbesondere nicht für Frauen aus höheren Kasten, verallgemeinert werden. Nach ihren Erkenntnissen ist eher die soziale Herkunft/Kaste ausschlaggebend für die Frage, ob und welche Themen politische Unterstützung finden (ibid.). Auch Susheela Kaushik findet keinen Automatismus, dass sich die Beteiligung von Frauen quasi automatisch in der Vertretung von Fraueninteressen oder fortschrittlicher Politikgestaltung niederschlägt (Kaushik 1993: 10). Phillips kommentiert die Erwartungshaltung, Frauen würden die Politik grundlegend im Sinne der Frauen verändern, mit einem Appell für Unaufgeregtheit und Einverständnis mit einem offenen Ausgang dieser Frage:

It is possible – if highly unlikely – that assemblies composed equally of women and men will behave just like assemblies in which women have a token presence; it is possible – and perhaps very likely – that they will address the interests of certain groups of women while ignoring the claims of others. The proposed change cannot bring with it a certificate of interests addressed or even a guarantee of good intent. In this, as in all areas of politics, there are no definite guarantees. (Phillips 1995: 82)

Skeptiker der Quote führen auch eher funktionale Argumente ins Feld: Eine Quotenregelung sei als rein legal verschriebenes Mittel ohne weitere Unterstützung z. B. in Form von Trainings zum Scheitern verurteilt. Tatsächlich bemängelten viele die nicht ausreichende Informationspolitik und Bildungsangebote der Regierung begleitend zur Einführung der PRI, die erstrangig den NROs überlassen wurden (Tripathi 2006). Vonseiten der indischen Frauenbewegung wird zudem auch in der aktuellen Debatte um eine Quote für die *Lok Sabha* befürchtet, dass die Parteien selbst den gewählten Frauen innerpar-

teilich keinen Aufstieg ermöglichen bzw. Verantwortung übertragen könnten (Kishwar 1996: 2867–2874).

Zwei weitere, sowohl subtil als auch offen vorgetragene Einwände gegen die Quote leugnen die Notwendigkeit politischer Teilhabe von Frauen grundsätzlich: Die einen halten Frauen schlichtweg für unfähig, politisch aktiv zu sein, die anderen weisen mit dem Argument, dass Politik Sache der Männer sei, die Frau in ihre familiären/häuslichen Schranken (Dahlerup 2007: 8). „And who will make the chapatis?“ (Datta 1998), fragten in Indien auch diejenigen, die die *Gender Role* der Frau als Mutter und Hausfrau zum Anlass nahmen, zu argumentieren, dass Frauen einerseits für Politik keine Zeit hätten und andererseits deren Fähigkeiten an sich infrage stellten. Die Unwissenheit mache Frauen zu potenziellen Opfern der Bürokratie und führe unweigerlich dazu, dass sie von ihren Männern manipuliert werden und als sogenannte *Babu-Biwi-Beti-Brigade*<sup>137</sup> (Frau-Schwiegertochter-Tochter-Brigade; Niranjana 2002: 365) der Männer fungierten (Vyasulu/Vyasulu 1999: 9).

#### 5.4 Die Quote in Indien: National gescheitert, kommunal erfolgreich

Bemühungen um eine Frauenquote für das nationale Parlament sowie für die Parlamente der indischen Bundesstaaten gibt es bereits seit Jahrzehnten, sie sind jedoch bisher allesamt gescheitert. Allerdings hinkt diese Debatte der bereits seit 20 Jahren existierenden erfolgreichen Praxis von Reservierungen auf der lokalen Ebene hinterher: Schließlich gestalten seit den Verfassungsänderungen Anfang der 1990er-Jahre über eine Million Frauen die PRI mit. Dabei ist in Indien die Einrichtung von Quoten als Instrument der Bevorzugung und Mittel sozialer Transformation gegen jahrhundertalte Unterdrückung aufgrund des Kastenwesens für Angehörige der SC und ST grundsätzlich eine bereits seit Jahrzehnten bekannte und weitgehend akzeptierte Maßnahme (u. a. Dahlerup 2007; Randall 2006: 79; Nanivadekar 2006: 121; Hust 2004: 29).<sup>138</sup> Auch ak-

---

<sup>137</sup> Die Hypothese, Männer könnten ihre Töchter/Frauen oder Schwestern bewusst „platzieren“, um durch sie Einfluss auf die Politik zu nehmen, ist auch in der Literatur oft genannt und untersucht worden – Rai spricht sogar von einem „Proxy-Brigade“- bzw. „Stellvertreter“-/„Proxy“- Diskurs (Rai 2005: 180).

<sup>138</sup> Ansprüche verschiedener Gruppen an Repräsentation können die die Einführung von Quotenregelungen jedoch auch erschweren (Krook 2009: 218). In Indien wurden in der Debatte um die *Womens Reservation Bill* mehrfach Vorbehalte laut, dass die Frauenquote auf nationaler Ebene eher gebilde-

tuelle Einstellungsuntersuchungen dokumentieren die weitgehende Akzeptanz von Quoten, auch von Männern für Frauenquoten: Barker et al. dokumentierten im Jahr 2011 für Indien hohe Zustimmungswerte gegenüber Quotenregelungen für Frauen in der Politik (77 %), für den Zugang zu Universitäten (80 %) sowie zu Führungspositionen (72 %) (Barker et al. 2011: 55).

Im Gleichheitsgrundsatz (Artikel 15) der indischen Verfassung wird in Artikel 15.4 explizit die Möglichkeit genannt, Minderheiten durch positive Diskriminierung zu fördern, und dies ist seit Jahrzehnten gängige Praxis.

#### **5.4.1 Seit einem Jahrzehnt blockiert: Reservierungen für Länderparlamente und den Bund**

Gesetzentwürfe für eine Quotenregelung für das nationale Parlament und die Parlamente der Staaten wurden seit 1996 bereits dreimal (1996, 1998, 1999) eingebracht, scheiterten jedoch stets und verfielen mit dem Ende der Legislaturperiode der *Rajya Sabha* (PRS Legislative Research 2008: 2).<sup>139</sup> Die leidenschaftlich geführten Debatten um das Für und Wider und das „Drama“ der überhitzten Gemüter (Sen 2002: 503), die bis hin zu Gewalt im Parlament führten, schafften es immer wieder in die nationalen Schlagzeilen (The Hindu 2015). Insbesondere Vertreter/innen kleiner Parteien und von Minderheiten blockierten die Vorstöße aus Angst um Einflussverlust (Polgreen 2010). Der aktuellste Anlauf, die Gesetzesvorlage der sogenannten *Women's Reservation Bill* oder *Constitution Bill*, wurde zuletzt 2008 eingebracht. Er sieht vor, mittels einer (108.) Verfassungsänderung auch im indischen Unterhaus, der *Lok Sabha*, und den Staatsparlamenten eine Reservierung von 33 Prozent der Sitze einzuführen. Konkret soll je ein

---

ten Frauen aus höheren Kasten den Einstieg in die Politik ermöglichen und Frauen aus unteren Kasten ausgeschlossen bleiben könnten (ibid.: 92; Kudva/Misra 2008: 67). Auch unabhängig von der Frauenquote sorgte in der Vergangenheit die Ausweitung von Quotenregelungen, beispielsweise auch für sogenannte *Other Backward Castes* (OBC) im Bildungssystem (Zugang zur Universität), immer wieder für heftige Proteste (Wadhawan 2016). Derzeit sind im Parlament entsprechend dem Verfassungsartikel 330 Sitze für 84 Angehörige der SC und 47 für solche der ST reserviert (Spary 2014: 114).

<sup>139</sup> Für eine ausführliche Diskussion um die Einführung einer Quote bzw. Reservierung für sowohl die PRI als auch die nationale Ebene, siehe u. a. das Kapitel *Reserved Seats in Pakistan and India* in Krook 2009: 83–106. Randall (2006) untersucht ebenfalls die Gründe für das bisherige Scheitern des Gesetzentwurfes für den Bund und die Länderparlamente Indiens.

Drittel aller Sitze reserviert werden, inklusive der Reservierung von je einem Drittel der Sitze der SC und ST.<sup>140</sup> Formal unterstützten fast alle Parteien<sup>141</sup> den Vorstoß.

Das indische Oberhaus, die *Rajya Sabha*, hat den Gesetzentwurf 2010 verabschiedet, was Indiens Premierminister Singh als „historischen Schritt“ feierte (Times of India, 09.03.2010). Die *Lok Sabha* hat ihn jedoch nicht aufgerufen und mit ihrer Auflösung im Februar 2015 ist der Gesetzentwurf verfallen (PTI 2014), d. h. das Vorhaben ist erneut gescheitert (Philipose 2014: 4). Die aktuelle Regierung unter Narendra Modi hat zwar ihre Unterstützung für die Frauenquote signalisiert, diesem Bekenntnis jedoch bisher keine Taten folgen lassen (Chatterji 2017). Hätte damals auch die *Lok Sabha* dem Gesetzentwurf zugestimmt, hätte dieser noch die Gunst der Hälfte der Länderparlamente finden und vom Präsidenten gezeichnet werden müssen, um Rechtsgültigkeit zu erlangen (The Hindu, 07.03.2015).

#### 5.4.2 Seit 20 Jahren Praxis: Reservierungen in Indiens Kommunalpolitik

Anders, ja geradezu gegenteilig fällt die Analyse mit Blick auf die indische Kommunalpolitik, das System der Panchayati-Raj-Institutionen (PRI),<sup>142</sup> aus: Als „historisches Korrektiv“ (Niranjana 2002: 363) gegenüber den diskriminierenden Strukturen der Gesellschaft wurde hier 1993 mit der 73./74. Verfassungsänderung die Reservierung von 33 Prozent aller Sitze für Frauen im dreigliedrigen kommunalen Panchayat-System eingeführt.

Aber auch bis die gesetzlich geregelten Reservierungen für Frauen in den PRI durchgesetzt waren, dauerte es Jahrzehnte. Rückblickend finden sich Forderungen nach einer Frauenquote in einer ganzen Reihe von Regierungserklärungen und Studien der letzten Jahrzehnte, darunter u. a. in dem Bericht des *Committee on the Status of Women*

---

<sup>140</sup> Zum Gesetzentwurf siehe PRS Legislative Research 2008, online unter [http://www.prsindia.org/uploads/media/Constitution%20Eighth/bill184\\_20080923184\\_Legislative\\_Brief\\_\\_\\_\\_Womens\\_reservation\\_Bill\\_final.pdf](http://www.prsindia.org/uploads/media/Constitution%20Eighth/bill184_20080923184_Legislative_Brief____Womens_reservation_Bill_final.pdf), letzter Zugriff am 25.07.2017, und für eine tabellarische Übersicht der Anstrengungen für eine gesetzliche Quote vgl. The Hindu 2015, online unter <http://www.thehindu.com/news/national/womens-reservation-bill-the-story-so-far/article6969294.ece>, letzter Zugriff am 25.07.2017.

<sup>141</sup> Mit Ausnahme der Smajwadi Party (SP), die dem Vorhaben immer entgegengewirkt hat.

<sup>142</sup> Für eine detaillierte Vorstellung und Diskussion der PRI siehe Kapitel 3.

(1974),<sup>143</sup> im *National Perspectives Plan* (1988), der *National Policy for Empowerment of Women* (2001) sowie in einer Regierungserklärung aus dem Jahr 2004 (*National Common Minimum Programme*, UPA 2004: 7). Als historischer Wegbereiter einer Frauenquote ist auch die Kolonialmacht Großbritannien zu nennen, die Inderinnen mit dem *Government of India Act* im Jahre 1935 erstmals eingeschränktes Wahlrecht und – sehr wenige – reservierte Plätze in beiden Kammern des Parlaments und einigen Landesparlamenten einräumte (Krook 2009: 59).<sup>144</sup> In Abwehr dieser vermeintlichen „Teilungsstrategie“ der Briten und mit dem Argument der formalen Gleichstellung der Geschlechter in der indischen Verfassung (ibid.: 222; Rai et al. 2007: 224) entschied sich Indien (im Unterschied zu Pakistan) nach der Unabhängigkeit jedoch gegen eine Frauenquote. Einzelne Bundesstaaten führten aber für die Panchayati-Raj-Institutionen verschiedene Beteiligungsmechanismen für Frauen in der Politik ein. Zu den Ansätzen zählten das Kooptieren von Frauen auf einigen (meist zwei) Sitzen oder die Einrichtung von sogenannten Frauen-Panchayats, die auch das *Committee on the Status of Women in India* (1974) empfahl. In den 1980er-Jahren führten im Zuge einer wieder erstarkten Reformdebatte um die Revitalisierung der PRI erste Staaten Gesetze zur Reservierung von Sitzen für Frauen ein: Karnataka mit einer Quote von 25 Prozent ab dem Jahr 1983 (Bhargava/Subha 1995: 108), Andhra Pradesh mit ebenfalls 25 Prozent ab dem Jahr 1986 und Maharashtra mit einer PRI-Frauenquote von 30 Prozent gehörten zu den Vorreitern (Krook 2009: 88).

In Tamil Nadu sah bereits der erste *Tamil Nadu Panchayat Act* 1958 die Nominierung einer Frau in jedem rein männlichen Panchayat vor (Anandhi 2002: 430). Anfang der 1980er-Jahre reservierte TN zudem 15 Prozent aller Posten für den Panchayat-Vorsitz für Frauen, ab 1989 gab es auch in TN politische Forderungen, 30 Prozent aller regulären Sitze für Frauen zu reservieren (ibid.). Die Mitwirkung von Frauen in den PRI vor der Verfassungsergänzung ist wenig erforscht und wird meist dahin gehend zusammengefasst, dass echte Mitwirkung unter den skizzierten Bedingungen nicht stattgefunden habe (Baviskar 2003: 3). Die wenigen nominierten bzw. kooptierten PRI-Abgeordneten

---

<sup>143</sup> Allerdings wurde hier lediglich die Einrichtung von Frauen-Panchayats empfohlen, eine Quotenregelung wurde jedoch weitgehend abgelehnt. Frauen-Panchayats wurden jedoch kaum umgesetzt (Rai et al. 2007: 277).

<sup>144</sup> Der *Government of India Act* sah eine Reservierung für Frauen auf 9 Sitzen in der *Lok Sabha* sowie auf 6 Sitzen in der *Rajya Sabha* vor (Krook 2009: 59).

vor 1993 werden oft als desinteressierte „Stellvertreterinnen“ (sogenannte *Proxies*) männlicher politischer Eliten abgetan (ibid.), obwohl eine der wenigen Studien zu dieser Phase in Maharashtra von D’Lima (1983) dokumentiert, dass diese Frauen zwar in der Tat hauptsächlich einen elitären Hintergrund aufwiesen, jedoch durchaus dezidierte Einstellungen zu sozialen Fragen hatten und sich politisch und sozial einbrachten (D’Lima 1983: 93 ff.).

Als Rajiv Gandhi 1984 das Erbe seiner ermordeten Mutter, Indira Gandhi, antrat und Premierminister Indiens wurde, erfuhr die Situation von Frauen neues Interesse (Rai et al. 2007: 227). Auch dank des gesellschaftlichen Drucks seitens der Frauenbewegung (Randall 2006: 68) erarbeitete seine Regierung den sogenannten *National Perspective Plan for Women*, der 1988 die Reservierung von einem Drittel der Sitze in den PRI vorschlug. Und nach Anläufen mehrerer Regierungen wurde die Regelung mit der 73./74. Verfassungsänderung 1993 Gesetz.

Die Kurzdarstellung der Quotendiskussion in Indien hat gezeigt, dass es hier stets staatliche Akteure und (männliche) Eliten waren, die eine Quote per Verfassung für die kommunale Ebene einführten (Krook 2009: 221), die dann Millionen von Frauen politische Teilhabe brachte. Gleichzeitig war und ist es diese politische Elite, die Vorstöße für die nationale und bundesstaatliche Ebene stets blockierte. Gerade mit Blick auf die Quotendiskussion für die nationale Ebene fällt auf, dass die großen Parteien diese für den Fall ihres Wahlsieges zwar stets angekündigt, sie jedoch nie umgesetzt haben. Hier kommt die vielerorts hinter der Einführung von Quoten stehende strategische Motivation von Machthabern zum Ausdruck, diese nur dann einzuführen, wenn man sich hierdurch den Erhalt oder die Vergrößerung der eigenen Macht verspricht (ibid.: 222). Im Vergleich mit anderen Ländern,<sup>145</sup> in denen Frauenquoten eingeführt wurden, fällt mit Blick auf Indien zudem auf, dass die ungleichzeitigen, zeitlich versetzten und von unterschiedlichen Kräften propagierten Anstrengungen für die Einführung auf kommunaler und davon getrennt nationaler Ebene eher abträglich waren. Umgekehrt gelang es

---

<sup>145</sup> Für eine detaillierte Analyse von Einführungen und Umsetzungen von Quotenregelungen in sechs Ländern, darunter auch Indien und Pakistan, siehe Krook 2009. Hier untersucht Krook, von welchen Akteuren, mit welcher Argumentation und in welchen Kontexten Quoten eingeführt wurden und welchen Einfluss diese auf bestehende Repräsentationsmuster hatten. Dabei entwickelt sie ein Modell zur vergleichenden Analyse von politischen Anstrengungen, Quotenregelungen einzuführen und umzusetzen.

beispielsweise Pakistan sehr viel erfolgreicher, die Quote für alle Ebenen quasi „in einem Schwung“ einzuführen.<sup>146</sup> Auch war die Quote für die PRI Anfang der 1990er-Jahre an eine grundsätzliche Reform gekoppelt und somit möglicherweise leichter durchsetzbar (Randall 2006: 77).

Mit 33 Prozent entspricht die indische Quote der nötigen „kritischen Minderheit“, die erforderlich ist, damit eine Quote Wirkung zeigen kann (Dahlerup 1998: 92). Quantitativ kam es also in Indiens Kommunalpolitik zu einem historischen Wandel für Frauen in den PRI. Unzählige Studien dokumentieren und erforschen seither die Umsetzung und die Auswirkungen der Quotenregelung. Da sich die vorliegende Arbeit in diesen Forschungszusammenhang eingliedert und der Forschungsstand hierzu in einem eigenen Kapitel ausführlich aufgearbeitet wird (Kapitel 6), wird dieser hier nicht weiter ausgeführt.

#### **5.4.3 Das transformative Potenzial der Quote: „Simply electing more women [...] is not the same as empowering women in politics“**

Diese Klarstellung aus einer Publikation der Inter Parliamentary Union (2015: 4) bringt das Fazit der Analyse der weltweiten politischen Marginalisierung der Frau und der Diskussion des Mittels der Quote mit sich: Die Quote ist weder ein Allheilmittel gegen Diskriminierung noch Garantin der Gleichberechtigung – sie kann jedoch, je nach Form und Umsetzung, für schnelle zumindest numerisch gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an der Politik sorgen. Sie garantiert Frauen einen Zugang zu Gestaltungsmöglichkeiten, den sie sonst so nicht hätten. Treffend umschreibt Drude Dahlerup diese nicht abschließend zufriedenstellende, aber doch zentrale Funktion einer Quote mit dem Bild einer „Starthilfe“:

It is important to state the obvious: That quota provisions do not solve all problems for women in politics and that they may even create new ones. If there is prejudice against women in a society, as is often the case, quotas do not remove these barriers for women to full citizenship. If women have trouble combining family responsibilities and political work, visions might make it possible for women to surmount some of the barriers that prevent their access to certain opportunities. They could, it is claimed, enable a “jump start” in places where women have almost no representation at all. (Dahlerup 2007: 14)

---

<sup>146</sup> Allerdings ist hier nicht außer Acht zu lassen, dass die Umsetzung in einer Demokratie zwangsläufig länger und gegebenenfalls kontroverser verlaufen muss, während in Pakistan in erster Linie autoritäre Militärs für die Einführung und den Erhalt der Quote verantwortlich waren (Krook 2009: 106).

Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass die schiere quantitative Teilhabe von Frauen sich automatisch in ihrer „substanziellen Vertretung“ (Dahlerup 2007: 12), d. h. als Kraft für Frauen(themen) abbildet (Rai 1998: 121) oder dass sie langfristig zu einem Symbol für den Wandel von *Gender Power Relations* wird. Ob eine Quote jedoch ihr Ziel erreicht, entscheidet sich maßgeblich erst im Umsetzungsprozess (Dahlerup 1998: 101) und ist insbesondere davon abhängig, was die Erwartungshaltung hinter ihrer Einführung und das jeweilige Verständnis vom Ziel der Quote ist.

Als Erwartungshaltung bzw. Ziel einer Quote wurde und wird sowohl in der theoretischen Diskussion als auch im Kontext praktischer Bemühungen zur Einführung von Quoten (wie im Falle Indiens 1993 für die PRI) neben dem Begriff der Gleichberechtigung stets prominent der Begriff des politischen *Empowerments* angeführt. Diese Arbeit reiht sich in die Forschungsbestrebungen ein, die untersuchen wollen, was die Folge von politischen „Quotenfrauen“ ist bzw. ob und wie sich ihr Engagement auswirkt. Denn: „representation does not, in itself, constitute evidence of participation“ (Government of India 2008: 74).

Der Forschungsband von Franceschet et al. (2012) widmet sich der Frage, inwiefern sich die Partizipation von „Quotenfrauen“ an der Politik auswirkt. Dort wird bezüglich der Wirkungsforschung, abgeleitet von Hanna Pitkins Diskussion des Begriffs „Representation“ anhand von vier Dimensionen (Pitkin 1967),<sup>147</sup> die Unterscheidung von deskriptiver, substanzieller und symbolischer Repräsentation vorgeschlagen (Franceschet 2012 et al.: 4). Bisherige Studien zu Quoten widmen sich danach hauptsächlich entweder den Eigenschaften der Gewählten (deskriptiv), sie untersuchen die Auswirkungen von deren Engagement auf *Policy*-Ebene zu Frauenthemen (substanziell) oder fokussie-

---

<sup>147</sup> Pitkin unterscheidet formale, deskriptive, substanzielle und symbolische Repräsentation. Beschreibt die formale Repräsentationsforschung die Wahlprozesse, so untersuchen deskriptive Ansätze die gemeinsamen Eigenschaften zwischen Gewählten und Wählerschaft. Ein dritter Ansatz untersucht, ob die Gewählten die Interessen ihrer Wählerschaft substanziell (im Sinne von *Policy*) vertreten. Als „symbolische Repräsentation“ beschreibt Pitkin die Wahrnehmung der Wählerschaft, ob sie durch ihre Vertreter/innen vertreten werden, ob also die Vertreter/innen für sie und ihre Anliegen im symbolischen Sinne (ein)stehen. (Pitkin 1967: 92 f.) Mit Bezug auf die Quotenforschung heißt dies, dass an der symbolischen Repräsentation orientierte Ansätze weniger daran interessiert sind, wer wie gewählt wird und was die Gewählten politisch konkret vertreten, sondern im Vordergrund das Interesse daran steht, welche Einstellungen und Bewertungen den Gewählten (und damit ihrem politischen Engagement) zugeschrieben werden.

ren auf die kulturelle Bedeutung und Auswirkungen der Partizipation von Frauen (symbolisch).<sup>148</sup>

Besonders relevant im Kontext dieser Arbeit sind die Dimensionen der substanziellen und symbolischen Repräsentation<sup>149</sup> – also die Fragen danach, ob und wie gewählte Frauen ihre erteilte Entscheidungsgewalt nutzen und ob sich dies weiter im Sinne von *Empowerment* auswirkt oder ob es sich lediglich um eine „Repräsentation ohne Mitwirkung“ (Panday 2008: 505) handelt. Es ist also danach zu fragen, ob die Quote, bei Anwendung von Phillips’ (1995: 31) Begrifflichkeit, nicht nur politische Repräsentation, sondern auch politische Partizipation mit sich bringt. Während Letztere eine gleichberechtigte Teilhabe umfasst (ibid.: 34), lässt der Begriff der Repräsentation theoretisch zu, dass „die Frau“ selbst ausgeschlossen oder passiv bleibt (ibid.: 31).

## 5.5 Fazit: Die Quote als Hoffnung, die es einzulösen gilt

Dass politische Marginalisierung von Frauen kein indisches Phänomen ist, sondern im Gegenteil nach wie vor ein globales Problem darstellt, zeigt der kurze Blick auf die politische Unterrepräsentanz von Frauen weltweit. Zwar hat sich in diversen Weltregionen der Frauenanteil im letzten Jahrzehnt insbesondere infolge der Einführung von Quoten durchaus erhöht. Das von vielen Organisationen und auf diversen Ebenen der nationalen und internationalen Politik ausgerufene Ziel der gleichberechtigten politischen Teilhabe jedoch bleibt nach wie vor ebenso unerreicht wie dringlich. Ein Weg, politische Teilhabe entgegen aller Probleme und Widerstände und als Korrektiv der ungleichen Chancen durchzusetzen, ist die Einführung positiver Maßnahmen zur Förderung von Frauen. Quoten in verschiedenen Formen (durch Listenquotierung, wie in Indien durch Sitzreservierungen oder durch Parteivorgaben) gelten (in Abgrenzung zu schrittweiser Erhöhung des Frauenanteils) als schneller Weg, die weibliche Unterrepräsentanz zu korrigieren und Politikerinnen vor Isolation zu bewahren. Eine so vorgegebene Gleichheit der

---

<sup>148</sup> Für eine ausführlichere Darstellung und Diskussion der Kategorisierung von Forschungsansätzen zur Wirkung von Quotenregelungen vgl. Franceschet et al. 2012: 7 ff.

<sup>149</sup> Für eine Diskussion des Begriffs der Repräsentation aus feministisch-theoretischer Perspektive und seiner Anwendung auf die politische Repräsentation von Frauen, siehe auch Childs/Lovenduski 2013.

Ergebnisse hat bis heute nicht nur in Indien, sondern in mehr als 120 Ländern für eine konkrete Steigerung der Teilhabe von Frauen an Politik gesorgt.

Dass der Einführung von Quoten dennoch zumeist intensive Kontroversen vorausgehen, trifft nicht nur auf Indien zu. Doch auch hier dauert der politische Streit auf nationaler Ebene an, mehrere Anläufe für eine Quote in den nationalen Häusern und den Parlamenten der Bundesstaaten sind bereits gescheitert. Die Auseinandersetzung mit den Hauptargumenten der Debatten um Quoten zeigt, dass auch die hier vorzufindenden Begründungszusammenhänge Gefahr laufen, problematische *Gender Roles* zu reproduzieren. So z. B. dann, wenn Frauen per se ein positiver Einfluss auf die Politik zugeschrieben wird oder Politikerinnen zu Garantinnen für Frauenrechte und Symbolen für mehr Geschlechtergerechtigkeit stilisiert werden. Zu oft werden hier unterschiedliche Ergebnisse der Empirie undifferenziert verallgemeinert und laufen Gefahr, dadurch umso angreifbarer zu werden.

Ob die Quote tatsächlich ihr transformatives Potenzial einlöst und die mit der vermehrten Teilhabe von Frauen an der Politik angestrebten Ziele erreicht werden, hängt maßgeblich von der Definition dieser Ziele ab. In Indiens Lokalpolitik, wo die Reservierungen in den PRI seit 20 Jahren die Beteiligung von Frauen sicherstellen, ist allein der numerische Einzug der Frauen in die Panchayats ein großer Erfolg. Auch hierum wurde jahrzehntelang gerungen, obwohl Vorläufer der Reservierungen und weitere Modelle der Beteiligung in Teilen Indiens bereits seit Längerem existierten. Nennenswertes numerisches Gewicht und die Chance zum Einzug ins politische System erhielten Frauen in Indien jedoch erst mit der Panchayat-Quote per Verfassungsergänzung. Es bleibt abzuwarten, ob und inwiefern die politische Teilhabe sich für eine gesamtgesellschaftliche Verbesserung der Situation von Indiens Frauen auswirkt – sie wäre dringend nötig, wie die vorausgegangenen Analysen unterstreichen. Die Frage, ob die Quote die Hoffnung auf *Empowerment* einlöst, steht im Zentrum des Erkenntnisinteresses dieser Arbeit und ihr sind die nachfolgenden Kapitel gewidmet.

## Die Suche nach *Empowerment* – Einführung zu Kapitel 6–8

Die vorausgegangenen Rahmenkapitel beschreiben mit wesentlichen Erkenntnissen aus den Forschungskomplexen zu Panchayati-Raj-Institutionen, zur Situation von indischen Frauen im Allgemeinen sowie ihrer Rolle in Indiens Politik im Besonderen den Kontext für das Forschungsvorhaben dieser Arbeit. Die Analyse von Begründungszusammenhängen, Formen und Wirkungsweisen von Quoten diente als Herleitung zu der dieser Arbeit zugrunde liegenden Erkenntnis, dass eine Quote per se noch kein Garant für *Empowerment* von Frauen ist. Zudem ist jeder Wirkungshorizont einer Quote von der Effizienz der politischen Strukturen abhängig, in denen sie umgesetzt wird. Dazu hat die Analyse der PRI gezeigt, dass diese in ihrer heutigen Form noch weit davon entfernt sind, die ihnen eigentlich zugedachte Aufgabe lokaler Selbstverwaltung tatsächlich umsetzen zu können. Der Blick auf die Situation von Frauen im heutigen Indien macht klar, dass die gesellschaftliche Marginalisierung der Frau eine komplexe Herausforderung ist, die insbesondere auf tief verwurzelte *Gender Power Relations* zurückgeht.

Die Erwartung, allein eine Quote für Frauen in den PRI könne das bisherige Problem fehlender politischer Partizipation lösen oder gar darüber hinaus die gesellschaftliche Gleichberechtigung der Frau garantieren, ist also zu hoch gesteckt und es bedarf der Ergänzung durch weitere Schritte, um diese Ziele zu erreichen. Ähnlich der Notwendigkeit, innerhalb der Theorie und Praxis der Entwicklungszusammenarbeit immer wieder darauf zu verweisen, dass weder eine „Versorgung der Frau“ durch Sozialprogramme noch ihre reine Einbindung in den Arbeitsmarkt, noch ihr „Mainstreaming“ in bereits bestehende Programme und Strukturen nachhaltig und zielführend ist,<sup>150</sup> muss auch hier das Bedürfnis nach einfachen Lösungen gebremst werden: *Empowerment* kommt nicht „auf Knopfdruck“. Eine Quote kann als Türöffner fungieren. Ob jedoch die Hoffnung bestätigt werden kann, dass aus ihr sozialer Wandel erwächst, ist Gegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung. Hierzu möchte diese Arbeit im Folgenden ihren Beitrag leisten.

Denn als in Indien durch die Einführung der Quote für Frauen von 33 % der Sitze im lokalen Selbstverwaltungssystem „Panchayati Raj“ über eine Millionen Frauen Einzug

---

<sup>150</sup> Siehe dazu im Kapitel 7.1 die Diskussion verschiedener Ansätze der Frauenförderung in der Entwicklungszusammenarbeit.

in die Kommunalpolitik erhielten, waren die Hoffnungen auf eine „Revolution“ (Mathew 1994: 129) groß. Ohne den Mehrwert der numerischen Steigerung von Frauen in den PRI schmälern zu wollen, richtet sich sozialwissenschaftliche Forschung nun darauf, empirisch zu erforschen, welche Auswirkungen die Quote konkret hat. Im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses dieser Arbeit steht daher die Frage, ob die in Indien per Verfassungsergänzung ermöglichte Quote zu dem viel beschworenen *Empowerment* von Frauen führt. Um diese Frage jedoch beantworten zu können, ist es erforderlich, diesen in Gesellschaft wie Wissenschaft viel genutzten Begriff zu definieren. Für die Entwicklung eines entsprechenden Arbeitsbegriffes sollen daher in den nachfolgenden Kapiteln sowohl theoretische Impulse (aus der zumeist feministischen Forschung) aufgegriffen als auch Literatur zur Frauen in den PRI zurate gezogen werden.

Die nachfolgende aktuelle Analyse des umfangreichen Forschungsstandes zu Frauen in den Panchayati-Raj-Institutionen (PRI) dient jedoch nicht nur der Inspiration für die Begriffsklärung. Vielmehr kann bereits die analytische Auseinandersetzung mit bestehender Literatur einen Beitrag dazu leisten, dem Erkenntnisinteresse der Arbeit näherzukommen. Die zuvor bereits vorgestellte Strukturierung der Forschungsansätze zur Wirkung von Quoten von Franceschet et al. (2012)<sup>151</sup> erweist sich hierfür als fruchtbar. Anhand dieser können die Forschungsbeiträge erstmals gebündelt und nach ihrem Fokus strukturiert ausgewertet werden. Diese Analyse der Forschungsliteratur, u. a. auch nach der Frage, ob die Panchayat-„Quotenfrauen“ substantiell Politik machen (und verändern) und welche Wirkung dies darüber hinaus für die Frauen selbst und die Gesellschaft hat, liefert bereits Teile der Antwort auf die Leitfragen. Denn aus dieser Beschäftigung lassen sich bereits Rückschlüsse auf die „empowernde“ Wirkung der Quoten ziehen und gleichzeitig induktiv praktische und theoretische Impulse für das Begriffsverständnis und die Operationalisierung von *Empowerment* ableiten.

Um die Beantwortung der Forschungsfragen nicht lediglich auf eine Sekundäranalyse zu stützen, sondern die Frauen selbst zu Wort kommen zu lassen, schließt sich der Suche nach *Empowerment* „im Geschriebenen“ eine Suche „im Erlebten“ in Form einer eigenen empirischen Feldforschung an. Hierbei dient ein eigens hierfür entworfenes *Empowerment*-Modell dazu, die Feldforschung zu strukturieren und auszuwerten. An-

---

<sup>151</sup> Siehe hierzu weitere Erläuterungen in Kapitel 5.4.3.

hand theoretisch abgeleiteter und induktiv gewonnener Indikatoren für *Empowerment* als individuellem Prozess werden die Erfahrungen von 17 Panchayat-Frauen ausgewertet. Auf Basis dieser empirischen Ergebnisse und der Erkenntnisse aus der Analyse bisheriger Studien kann abschließend eine Antwort auf die Frage nach der *Empowerment*-Wirkung gegeben werden.

## 6. Die Suche im Geschriebenen: Frauen in den PRI

### 6.1 Überblick über ein weites Feld: Der Versuch einer Strukturierung

Da die vorliegende Arbeit nach Informationsstand der Autorin die erste in deutscher Sprache erscheinende umfassende wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Gegenstand der Frauenquote in Indien ist, wird der Forschungsstand ausführlich analysiert. Auch wenn das hier skizzierte Forschungsfeld recht jung ist, so ist doch seit der Einführung der Frauenquote mit den Verfassungsergänzungen im Jahr 1993 eine unüberschaubare Menge an Forschung zu diesem großen „Experiment *Empowerment*“ erschienen. Ein Großteil der zumeist in Form von Fallstudien konzipierten Untersuchungen mit unterschiedlichen inhaltlichen und regionalen Fokussen ist in englischer Sprache publiziert und mehrheitlich von indischen und nordamerikanischen Autor/innen verfasst worden. Da es weder inhaltlich zielführend noch angesichts des Umfangs möglich ist, den Forschungsstand mit Anspruch auf Vollständigkeit auszuwerten oder gar zu referieren, liegt diesem Kapitel zwangsläufig nur ein Ausschnitt der Literatur zugrunde.<sup>152</sup> Um die Aufarbeitung der Literatur für diese Arbeit ergiebig zu machen, soll dabei eine schlichte deskriptive Aneinanderreihung diverser Studien ohne analytische Verknüpfungen vermieden werden. Zielführend ist daher die Auseinandersetzung mit der Sekundärliteratur durch einen strukturierenden, ordnenden Zugang zu den vorliegenden Studien und eine Gewichtung der Ergebnisse für das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit. Um die gesichteten ca. 130 wissenschaftlichen Beiträge zum Thema für die Arbeit fruchtbar zu machen und inhaltlich zu strukturieren, wird daher im Folgenden die von Franceschet et al. (2012: 4) vorgeschlagene Unterscheidung deskriptiver, substanzieller und symbolischer Repräsentationsforschung an (Ausführungen dazu siehe Ende letztes Kapitel und Franceschet et al. 2012: 4) auf die Forschung zu „Frauen und PRI“ übertragen.<sup>153</sup>

---

<sup>152</sup> Eine umfassende, wenngleich natürlich nicht erschöpfende Bibliografie zum Themenkomplex *Women and Panchayati Raj* aus dem Jahr 2009 des *Center for Women's Development Studies* findet sich online unter [http://www.cwds.ac.in/library/services/15.women\\_panchayati\\_raj.pdf](http://www.cwds.ac.in/library/services/15.women_panchayati_raj.pdf), zuletzt geprüft am 29.01.2016. Andere Autor/innen skizzieren durch das Referieren vorliegender Literatur Auszüge aus dem Forschungsstand, so z. B. Girard 2015, Joseph 2011, Bhatt 2010: 82 ff. und Ambedkar/Nagendra 2005.

<sup>153</sup> Nicht immer ist eine klare Einordnung einzelner Studien zu lediglich einer Kategorie möglich – so kommt es gegebenenfalls zu Mehrfachzuordnungen Arbeiten, die z. B. sowohl den sozioökonomischen Hintergrund von Frauen erheben (deskriptiv) als auch der Frage nachgehen, ob sie Politik ver-

Im Folgenden beschäftigt sich daher ein erster Kapitelabschnitt mit deskriptiven Erhebungen zu der Frage, *wer* die Panchayat-Frauen sind, welche sozioökonomischen Hintergründe sie mitbringen und mit welcher Motivation sie in die Politik gegangen sind. Ein zweiter Abschnitt beleuchtet Studien zu der Frage, *wie* sich die Teilnahme von Frauen an den PRI gestaltet, *ob* sie eine aktive Rolle spielen und *für welche* Themen sie eintreten, *welche Probleme* sie erfahren und *welche Faktoren* für ihre Partizipation wichtig sind. Der dritte Teil der Arbeiten macht sich auf die Suche nach Erkenntnissen über die individuelle und gesellschaftliche *Bedeutung* dieser Erfahrungen und untersucht, inwiefern das politische Engagement der Frauen einen Einfluss auf Wahrnehmungen und Einstellungen hat, sowohl bei den Frauen selbst als auch darüber hinaus. Da dem letzteren Ansatz Untersuchungen zu *Empowerment* zuzuordnen sind (s. u.), wird hier detailliert auf vorliegende Literatur eingegangen. Ansonsten wird zusammenfassend oder exemplarisch auf konkrete Studien Bezug genommen. Abschließend wird die Beschäftigung mit dem Forschungsstand reflektiert und in Abgrenzung hierzu das Forschungsdesign dieser Arbeit begründet.

## 6.2 Deskriptive Repräsentation: Wer sind die PRI-„Quotenfrauen“?

Der Großteil der Forschung zu Frauen in PRI ist der Kategorie deskriptiver Forschungsanliegen zuzuordnen (u. a. Ganiger 2015; Samria 2015; Devi, S. 2014; Dharmalingam 2013; Jafar 2013; Mande/Kshatriya 2011; Bhatt 2010; Buch 2010; Ciotti 2009; Ahmad et al. 2008; Ban/Rao 2008; Government of India 2008; PRS Legislative Research 2008; Sutar 2007; Ambedkar/Nagendra 2005; Chand 2004; Hust 2004; Kahlon 2004; Kaushik 2004; Mohan et al. 2004; Ghosh 2003; Anandhi 2002; Chhibber 2002; Malik 2002; Sheela 2002; Stephen/Sekaran 2001; Ambedkar 2000; Buch 2000; Honour et al. 1999; Mohanty 1999; Gowda 1998; Kumtakar et al. 1998; Pai 1998; Bhaskar 1997; Panda 1997; Jain 1996; Bhargava/Subha 1995; Datta 1995; Ghosh 1995; Kaushik 1995; Kaushik 1993; D’Lima 1983).

---

ändern können bzw. auf welche Probleme sie dabei stoßen (substanziell). Umfassende Studien können auch in alle drei Kategorien fallen, so erhebt beispielsweise Bhatt (2010) sowohl den sozioökonomischen Hintergrund der Politikerinnen (deskriptiv), untersucht dann deren Arbeit in der Politik (substanziell) und widmet sich zudem den Auswirkungen der PRI-Arbeit auf die Frauen (symbolisch).

Diese zumeist als quantitative Erhebungen angelegten Studien beschäftigt sich einerseits mit der Frage, wie viele Frauen zu den PR-Wahlen antreten und Erfolg haben, also damit, ob und wie die Quote numerisch umgesetzt wird. Andererseits wird dem sozioökonomischen Hintergrund der Frauen nachgegangen. Dabei konstatiert Spary (2014), dass die meisten Studien ihren Fokus auf die bereits gewählten Frauen legen, die Kandidat/innen jedoch bisher wenig Beachtung finden.

In diese Kategorie fallen also Studien, die einem rein formalen Verständnis von Repräsentation folgen.<sup>154</sup> Mit der numerischen Erfüllung der Quote, also dem Erreichen von mindestens 33,3 Prozent der Panchayat-Sitze, sehen sie die Quote als Erfolg oder gar gleich politische Gleichberechtigung verwirklicht. Betrachtet man entsprechend rein quantitativ die Implementierung der Quote, so ist zweifelsohne eine erfolgreiche Umsetzung festzustellen: In allen Teilen des Landes wird die Reservierung der Quote umgesetzt: 2013 waren 1.364.154 Frauen PRI-Abgeordnete, d. h. 42,3 Prozent aller PRI-Sitze in Indien sind von Frauen besetzt (Alok 2013: 34). Während die meisten Staaten die vorgeschriebenen 33 Prozent als Quote umgesetzt haben, zeichnen sich zudem 16 Bundesstaaten dadurch aus, dass Frauen 50 oder mehr Prozent der PRI-Mitglieder stellen<sup>155</sup> (ibid.: 33 f.).

Deskriptive Ansätze, die über das *ob* der Umsetzung der Quote hinausgehen, fragen nicht nur, *wie viele* Frauen in die Politik gehen, sondern auch, *welche* das sind (Franceschet et al. 2012: 13). Sie untersuchen den sozioökonomischen Hintergrund und äußere Merkmale der Gewählten (vgl. u. a. Samria 2015; Jafar 2013; Bhatt 2010; Rai et al. 2007; Ambedkar/Nagendra 2005; Chand 2004; Kahlon 2004; Kaushik 2004; Anandhi 2002; Sheela 2002; Buch 2000; Gowda 1998; Kumtakar et al. 1998; Jain 1996; Ghosh 1995; D’Lima 1983). Standardisierte Merkmale wie Alter, Familienstand und -form, Kaste, Bildung, Beruf, Einkommen und Parteizugehörigkeit werden erfasst und Hypothesen über den Zusammenhang einzelner Faktoren geprüft. Besonders großes

---

<sup>154</sup> Vgl. Die Ausführungen zur Begriffsverwendung unter 5.4.3., u. a. in FN 147.

<sup>155</sup> Mehrere Staaten haben mittlerweile die Frauenquote von den verpflichtenden 33 auf 50 Prozent erhöht, darunter Bihar, Chattisgarh, Manipur, Uttarakhand, Odisha, Rajasthan, Madhya Pradesh, Himachal Pradesh, Kerala, Jharkhand, Tripura und Uttarakhand (Shanker 2014: 6), seit 2015 auch Karnataka (Chaudhuri 2015: 13). Im Frühjahr 2016 kündigte der *Minister for Rural Development and Panchayati Raj*, Birender Singh, an, die Frauenquote für ganz Indien auf 50 Prozent erhöhen zu wollen (The Hindu 2016).

Interesse erfährt in diesem Kontext die Bedeutung der Variablen „Bildung“ und „sozio-ökonomischer/sozialer Status“ sowie der „politischen Beziehungen“ der Frauen.

### **6.2.1 Sozioökonomischer Hintergrund und Motivation der „Quotenfrauen“: Eine Bestandsaufnahme**

Unzählige Studien erheben soziale und ökonomische Hintergründe der Panchayat-Frauen. An dieser Stelle werden exemplarisch die Ergebnisse einer Studie der indischen Regierung aus dem Jahr 2008 dargestellt, da diese aufgrund ihrer hohen Fallzahl repräsentativ und zudem regional sehr breit angelegt ist<sup>156</sup> sowie Daten zu Frauen und Männern umfasst. Sie ist daher am ehesten geeignet, repräsentative und vergleichende allgemeine Tendenzen aufzuzeigen (Government of India 2008: 25–50). Fallstudien mit kleinerem Umfang, die teils nur bestimmte Landesteile in den Blick nehmen, kommen angesichts der großen innerindischen Entwicklungsunterschiede zwangsläufig zu unterschiedlichsten Ergebnissen. Trotzdem weist ein weiterer Absatz, jeweils unter dem untersuchten Merkmal, gegebenenfalls auf bestätigende bzw. abweichende Ergebnisse anderer Studien hin.

#### **Alter**

Bezüglich des Alters der Politiker/innen wird festgestellt, dass 45 Prozent der Befragten zwischen 36 und 50 Jahren sind, ca. zwei Fünftel der Altersgruppe zwischen 21 und 35 angehören und lediglich 17 Prozent über 50 Jahre alt sind (ibid.: 25). Unter den Frauen gehörten 41 Prozent der jungen Alterskategorie zwischen 21 und 35 an (ibid.: 26). Mit Blick auf den Durchschnitt in Gesamtindien kann festgestellt werden, dass weibliche Panchayat-Abgeordnete in der Regel jünger sind als ihre männlichen Kollegen. Zudem ist die Mehrheit verheiratet (ibid.: 39). Weitere Studien finden heraus, dass die Frauen meist Kinder haben (Kaushik 2004; Stephen/Sekaran 2001: 125) und in nuklearen Familien leben (Bhatt 2010: 106).

---

<sup>156</sup> Der *Study on Elected Women Representatives in Panchayati Raj Institutions* (Government of India 2008) liegen Befragungen mit 6.718 gewählten PRI-Politiker/innen in 23 Staaten zugrunde, davon 4.880 Frauen.

Dass Frauen meist in jungem Alter ein Amt in der Politik aufnehmen, bestätigen auch weitere Studien (u. a. Samria 2015: 29; Rai et al. 2007: 237; Srivastava 2007; Ambedkar/Nagendra 2005; Kahlon 2004: 173; Buch 2000; Jain 1996; Ghosh 1995). Andere beobachten jedoch im Gegenteil, dass die Politikerinnen eher älter sind, wie beispielsweise Ghosh in seiner Untersuchung von Lokalpolitiker/innen in Chennai. Ghosh führt dies darauf zurück, dass Frauen erst die nötige Zeit für ein politisches Mandat haben, wenn ihre Kinder größer und damit die Haushaltspflichten geringer sind (Ghosh 2003: 127). Stephen und Sekaran, die 1998/1999 Frauen in Karnataka befragten, stellten fest, dass in wirtschaftlich besser entwickelten Regionen auch junge Frauen kandidierten (Stephen/Sekaran 2001: 41). Ihren Erhebungen zufolge liegt das Durchschnittsalter bei 41 (ibid.: 126), einen nicht geringen Anteil der weiblichen PRI-Abgeordneten bilden jedoch auch verwitwete, ältere Frauen (ibid.: 119). Diese seien bewusst aufgrund ihrer ungebildeten, verletzlichen Situation von politischen Eliten ausgewählt worden, da sie sich tendenziell eher den patriarchalen Normen und dem Einfluss bisheriger Machtstrukturen unterordneten (ibid.).

Bhatt (2010) und Rai et al. (2007: 237) weisen darauf hin, dass das durchschnittlich junge Alter der Panchayat-Frauen vor allem auf die Einführung der Reservierungen zurückzuführen sei (Government of India 2008: 51). Den Trend, dass jedoch mittlerweile nicht nur im vermeintlich „fortschrittlichen“ Süden Indiens, sondern auch im Norden junge Frauen in die Lokalpolitik gehen (Buch 2000), bewertet Bhatt als ein Zeichen des Wandels und sich verändernder Grundeinstellungen (Bhatt 2010: 104). Eine Offenheit gegenüber „modernen“ jungen Frauen scheint die traditionell mit dem Alter assoziierten wichtigen Kompetenzen (Erfahrung, Weisheit und Verlässlichkeit) langsam abzulösen (ibid.: 101). Dennoch wird die Analyse je nach Region selbstverständlich unterschiedlich ausfallen.<sup>157</sup>

---

<sup>157</sup> Regionale Unterschiede für die Kategorie Alter sowie alle weiteren Merkmale können, nach Bundesstaaten aufgeschlüsselt, auch der Studie des *Government of India* aus dem Jahr 2008 entnommen werden. Zur Aufschlüsselung nach Alter vgl. ibid.: 26.

## Bildung

Mit Blick auf den Bildungshintergrund stellt die Studie fest, dass etwa die Hälfte (48 %) aller Politiker/innen mindestens bis zur Mittelstufe (*Middle School*) die Schule besucht haben, allerdings kann fast ein Fünftel (19 %) weder lesen noch schreiben.<sup>158</sup> Dabei wird deutlich, dass Männer grundsätzlich über eine höhere durchschnittliche Bildung verfügen als weibliche PR-Abgeordnete und sehr viel weniger oft von Analphabetismus betroffen sind. So haben nur 40 Prozent der Panchayat-Frauen mindestens eine Mittelschule besucht und während lediglich 6 Prozent aller männlichen Mandatsträger Analphabeten sind, sind es bei den Frauen fast ein Viertel aller Politikerinnen (24 %) (Government of India 2008: 28). Auch diese Ergebnisse fallen je nach Entwicklungsgrad des Bundesstaates unterschiedlich aus,<sup>159</sup> sie spiegeln jedoch durchgehend den bereits oben beschriebenen dramatischen *Gender Gap* auch bezüglich des Zugangs zu Bildung (siehe auch Kapitel 4.1.) wider.

Den vergleichsweise geringen Bildungsstatus der Panchayat-Frauen bestätigen viele Untersuchungen (u. a. Bhatt 2010; Ambedkar/Nagendra 2005: 99; Chand 2004: 168; Kahlon 2004: 173; Anandhi 2002: 442; Stephen/Sekaran 2001: 143; Kumtakar et al. 1998; Jain 1996; Ghosh 1995). Einzelne Studien stellen jedoch auch fest, dass die Panchayat-Frauen mehrheitlich über eine relativ gute Bildung verfügen (Samria 2015; Ghosh 2003: 126; Sheela 2002), gleichzeitig problematisieren aber auch diese den hohen Anteil an Analphabetinnen. Hust (2004) berücksichtigt in ihrer Studie auch die Daten von Männern, um die unterschiedlichen (oder auch ähnlichen) Ausgangsbedingungen der Geschlechter zu berücksichtigen: Neben der Information, welchen Hintergrund die Politikerinnen mitbringen (meist jung, verheiratet, wenig Bildung, wenig Einkommen, niedriger sozialer Status; Hust 2004: 121 ff.), wird so auch deutlich, dass bestimmte Charakteristika – beispielsweise mangelnde Bildung oder niedriger sozialer Status – durchaus beide Geschlechter betreffen.

---

<sup>158</sup> Die Befragten konnten sich entweder den „Analphabeten“ oder (bis Klasse 5) der Grundschulbildung, (ab Klasse 6) der mittleren Schulbildung oder (ab Klasse 9) der höheren Schulbildung zuordnen.

<sup>159</sup> Für eine Aufschlüsselung nach Landesteilen siehe Government of India 2008: 29 f.

### **Beruflicher Hintergrund**

Der berufliche Hintergrund bzw. Schwerpunkt der täglichen Tätigkeit der Politiker/innen wurde in der oben zugrunde gelegten Studie der indischen Regierung (Government of India 2008) mit der Frage danach erhoben, für welche Tätigkeit die Befragten am meisten Zeit aufwenden (müssen). Unter denjenigen, die das Amt des Panchayat- *Sarpanch*<sup>160</sup> bekleiden, gibt die Hälfte der Männer (47 %) an, die meiste Zeit für ihre Panchayat-Arbeit zu verwenden, 36 Prozent gehen zumeist einer Tätigkeit in der Landwirtschaft nach. 51 Prozent der weiblichen *Sarpanches* widmen die meiste Zeit ihrem Haushalt; allerdings geben auch hier zumindest 32 Prozent an, dass sie den Großteil ihrer Zeit in die Panchayat-Arbeit eingebunden sind. Die übrigen widmen sich vorrangig hauptsächlich der Landwirtschaft (9 %), sind als Arbeiterinnen (2 %) oder in anderen Bereichen (5 %) tätig (ibid.: 30). Auf der Ebene regulärer PRI-Abgeordneter haben auch die Männer weniger Zeit auf die Panchayat-Arbeit, nur für 21 Prozent stellt die Abgeordnetentätigkeit die Hauptbeschäftigung dar, für 41 Prozent die Landwirtschaft. 54 Prozent der regulären Mandatsträgerinnen geben an, ihre meiste Zeit für Tätigkeiten im Haushalt zu verwenden, 15 Prozent geben an, ihre Zeit hauptsächlich ihrer politischen Arbeit zu widmen (ibid.: 31). Die übrigen gehen vorwiegend ihrer Tätigkeit in der Landwirtschaft (13 Prozent oder anderen Tätigkeiten nach (ibid.: 31).

Zu dem Ergebnis, dass die Panchayat-Frauen mehrheitlich Aufgaben als Hausfrau und Mutter zu schultern haben und zudem zum Teil einer Arbeit in Landwirtschaft oder Kleingewerbe nachgehen, kommen auch viele weitere Studien (u. a. Ambedkar/Nagendra 2005: 204; Stephen/Sekaran 2001: 133; Jain 1996; Ghosh 1995). Hier bestätigt sich die Unzulänglichkeit der reinen Zuordnung von Frauen zur häuslichen Sphäre und illustriert sich die Belastung der Frau in ihrer *Triple Role*: Zwar bleiben die Betreuung der Kinder, die Hausarbeit und auch soziale Arbeiten oft an den Frauen allein hängen – sie erfüllen jedoch zumeist ebenfalls noch eine Rolle als Arbeiterin bzw. Arbeitnehmerin.

In ihrer Studie zu drei Panchayats in Kerala bemerkt Jafar (2013), dass dort besonders viele Frauen mit einem beruflichen Hintergrund im Bereich der sozialen Arbeit in ei-

---

<sup>160</sup> Die oder der Vorsitzende des Panchayats wird als *Sarpanch* bezeichnet, auf Blockebene (Panchayat Samiti) trägt diese/r die Bezeichnung *Pradhan*.

nem politischen Amt sind. Dass diese Frauen ein besonderes Maß an Bildung, aber auch Erfahrung in der Öffentlichkeit mitbringen (ibid.: 83), sei einer der Gründe, warum Parteien sie gerne aufstellten. Auch andere Studien stellen einen positiven Zusammenhang von sozialem Engagement bzw. sozialen Netzwerken und politischer Tätigkeit fest (Jafar 2013: 85; Basu 2003: 41; Sheela 2002: 146; Honour et al. 1999: 6).

### **Ökonomischer Hintergrund**

Um den ökonomischen Hintergrund der Politiker/innen zu erfassen, legt die Regierungsstudie drei Variablen zugrunde: die Einkommenssituation der Frauen im Dorfvergleich (über oder unter der Armutsgrenze), ihre Versorgung mit Nahrung sowie die Entwicklung des Einkommens der Befragten. Dabei liegt mehr als die Hälfte der Gewählten (54 %) über der Armutsgrenze, allerdings stehen die *Sarpanches* ökonomisch oft besser da als ihre Kolleg/innen im Panchayat. Mit Blick auf die weiblichen Abgeordneten sind 38 Prozent unterhalb der Armutsgrenze einzuordnen, was jedoch nicht wesentlich von der Situation der Männer abweicht (Government of India 2008: 41). Ein Mangel an Nahrungsmitteln wurde von 12 Prozent der Befragten zu Protokoll gegeben, ein Drittel der Befragten gab an, mehr als genug Essen zur Verfügung zu haben. Tendenziell verfügen Männer über mehr Nahrungsmittelsicherheit als Frauen (ibid.: 43), die Einkommenssituation hat sich in den letzten zehn Jahren bei mehr als der Hälfte der Gewählten verbessert, bei einem Großteil der übrigen blieb sie gleich (34 %), ca. 11 Prozent haben sich wirtschaftlich eher verschlechtert (ibid.: 45).

Auch weitere Studien belegen, dass viele Panchayat-Frauen aus ärmlichen Verhältnissen kommen, teilweise unter der Armutsgrenze leben (u. a. Bhatt 2010: 114; Anandhi 2002: 436; Stephen/Sekaran 2001: 127; Ghosh 1995). Anandhi weist auf die Abhängigkeit der Frauen von ihren Männern hin, die sich durch ihre prekäre Situation und den generell beschränkten Zugang zu ökonomischen (aber auch sozialen) Ressourcen ergibt (Anandhi 2002: 436). Diese Ergebnisse widersprechen anderen Studien, die die Politikerinnen eher oberen Kasten, einem gewissen Bildungsgrad und wohlhabenden Familien (Sheela 2002; Gowda 1998) mit Angehörigen in der Politik zuordneten (D’Lima 1983).

### **Kaste & Religion**

Mit Blick auf die Zugehörigkeit der Abgeordneten zu bestimmten Kasten kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass ein Großteil der sogenannten benachteiligten Kasten in den PRI vertreten ist und damit – insbesondere Dank der Quoten für ST, SC und OBC – der Anteil und die Verteilung der Kasten die Situation in der Bevölkerung abbildet (Government of India 2008: 36). Auch in puncto Religionszugehörigkeit finden sich Ergebnisse, die in etwa der Verteilung in der Bevölkerung entsprechen (ibid.: 38) und keine Auffälligkeiten mit Blick auf die Kategorie *Sex* liefern. Einige andere Untersuchungen stellen im Kontrast hierzu fest, dass Panchayat-Frauen eher aus den höheren Kasten kommen (Bhatt 2010: 107; Ambedkar/Nagendra 2005: 122; Chand 2004: 168; Ghosh 2003: 137; Sheela 2002; Gowda 1998; D’Lima 1983).

### **Politisches Engagement/Familienbande**

Die Studie erhob auch das Einstiegsalter in die Politik, ob zuvor gesellschaftliches Engagement festgestellt werden kann oder die Politiker/innen vorherige familiäre Verbindungen zur Politik hatten. Sie stellte fest, dass das Eintrittsalter in die Politik meist im Alter zwischen 26 und 35 (40 %) oder zwischen 36 und 44 (29 %) Jahren liegt. Dabei ist auffällig, dass für die Männer vorherige Berührungspunkte zur Lokalpolitik quasi charakteristisch sind, wohingegen die meisten Politikerinnen vor ihrem Einstieg in die Politik damit bisher keinen Kontakt hatten. Insbesondere für Frauen fällt der Eintritt in die Welt der Politik zumeist mit ihrer Kandidatur zusammen (Government of India 2008: 52). 20 Prozent aller Befragten gaben an, davor durch ihre Familie Verbindungen zur Politik gehabt zu haben. Bei mehr als der Hälfte dieser 20 Prozent handelte es sich um den Ehepartner bzw. die Schwiegereltern, die bereits in der Politik waren. Bei den Frauen mit politischen Familienbanden gaben 59 Prozent an, dass sie politische Ehemänner, Väter oder Schwiegerväter in der Politik haben (ibid.: 53).

Dass Frauen mit ihrem Panchayat-Amt typischerweise komplettes Neuland betreten – und dass sie diesen Eintritt allein der Quote zu verdanken haben (ibid.: 52; Rai et al. 2007: 234; Nanivadekar 2005: 9; Stephen/Sekaran 2001: 37; Anandhi 2002: 431) –, ist in der Forschung unumstritten. Zu der Frage, ob die Frauen typischerweise einen „politischen Mann“ in ihrer Familie haben, liegen unterschiedliche Ergebnisse vor. Die Diskussion, welche Rolle einflussreiche (oft Ehe-)Männer „hinter“ den Panchayat-Frauen

spielen, beschäftigt nicht nur viele Studien, sondern findet sich auch in einem medialen und gesellschaftlichen Diskurs in Indien zu sogenannten Stellvertreterfrauen oder *Proxies* wieder. Da diese Auseinandersetzung unter 6.3 noch einmal mit Blick auf das alltägliche Wirken der Gewählten aufgenommen wird, sei an dieser Stelle lediglich darauf verwiesen. Doch während mehrere Studien ebenfalls auf „politische Familienbande“ vor Eintritt in die Politik hinweisen (u. a. Sheela 2002), gibt es ebenfalls Ergebnisse, die den Frauen größtenteils keine familiären Verbindungen zur Politik attestieren (Bhatt 2010: 115; Rai et al 2007: 237; Stephen/Sekaran 2001: 135; Jain 1996).

### **Motivation/Beweggründe**

Ehemänner spielen jedoch auch bei den Antworten auf die ebenfalls viel beforschte Frage nach der Motivation für den Eintritt in die Politik eine Rolle. Die Befragten gaben zu 21 Prozent sich selbst als Motivationsquelle an, 22 Prozent der Politiker/innen – bei Frauen 30 Prozent – wurden vom Ehepartner ermutigt, ebenso viele wurden von sozialen Vereinigungen wie *Self-Help Groups* oder Jugendclubs o. Ä. unterstützt. 8 Prozent führten ihren Politikeinstieg auf den Einfluss von Parteien zurück (Government of India 2008: 54). Für viele spielten jedoch auch bestimmte politische Inhalte oder Ereignisse (43 %) eine entscheidende Rolle; 37,3 Prozent der Frauen stellten ihre Kandidatur direkt in den Zusammenhang mit der Einführung der Quote (ibid.).

Auch andere Erhebungen kommen zu dem Ergebnis, dass Frauen aus eigenem Interesse, in ihrem Dorf an der Entwicklung mitzuwirken, kandidieren (Ambedkar/Nagendra 2005: 120; Sheela 2002: 104). Der Einfluss der Familie wird unterschiedlich bewertet, zum Teil wird er ausschlaggebend wahrgenommen (Jafar 2013: 88; Ciotti 2009: 129; Sheela 2002: 79; Stephen/Sekaran 2001: 47; Honour et al. 1999: 6); andere bewerten ihn als weniger relevant (Ambedkar/Nagendra 2005: 120). Weiterhin wird auf die zentrale Bedeutung von Parteien, die Frauen zu einer Kandidatur überzeugen oder sie gar dazu zwingen, hingewiesen (Sheela 2002: 104; Stephen/Sekaran 2001: 120; Gowda 1998).

### **6.2.2 Die „Quotenfrau“: Elitär? Ungebildet? Von Männern „installiert“?**

Die Analyse der Literatur mit deskriptivem Forschungsfokus attestiert, dass die Panchayat-Frauen ihr politisches Mandat allein den Reservierungen zu verdanken haben. Mit Blick auf deren sozioökonomischen Hintergrund stellt sie fest, dass sie in der Regel verheiratet und, im Vergleich mit ihren männlichen Kollegen, durchschnittlich jünger sind sowie über weniger Bildung, weniger ökonomische Ressourcen und kaum politische Erfahrung verfügen. Dafür haben sie jedoch etwas häufiger familiäre Verbindungen zur Politik als ihre männlichen Kollegen. Deutlich wird in diesem Zusammenhang jedoch, dass einerseits verallgemeinernde Aussagen über die sozioökonomischen Merkmale der typischen Panchayat-Frau aufgrund der großen innerindischen Diversität schwer vorzunehmen sind. Andererseits zeigen die Ergebnisse, dass insbesondere außerhalb der wissenschaftlichen Debatten vorherrschende einfache Schablonen, die Panchayat-Frauen per se als entweder gut situierte, reine Elite oder aber als ungebildete (und damit ungeeignete) Bedürftige oder gar als reine Marionetten männlicher Strippenzieher darstellen, nicht zutreffen können. Weiterhin ist der Hinweis von Hust (2004) wichtig, dass bestimmte sozioökonomische Charakteristika, beispielsweise mangelnde Bildung oder niedriger sozialer Status, beide Geschlechter betreffen. Ihre Studie berücksichtigt die unterschiedlichen (oder auch ähnlichen) Ausgangsbedingungen beider Geschlechter. Dabei wird neben der Information, dass die Politikerinnen meist jung und verheiratet sind sowie über wenig Bildung, wenig Einkommen und einen niedrigen sozialen Status verfügen (Hust 2004: 121 ff.), auch deutlich, dass bestimmte Charakteristika, beispielsweise mangelnde Bildung oder niedriger sozialer Status, beide Geschlechter betreffen. Interessant ist dabei, dass sowohl in gesellschaftlichen Diskursen als auch in der Wissenschaft der vermeintliche „Makel“ der Frauen – z. B. dass sie aus einer politischen Familie kommen oder dass sie nur eine Grundschulbildung genossen haben – mit Blick auf die Eignung von Männern wenig bzw. keine Beachtung findet, während Frauen aufgrund dessen oft als weniger geeignet angesehen werden.

Mit Blick auf die hier dargelegten Ergebnisse ist in jedem Fall zutreffend, was Buch im Jahr 2010 treffend beschrieben hat: Die „Mythen“, Frauen hätten kein Interesse an politischer Mitgestaltung, nur Kandidatinnen aus gut situierten Verhältnissen und höheren Kasten würden gewählt und nur Frauen mit politischen Familienbanden, die keine eigenständige Interessen verträten, kämen auf Abgeordnetenposten, sind entzaubert (Buch 2010: 185).

Da auf diese undifferenzierten, aber in der gesellschaftspolitischen Diskussion oft wirkmächtigen und daher relevanten Allgemeinplätze im nächsten Unterkapitel eingegangen wird, sei an dieser Stelle nur kurz auf die entsprechende Diskussion unter 6.3 verwiesen.

Deskriptive Forschungsergebnisse bleiben oftmals nicht bei der Bezifferung oder Beschreibung der Politikerinnen stehen. Auf ihrer Grundlage stellt Wissenschaft beispielsweise auch den Einfluss struktureller Kontexte und bestimmter Faktoren auf die Frage, wer zu einer Wahl antritt, fest. Beispielsweise hat die deskriptive Quotenforschung generell einen positiven Zusammenhang zwischen Frauen in der Politik mit den Voraussetzungen Arbeitsmarktquote, Entwicklungsgrad eines Landes und der kulturellen Verankerung von Vorstellungen der Geschlechtergerechtigkeit nachgewiesen (Franceschet et al. 2012: 7). Im indischen Kontext wird sowohl mit dem Bildungsgrad (Chhibber 2002: 411; Sheela 2002: 140; D’Lima 1983: viii) als auch dem Grad der Einbindung in soziale Netzwerke ein positiver Zusammenhang für die Kandidatur im Panchayat hergestellt (Jafar 2013: 85; Sheela 2002: 146; Honour et al. 1999: 6). Als entscheidende Voraussetzung für den Eintritt in die Politik heben viele Autor/innen die Rolle der Familie hervor (Ciotti 2009: 129; Sheela 2002: 79; Honour et al. 1999: 6); als weitere Faktoren werden Parteien genannt (Sheela 2002: 103).

Eine Leistung deskriptiver Erhebungen ist insbesondere auch, anhand dieser Variablen Zusammenhänge mit Blick auf das tatsächliche Engagement der Panchayat-Frauen zu erforschen (Ambedkar/Nagendra 2005: 91), was Gegenstand substanzieller Untersuchungen und damit des nächsten Kapitels ist.

### **6.3 Substanzielle Repräsentation: Eine neue Politik durch Frauen?**

Ein rein quantitativer Nachweis, dass Frauen gewählt sind, stellt noch kein Zeugnis über ihre tatsächliche Beteiligung aus (Government of India 2008: 74). Nicht die Zahlen allein, sondern auch die Qualität der Teilhabe ist entscheidend (Shanker 2014; Joseph 2011: 177; Ban/Rao 2008: 51; Government of India 2008: 74). Diese Differenzierung entspricht auch der unter 5.4.3 bereits diskutierten Begriffsdimensionen von Repräsentation und Partizipation. Auch substanzielle Ansätze sehen Repräsentation zwar als notwendige Variable, nicht jedoch als hinreichende Voraussetzung für tatsächliche Partizipation an. Dieser zweite Forschungsstrang zu Frauen in PRI untersucht daher substanzi-

elle Auswirkungen des Engagements von Frauen für Frauen auf *Policy*-Ebene, betrachtet also konkrete Erfahrungen und politische (Miss-)Erfolge von PR-Frauen. Dabei steht vor allem die Frage im Mittelpunkt, ob Frauen „Frauenthemen“ aufnehmen und umsetzen (können) und somit ihre Partizipation eine neuartige *Policy* zur Folge hat (Franceschet et al. 2012: 8).

Substanzielle Studien machen nach deskriptiven Ansätzen (s. o.) den zweitgrößten Anteil an der vorliegenden Forschung zu Panchayat-Frauen aus (vgl. u. a. Girard 2015; Rachiyata 2015; Abraham 2014; Deininger et al. 2014; Jacob 2014; Reddy/Abbad 2014; Patnaik 2014; Strulik 2014; Nandal 2013; Dutta 2012; Kalaramadam 2012; Chaudhary 2011; Clots-Figueras 2011; Joseph 2011; Kaur 2011; Prasad/Padalia 2011; Bhatt 2010; Buch 2010; Bhai 2009; Chandrashekhar 2009; Palanithurai et al. 2009; Raabe et al. 2009; Ban/Rao 2008; Government of India 2008; Sutar 2007; Jayal 2006; Mohanty 2005; Nanivadekar 2005; Chand 2004; Chattopadhyay/Duflo 2004; Chattopadhyay/Duflo 2004a; Duflo 2004; Hust 2004; Kahlon 2004; Singh 2004; Singh/Bahmani 2004; Basu 2003; Ghosh 2003; Kudva 2003; Mathew 2003; Anandhi 2002; Malik 2002; Palanithurai 2002; Raman 2002; Sheela 2002; Bryld 2001; Ramesh/Ali 2001; Stephen/Sekaran 2001; Bose 2000; Honour et al. 1999; Datta 1998; Gowda 1998; Kumtakar et al. 1998; Pai 1998; Sharma 1998; Batliwala 1996; Jain 1996; Kaushik 1995; Sharma 1994: 300; D’Lima 1983).

Dieses Kapitel analysiert hieraus auszugsweise Ergebnisse zu der Frage, ob die numerische Repräsentation von Frauen sich auch in tatsächliche Partizipation im Panchayat umsetzt und ob Frauen andere Politik machen als Männer. Dabei werden zwei wiederkehrende Diskussionen aufgegriffen: zum einen die Debatte um die sogenannten *Proxy*-Frauen (als Stellvertreterinnen männlicher Macht); zum anderen die Diskussion, ob die Frauen einen positiven Einfluss auf Form und Inhalte von Politik haben und ob sie sich explizit für Frauenthemen engagieren. Da die Frage, *welche* Politik Panchayat-Frauen machen, sehr stark davon abhängig ist, *ob* sie überhaupt partizipieren können, findet sich in diesem Kapitel auch eine Darstellung der Probleme, die Frauen bei der Umsetzung ihres Mandats erfahren, sowie möglicher Gelingensfaktoren für ihre effektive Partizipation.

### 6.3.1 Numerische Präsenz = tatsächliche Partizipation?

Viele Studien beschäftigen sich mit dem *Ob* bzw. *Wie* der konkreten Ausübung des politischen Mandats, nachdem die Frauen Einzug in die Kommunalpolitik gehalten haben. Dabei steht zunächst die Frage im Raum, ob die Frauen überhaupt ihre Aufgaben wahrnehmen. Hierzu liegen variierende Ergebnisse sowie unterschiedlichste Definitionen und Operationalisierungen von „Partizipation“ vor. Zu den Indikatoren, die in der Forschung zur substanziellen Repräsentation herangezogen werden, zählen u. a. die Teilnahme an den Sitzungen des Panchayats; das Ausmaß eingebrachter Initiativen in den Panchayat; die investierte Zeit; das Wissen über die Grundfunktionen und Aufgaben der Panchayats sowie über die zentralen Entwicklungsprogramme; die Aufsicht über die Umsetzung von Förderprogrammen; die Zusammenarbeit mit Bürokratie und staatlichen Stellen; die Kompetenzen zur Vernetzung und Durchsetzung (vgl. u. a. Joseph 2011: 104 f.; Bhatt 2010: 119 f.; Buch 2010: 85; Government of India 2008: 74 f.; Malik 2002: 74 f.). Die Empirie kommt zu unterschiedlichen Ergebnissen, die im Folgenden ausgewertet werden.

#### Die Quote führt zu substanzieller Teilhabe

Bhatt (2010) untersucht die Partizipation von 260 Frauen im Bundesstaat Sikkim (auf den Ebenen der *Gram Panchayats* und der *Zilla Parishads*) u. a. dahin gehend, dass sie deren Teilhabe (entlang der Dimensionen „Einfluss“, „Interaktion“ und „Informationsaustausch“) sowie ihren Einsatz für bestimmte gemeinsame frauenpolitische Ziele erhebt (Bhatt 2010: 119). Sie dokumentiert u. a. das quantitative Ausmaß der Teilnahme der Panchayat-Frauen, ihre Mitwirkung an Initiativen für die Tagesordnung, ihre Rolle im Austausch mit anderen Frauen/NROs und Offiziellen sowie ihr Wissen und Bewusstsein über die Funktionsweisen der PRI. Bhatt kommt zu dem Schluss, dass 90 Prozent der untersuchten *Sarpanches* und 64 Prozent der regulären Panchayat-Frauen ihre Rolle durchaus aktiv ausfüllen (ibid.: 143 f.). Auf der Ebene der *Zilla Parishads* unterscheidet sich jedoch der Prozentsatz der physisch Teilnehmenden (80 %) merklich von dem der sich tatsächlich einbringenden Frauen (30 %) (ibid.: 144).

Sheela (2002) untersucht ebenfalls das vorhandene Wissen, die Entscheidungsmacht und die Mitwirkung von Panchayat-Frauen von 73 *Sarpanches* in Tamil Nadu. Sie attestiert dieser Gruppe ein begrenztes Basiswissen, welches beispielsweise schon mit Blick

auf wesentliche Bestandteile wie die einzurichtenden Ausschüsse oder die 29 Politikbereiche, für die Panchayats formal zuständig sind (Sheela 2002: 113), Lücken aufweist. Lediglich 16 Prozent verfügen über ein umfangreiches Panchayat-Wissen (ibid.: 14), allerdings haben fast die Hälfte aller *Sarpanches* zum wichtigen Themenkomplex der *Gram Sabha* ausgeprägte Kenntnisse (ibid.: 117). Bezüglich der Entscheidungsmacht<sup>161</sup> stellt Sheela fest, dass diese insgesamt bei 45 Prozent aller Frauen mittelmäßig, bei 41 Prozent lediglich schwach ausgeprägt ist (ibid.: 129). Jedoch entscheidet die Mehrheit der Politikerinnen selbstständig über die Prioritäten und Programme für ihr Dorf und gestaltet somit substantiell Politik.

Auch Hust (2004) weist in ihrer Analyse der Arbeit von Panchayat-Frauen in Odisha nach,<sup>162</sup> dass die Politikerinnen zwar durchaus aktiv sind (Hust 2004: 152), jedoch nur über sehr begrenzte Autonomie verfügen, tatsächlich Entscheidungen zu treffen. So verbringen Panchayat-Frauen wesentlich weniger Zeit mit ihrer Panchayat-Arbeit als ihre männlichen Kollegen (ibid.: 157), sind massiv von diesen abhängig (z. B. bezüglich ihrer Mobilität, Sicherheit und Unterstützung; ibid.: 251) und nehmen ihre Verantwortung nur begrenzt wahr. Sie sind zwar bei Sitzungen der PRI anwesend (ibid.: 152), empfinden jedoch die Teilnahme an den eigentlich wichtigen Dorfversammlungen, der *Gram Sabha*, als Männersache oder gar „Zeitverschwendung“ (ibid.: 164).

Den Fokus auf die *Gram Sabha* richtet wegen der Relevanz dieses Gremiums auch die bereits unter 6.2 angeführte sehr umfangreiche Studie im Auftrag der indischen Regierung aus dem Jahr 2008. Sie bemisst das Ausmaß bzw. die Qualität der Partizipation von Politikerinnen anhand mehrerer Dimensionen, darunter neben aktiver Teilnahme im Panchayat auch nach dem Bewusstsein der Frauen über ihre neue Rolle, ihrem Engagement in der Umsetzung von Entwicklungsprogrammen, ihrer Eingebundenheit in lokale Strukturen sowie ihrer Rolle in der Organisation der *Gram Sabha* oder anderer Gemeindeangelegenheiten (Government of India 2008: 74–110). Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass die Mandatsträgerinnen ihrer Rolle durchaus gerecht werden. Bei-

---

<sup>161</sup> Sheela versteht Entscheidungsmacht als einen „Prozess, bewusst und selbstständig die eigenen Handlungen bestimmen zu können, um ein Ziel zu erreichen“ (übersetzte Definition) (Sheela 2002: 127).

<sup>162</sup> Mehr Informationen zu der Studie von Hust *Women's political representation and empowerment in India. A million Indiras now?* (2004) findet sich in Kapitel 6.4.1 und 7.5.6.

spielsweise verantworten 86 Prozent der befragten *Sarpanches* (zum Vergleich: 93 Prozent der männlichen Kollegen) gemäß Mandat die Organisation der *Gram Sabha*; reguläre Panchayat-Abgeordnete nehmen zwar in geringerem Umfang, jedoch mehrheitlich (bei Frauen 60 %, bei Männern 70 %) an den Versammlungen teil (ibid.: 75). Mit Blick auf die für eine effektive Panchayat-Arbeit notwendigen Kontakte zu lokaler Bürokratie, zu relevanten Ministerien und weiteren öffentlichen Stellen wird eine signifikante Diskrepanz zwischen Männern und Frauen deutlich: Frauen sind sehr viel weniger vernetzt als Männer (ibid.: 88), was von vielen weiteren Studien bestätigt wird (u. a. Bhatt 2010: 120; Ahmad et al. 2008: 669; Ban/Rao 2008: 526). Proaktives Engagement, operationalisiert durch die Mitwirkung an Petitionen zu lokalpolitischen Inhalten, wird im Kontrast zu den *Sarpanches* bei regulären Panchayat-Abgeordneten insgesamt nur in sehr geringem Umfang attestiert (20 %). Hier bringen sich Frauen ebenfalls signifikant weniger ein als Männer (34 %) (ibid.: 91). Weiterhin nutzen, wenn überhaupt, nur halb so viele Panchayat-Frauen (15 %) wie Männer (31 %) die Medien als Mittel politischer Kommunikation (ibid.: 91).

Auch Buch stellt dem Mythos der Frau als passiver *Proxy* (Buch 2010: 185) ihre Studien entgegen, indem sie mehrheitlich vorhandenes Wissen und Bewusstsein der Frauen dokumentiert (ibid.: 73) sowie anhand eines Index aus verschiedenen Beteiligungsindikatoren bei einer Mehrheit der Politikerinnen eine aktive Ausübung ihres Mandates attestiert (ibid.: 85). Palanithurai et al. (2009) entwerfen in ihrer Studie zur Vernetzung von Panchayat-Frauen in Tamil Nadu sechs Typen von Politikerinnen<sup>163</sup> und bestätigen für eine große Mehrheit (76 %) der Befragten durchaus aktives Engagement (Palanithurai et al. 2009: 77). Zudem belegen viele weitere Studien, dass Frauen bei Weitem nicht nur anwesend sind, sondern aktiv ihre Rolle als Lokalpolitikerinnen umsetzen (Ganiger 2015; Deininger et al. 2014; Strulik 2014; Clots-Figueras 2011; Joseph 2011; Buch 2010; Ciotti 2009; Ban/Rao 2008; Jayal 2006; Mathew 2006; Mohanty 2005; Nanivadekar 2005: 9; Chattopadhyay/Duflo 2004a; Dahlerup 2004; Duflo 2004; Kahlon

---

<sup>163</sup> Palanithurai et al. unterscheiden die befragten Panchayat-Frauen in sieben Typen: „aggressive“ Politikerinnen (12 %), gut qualifizierte Politikerinnen ohne Netzwerke (22 %), ehrgeizige und gut vernetzte Politikerinnen (24 %), Politikerinnen mit Ambitionen für politisch höhere Ebenen (18 %), Politikerinnen, die sich aufgrund von Problemen mit ihren Männern zurückziehen wollen (29 %), und solche, die ihr Amt gar nicht wahrnehmen (4 %) (Palanithurai et al. 2009: 77).

2004: 176; Ghosh 2003; Mathew 2003; Malik 2002; Honour et al. 1999; Datta 1998; Batliwala 1996; Jain 1996).

### **Das falsche Amt: Panchayat-Frauen als *Proxies* männlicher Strippenzieher**

Eine ganze Reihe anderer Studien kommt zu dem Ergebnis, dass die per Quote vorgeschriebene formale Teilhabe sich eben nicht in tatsächlicher Beteiligung auswirkt (vgl. u. a. Nandal 2013; Dutta 2012; Kalaramadam 2012; Chaudhary 2011; Prasad/Padalia 2011; Chandrashekar 2009; Chand 2004; Kahlon 2004; Chhibber 2002; Stephen/Sekaran 2001; Kumtarkar et al. 1998). Ein Großteil dieser Studien sieht den Grund hierfür darin, dass die Frauen als sogenannte *Proxies* (= Stellvertreterinnen) von Männern – entweder aus der Familie oder von Parteien – entsprechend der *Gender Power Relations* installiert und „ferngesteuert“ werden (Devi, S. 2014: 116; Dutta 2012: 346; Kalaramadam 2012; Kaur 2011: 263; Chandrashekar 2009: 256; Chaudhary 2007; Chand 2004; Anandhi 2002: 447; Chhibber 2002; Pai 2001; Kumtarkar et al. 1998).

In einer Studie zu Uttarakhand stellen Prasad und Padalia (2011) fest, dass der Machtkampf zwischen Frauen bei den Kandidaturen für die Wahlen 2008/2009 dazu geführt habe, dass die Männer politisch die Oberhand behielten bzw. ihre Macht ausbauen konnten, und bilanziert, dass die Quote sich hier entgegen der Absicht zum Nachteil von Frauenbeteiligung ausgewirkt habe (Prasad/Padalia 2011: 276). Andere, wie beispielsweise auch Kalaramadam (2012), attestieren ebenso wenig tatsächliche Mitwirkung, verweisen jedoch auf die strukturellen Ursachen hierfür und die Grundproblematik, dass die Macht der PRI so begrenzt sei, dass Frauen einerseits zwangsläufig in diesen Strukturen zu „Ausführungsagenten“ degradiert, andererseits aufgrund männlicher Mächtschaften ausgegrenzt würden und somit keine effektive Partizipation möglich sei (Kalaramadam 2012: 277).

Chhibber (2002) befragte 2.850 Frauen, die 1996 in sechs nordindischen Staaten in den Panchayat gewählt wurden. 85 Prozent davon verneinten die Teilnahme am Panchayat, ein Großteil ließ auch fünf Jahre nach den Verfassungsergänzungen ein sehr begrenztes Bewusstsein über die Quote und ihre Bedeutung erkennen (Chhibber 2002: 414). Chand (2004) attestiert ebenfalls, dass es sich bei den interviewten Frauen in Haryana um „Platzhalterinnen“ für feudale männliche Machstrukturen (Chand 2004: 168) handelt: Die Frauen seien zwar anwesend, verfügten jedoch über wenig Wissen und keinerlei

Entscheidungsmacht (ibid.: 169). Chaudhary (2007) stellt anhand von Untersuchungen in zwei Distrikten in Haryana fest, dass die Panchayat-Frauen de facto im Panchayat-Alltag keinerlei Mitwirkung erführen, sondern ihre Männer an ihrer statt am Panchayat teilnahmen und entschieden (Chaudhary 2007: 283). Auch Kahlon (2004) bezeichnet die Männer „hinter“ den befragten Panchayat-Frauen in seiner Studie zu Punjab als *De-facto-Sarpanches* (Kahlon 2004: 176).

Chandrashekhar machte in ihrer Feldstudie in drei *Gram Panchayats* in Karnataka ähnliche Beobachtungen: Sie traf mehrheitlich auf Frauen, die in Sitzungen des Panchayats „ihre Zeit absaßen“ und, bis auf wenige Ausnahmen, über keinerlei Kenntnisse verfügten, also den „öffentlichen Raum nur im formalen Sinne betreten“ hatten (Chandrashekhar 2009: 256). Auch Stephen und Sekaran (2001) attestieren, dass männliche Eliten bereits im Vorfeld von Wahlen versuchen, Einfluss zu nehmen, damit die nominierten Frauen ihnen „nicht gefährlich“ werden:

The space provided for women in the political arena has been systematically siphoned to inactive, illiterate and poor women by the traditional political power groups and patriarchal power structure. (Stephen/Sekaran 2001: 119)

Auch Anandhis Fallstudie mit 1.996 gewählten Politikerinnen in Tamil Nadu bestätigt die These, dass Männer Frauen bewusst zu Kandidaturen bewegen, um, einmal gewählt, an ihrer statt das Mandat wahrzunehmen (Anandhi 2002: 447). Den oben geschilderten Beobachtungen entgegen stehen jedoch Ergebnisse von beispielsweise Ghosh (2003), nach denen Frauen, die zwar anfänglich von Männern „installiert“ wurden, durchaus durch das politische Amt in ihre Rolle hineinwachsen und dieses eigenständig wahrnehmen (Ghosh 2003: 127). Ghosh sieht daher das „Stellvertreterphänomen“ im Rückgang begriffen (ibid.: 138). Auch Nanivadekar (2005) sieht das *Proxy*-Problem vor allem als eine Erscheinung der Vergangenheit an, da sie die Ursache vieler *Proxies* in den 90er-Jahren auch auf die recht abrupte und für sowohl für die Frauen als auch die Parteien überraschende Einführung der Frauenquote zurückführt (Nanivadekar 2005: 3).

Strulik (2004, 2014) problematisiert den starken Fokus vieler Studien auf die angeblich in ihrer Umsetzung scheiternde Quote und die negativen *Proxy*-Beispiele. Stattdessen verweist sie auf die trotz negativem Generalurteil in fast jeder dieser Studien ebenfalls benannten „Ausnahmen“ engagierter und kompetenter Politikerinnen (Strulik 2004: 53). Die Darstellung der Frau als „passiv, leichtgläubig, manipulierbar und naiv“ (ibid.: 54) berücksichtige viel zu oft andere Formen der politischen Arbeit nicht und unterschläge

daher zum Teil bereits methodisch die Wertschätzung und Analyse dieser Formen von Tätigkeiten, denen Frauen nachgingen (ibid.). Strulik unterstreicht daher (wie z. B. auch Banerjee 1998: 9) die Notwendigkeit einer *Gender*-Perspektive, die den Fokus auf die Machtbeziehungen zwischen den Geschlechtern (*Gender Power Relations*) verschiebt (ibid.). Ihre Studien<sup>164</sup> verstehen Lokalpolitik daher als *Gendered Space* und untersuchen das Zusammenwirken der Rollen der Frau sowohl im Alltag als auch im politischen Handeln. Ihre Auseinandersetzung mit typischen politischen Werdegängen von Frauen ermöglicht eine differenziertere Analyse der durch die Quote entstehenden Prozesse. Diese Herangehensweise ermöglicht es, zu beobachten, dass das politische Mandat, also „die Quote“, durchaus sowohl die Politik als auch die Frauen selbst verändern kann (Strulik 2014: 326).

Auch Buch problematisiert mit Blick auf viele „frühe“ Studien, die Frauen als „Stellvertreterinnen [...], ungebildete, ignorante oder abwesende Panchayatmitglieder“ (Buch 2010: 74) darstellen, dass diese den Frauen als einer bisher marginalisierten und unterrepräsentierten Gruppe keine „Lernphase“ einräumten. Hierdurch seien die Frauen zu früh als *Proxies* „abgestempelt“ worden, bevor eine fundierte Erhebung der Erfahrungen stattfinden konnte (ibid.: 75). Stattdessen fordert sie dazu auf, nach den patriarchalen und strukturellen Ursachen der Probleme zu fragen – einem Themenkomplex, dem sich auch die folgenden Absätze widmen.

### 6.3.2 Die Probleme von Panchayat-Frauen

Da bereits in Kapitel 4.2 ausführlich generelle Ursachen für die politische Marginalisierung indischer Frauen in der Politik analysiert wurden, soll in diesem Abschnitt lediglich darauf verwiesen und mit Blick auf die gesichteten Studien zu Frauen und PRI ergänzend darauf zurückgegriffen werden. Katzensteins (1978) analytische Strukturierung wieder aufnehmend, wird hier auf Probleme soziokulturellen, strukturellen und zusätzlich auch individuellen Ursprungs eingegangen.

---

<sup>164</sup> Die Studien von Strulik werden weiter unten noch detaillierter ausgeführt, siehe 6.4.1.

### **Soziokulturelle Probleme**

Immer wieder weisen Studien auf den Mangel an sozialen und ökonomischen Ressourcen als strukturelles Problem hin (Mohan et al. 2004: 30), das die Umsetzung eines Panchayat-Mandats erschwert bzw. verhindert.

Insbesondere ein Mangel an Wissen, Bildung und Training wird als Problem benannt (Joseph 2011: 105; Bhatt 2010: 144; Everett 2009: 279; Krook 2009: 101; Government of India 2008: 56; Sridharan 2006; Palanithurai 2005: 362; Ramesh/Ali 2001: 79; Batliwala 1996: 1249; Jain 1996: 2; D'Lima 1983: viii). Oftmals verfügen Frauen durch ihren Analphabetismus nicht über die grundlegende Voraussetzung, Informationen zu erlangen, andererseits sind es konkrete Kenntnisse über das System der PRI, die Frauen fehlen (vgl. Hust 2004: 173):

If one does not know about the rules and procedures, if one has no information about government schemes, one cannot exercise power in the PRI effectively. (Hust 2004: 178)

So sind die Frauen zwar durch die Quote mit Macht ausgestattet, sie wissen aber oftmals nichts davon und nehmen sie nicht wahr (Sharma 2004: 54).

Daneben sind es mit der *Gender Role* der Frau einhergehende und u. a. in den *Gender Power Relations* begründete materielle Not bzw. ökonomische Abhängigkeit (Strulik 2014: 326; Everett 2009: 279; Iwanaga 2008: 6; Government of India 2008: 56; Sheela 2002: 214; Menon-Sen/Kumar 2001: 69; Ramesh/Ali 2001: 79) und mangelnde Mobilität (u. a. Bhatt 2010: 102; Chandrashekar 2009: 258; Mohan et al. 2004: 34; Datta 1998: 125), die zu den Hauptproblemen zählen. Weiterhin lösen die Familien der Panchayat-Frauen oftmals Probleme (Sharma 1998: 37) für die Frauen aus: Einerseits lässt die *Triple Role* als Mutter, Hausfrau und Politikerin nur begrenzte Zeit und Kraft für die Ausübung des Mandats übrig (Bhatt 2010: 132; Chandrashekar 2009: 258; Everett 2009: 280; Government of India 2008: 63; Andersson/Bohman 2001: 58; Menon-Sen/Kumar 2001: 69; Ramesh/Ali 2001: 79; Batliwala 1996: 1249; Jain 1996: 2; Kausik 1995: 87; Kabeer 1994: 106). Andererseits sind es auch Männer in der Familie, die Frauen in ihrer politischen Arbeit behindern (Rachiyata 2015: 4; Joseph 2011: 98; Everett 2009: 280; Government of India 2008: 56; Nolle 2008; Anandhi 2002: 448; Palanithurai 2002: 40; Andersson/Bohman 2001; Buch 2000: 10; Datta 1998: 112; Mohanty

1995: 3349).<sup>165</sup> Die Studie von Palanithurai et al. aus dem Jahr 2009 führt an, das sich rund 20 Prozent der Panchayat-Frauen aufgrund der Probleme mit ihren Männern zurückziehen wollen (Palanithurai et al. 2009: 77). Das Abweichen der Frauen von der üblichen *Gender Role* in Form des politischen Engagements und damit der Übertritt in den „männlichen Raum der Öffentlichkeit“ löst vielerorts Irritationen aus (Duerst-Lahti/Kelly 1995: 28).

Befragungen der Panchayat-Frauen bestätigen zudem vielfach, dass sie unter dem starken gesellschaftlichen Einfluss feudaler Strukturen von Kasten-, Religions- und Familienzugehörigkeit (Joseph 2011: 98; Bhatt 2010: 127; Bhai 2009: 274; Palanithurai et al. 2009: 16; Government of India 2008: 56) leiden und sich in der per se traditionell als männlich und „dreckig“<sup>166</sup> definierten Lokalpolitik regelmäßig Anfeindungen, im schlimmsten Fall sogar Gewalt ausgesetzt sehen (Batliwala/Dhanraj 2007: 16; Mohan et al. 2004: 34; Mathew 2003; Palanithurai 2002: 40; Menon-Sen/Kumar 2001: 69; Dugger 1999; Sharma 1998: 37; Kaushik 1995: 86). Hier wirken die tradierten *Gender-Normen* fort, die der Dichotomie privat vs. öffentlich folgen und somit die Frau als einen Fremdkörper in der öffentlichen Sphäre der Politik ansehen.

### **Systemimmanente Probleme der (Lokal-)Politik**

Das bereits zuvor (Kapitel 4.2) benannte Problem der Politik als Männerdomäne, vor allem seine Manifestationen in der Art und Weise, wie Parteien Frauen in den eigenen Reihen fördern bzw. behindern (Chandrashekhara 2009: 258; Everett 2009: 280; Anderson/Bohman 2001: 60; Ramesh/Ali 2001: 79; Shvedova 1998: 22; Batliwala 1996: 1249), welche Themen/Politikbereiche<sup>167</sup> (Anandhi 2002: 448) sie ihnen „zugestehen“ und welche Rolle sie als „Objekt“ ihrer *Policy* spielen, findet sich auch in Panchayat-Studien wieder.

---

<sup>165</sup> Männer spielen jedoch oftmals auch eine sehr unterstützende Rolle, siehe Ausführungen unter 6.3.3. Louise Nolle (2008) beleuchtet in ihrer Studie zu neun Panchayat-Frauen in Karnataka mit dem Titel *The two sided family: The Impact of the family and everyday life on women's political participation in Rural Karnataka* die Art und Weise, wie die Familie Panchayat-Frauen fördern, aber auch behindern kann.

<sup>166</sup> Vgl. weitere Ausführungen hierzu unter 2.2.

<sup>167</sup> Vgl. auch die Ausführungen dazu unter 4.2.3.

Chandrashekhkar zitiert in ihrer Studie beispielsweise eine Panchayat-Abgeordnete, die sich von Parteien ausgegrenzt fühlt, gerade weil sie nicht bereit ist, sich kontrollieren zu lassen: „They did not choose me because I am a fighter“ (Chandrashekhkar 2009: 258). Weiterhin belegen Studien, dass Panchayat-Frauen systematisch Informationen vorenthalten werden (Mohan et al. 2004: 34; Anandhi 2002: 448), dass Rufmordversuche an der Tagesordnung (Joseph 2011: 98; Ramesh/Ali 2001: 79; Datta 1998: 112; Sharma 1998: 37) und dass Misstrauensvoten keine Seltenheit sind (Aiyar 2004: 30; Sharma 2004: 62; Menon-Sen/Kumar 2001: 69). Männer nutzen so ihre gemäß der *Gender Power Relations* definierte Macht, darüber zu bestimmen, ob und inwiefern Frauen tatsächlich mitgestalten (können). Zudem beobachten Batliwala und Dhanraj die Gefahr, dass die Tatsache, dass lediglich religiöse Fundamentalisten Frauen (zu ihren Zwecken) einen politischen Raum und eine Rolle in Kampagnen eröffnen, dazu führen könnte, dass Frauen sich radikalisierten (Batliwala/Dhanraj 2007: 29).

Da im Kontext der PRI eine gute Kooperation mit öffentlichen Institutionen und staatlicher Bürokratie Voraussetzung effektiver Panchayat-Arbeit ist, stehen Frauen diesbezüglich oft in zweierlei Hinsicht vor Problemen: Zum einen verfügen sie aufgrund ihrer bisher begrenzten öffentlichen Mobilität (Mohan et al. 2004: 34) und Rolle über keine bzw. weniger Kontakte zur Bürokratie (Reddy/Abbadi 2014: 392; Bhatt 2010: 120; Ahmad et al. 2008: 669; Mohan et al. 2004: 30) und haben in der Regel weniger Netzwerke (Kaur 2011: 265; Getz 2005: 84; Behar/Aiyar 2003: 4963; Honour et al. 1999: 6). Zum anderen begegnen ihnen diese Akteure im Bestfall mit Desinteresse, oftmals jedoch mit Non-Kooperation, Ausgrenzung und Vorurteilen (Rachiyata 2015: 4; Reddy/Abbadi 2014: 392; Joseph 2011: 98; Bhatt 2010: 120; Ahmad et al. 2008: 669; Anandhi 2002: 449; Palanithurai 2002: 40; Ramesh/Ali 2001: 79; Palanithurai 1999: 194).

Ein strukturelles Problem für die konkrete Gestaltungsmacht der Panchayat-Frauen ist zudem auch die strukturelle Schwäche der Panchayat-Institutionen selbst. U. a. Hust (2004: 271) hebt die schwachen Befugnisse der PRI als einen der Hinderungsgründe hervor, die eine echte Beteiligung an Macht und Entwicklung im Dorf bisher verhindern. Wie viele weitere Autor/innen plädiert sie für eine Reform der PRI (in den Punkten Ausstattung, Befugnisse und Wahlrecht)<sup>168</sup> und mahnt, dass die Politikerinnen deut-

---

<sup>168</sup> Vgl. die Diskussion zur Dezentralisierung in Indien unter 3.3.

lich mehr umfassende strukturelle und materielle Unterstützung bräuchten, um der Hoffnung auf eine echte Transformation näherzukommen. Eine Studie von u. a. Palanithurai (2009) weist darauf hin, dass auch in der staatlichen Bürokratie die Tendenz und zum Teil sogar das Interesse besteht, die PRI weiter in Abhängigkeit zu halten und den Frauen z. B. bei Trainings sogar eine sich unterordnende Haltung und ein entsprechendes Selbstverständnis beigebracht werden (Palanithurai et al. 2009: 53).<sup>169</sup>

Als weiteres strukturelles Problem nennen diverse Autor/innen das Rotationsprinzip der reservierten Wahlkreise (Buch 2009: 9; Rai et al. 2007: 236; Aiyar 2004: 31; Kalaramadam 2004: 284; Sharma 2004: 62; Bryld 2001: 162; Ramesh/Ali 2001: 82). Denn vielerorts können die Frauen, die oftmals einige Jahre brauchen, bis sie politisch Fuß gefasst haben, ihren gerade gewonnenen Einfluss nicht fortsetzen, wenn „ihre“ Wahlkreise bei der nächsten Wahl wieder als allgemeine Wahlkreise gelten (Ramesh/Ali 2001: 82). Einerseits stellen Parteien selten Frauen für nicht reservierte Wahlkreise auf (Rai et al. 2007: 236), andererseits werden nicht reservierte Wahlkreise vielfach automatisch als „Männerposten“ wahrgenommen. Manche Staaten, darunter auch Tamil Nadu, haben daher bereits den Rotationszyklus der reservierten Wahlkreise auf zwei Wahlperioden ausgeweitet (Buch 2009: 2).

### ***Gender-Normen als Problem: It's Patriarchy, stupid!***

Im Zentrum und Fazit der Analysen zu Problemen der Panchayat-Frauen stehen jedoch hinter fast allen Problemen die patriarchalen Normen und Grundeinstellungen gegenüber Frauen sowie die so definierten *Gender Roles*, die Panchayat-Frauen subtil oder offen, strukturell oder sozial als Hindernisse entgegenwirken (Strulik 2014: 133; Chaudhary 2011: 283; Joseph 2011: 43; Chandrashekhar 2009: 258; Palanithurai et al. 2009: 16; Getz 2005: 99; Andersson/Bohman 2001: 60; Ramesh/Ali 2001: 79; Santha 1999: 70; Datta 1998: 125). Die Manifestationen der gesellschaftlich breit geteilten Konstruktion der „unschuldigen Frau“ als Hausfrau und Mutter gegenüber dem „dreckigen Geschäft“ der Politik wirkt in vielen Dimensionen des Alltags von Panchayat-

---

<sup>169</sup> Ein Trainingsangebot in Tamil Nadu von u. a. dem *Gandhigram Rural Institute* setzt stattdessen auf eine selbstbestimmte Befähigung der Frauen im Sinne Gandhis. Mehr dazu in Palanithurai et al. 2009.

Frauen fort. Das patriarchal geprägte Wertesystem sieht für die Frau eine apolitische Arbeit zu geringem Lohn vor und ordnet sie in ihrer *Gender Role* dem Haushalt zu. Dies führt dazu, dass Frauen oft ein Gefühl von Schuld oder Betrug an ihrer Weiblichkeit empfinden, wenn sie sich für ihr politisches Engagement rechtfertigen müssen (Shvedova 1998: 33). In der Politik müssen sie sich jedoch dem männlichen Verhalten anpassen, was oft zu einem Rollenkonflikt oder auch zu Irritationen (Duerst-Lahti/Kelly 1995: 31) führt, denn entweder werden sie als unakzeptabel männlich wahrgenommen (*Sex-Role Crossover*) oder in ihrem Geschlecht als Frau nicht ernst genommen (ibid.).

*Gender*-Normen beeinflussen auch direkt die individuellen und psychologischen Voraussetzungen der Frauen, die z. B. Iwanaga (2008: 7) als eigenen Ursachenzusammenhang für Probleme definiert. Auch in der Panchayat-Literatur werden die aus der spezifischen Sozialisation von Frauen resultierenden individuellen Probleme vielfach aufgeführt (Iwanaga 2008: 16; Sheela 2002: 80), darunter zumeist: fehlendes Selbstbewusstsein (Buch 2010: 83; Menon-Sen/Kumar 2001: 69; Ramesh/Ali 2001: 79; Jain 1996: 2), fehlende Erfahrung und Kompetenzen zur Artikulation (Bhatt 2010: 120; Ramesh/Ali 2001: 79) und fehlendes politisches Bewusstsein (Reddy/Abbadi 2014: 392; Bhatt 2010: 120; Menon-Sen/Kumar 2001: 69). Aufgrund der traditionellen Erziehung der Frau zu Gehorsam und Unterordnung kann auch der Anspruch, nunmehr repräsentative Funktionen zu erfüllen, eine Überforderung für die Frauen darstellen: „The women have received political rights due to the reservation but are intimidated by reality“ (Anderson/Bohman 2001: 31). Beachtung erfordert in diesem Kontext das Phänomen, dass *Gender Power Relations* sich auch so auswirken, dass Frauen ihre durchaus vorhandenen Probleme entweder nicht (Kabeer 1994: 227) oder nur als individuelles Problem wahrnehmen (Lipman-Blumen 1984: 9).

### **6.3.3 „The Enabling Environment“: Bedingungen für echte Partizipation**

In einer positiven Wendung der Herausforderungen finden sich in vielen Studien Hinweise darauf, welche Gelingensfaktoren dazu beitragen, dass bzw. unter welchen Voraussetzungen Frauen ihr Panchayat-Mandat durchaus effektiv wahrnehmen können. Neben materiellen Ressourcen werden vor allem Bildung, Familie und Netzwerke als

drei zentrale Wirkfaktoren einer vielfach beschworenen „förderlichen Umgebung“ (*Enabling Environment*) für Panchayat-Frauen genannt.<sup>170</sup>

Zwar befinden einige Autor/innen den Einfluss von Bildung als zweitrangig und betonen, dass auch ungebildete Frauen ihre Rolle aktiv wahrnehmen können und ein Bildungshintergrund allein keine hinreichende Voraussetzung für Partizipation ist (Agarwal 2015: 162; Strulik 2014: 329; Palanithurai 2005: 367; Hust 2004: 267; Banerjee 1998: 13), ein Großteil der Studien unterstreicht jedoch die auch zur Autorität (Strulik 2014: 359) der Frauen beitragende wichtige Rolle einer soliden Grundbildung, mindestens der Alphabetisierung (Strulik 2014: 328; Chaudhary 2011: 283; Bhatt 2010: 144; Buch 2010; Stephen/Sekaran 2001: 81; Honour et al. 1999: viii; D’Lima 1983).

Die Familie wird zwar vielfach als Ursache von Problemen der Panchayat-Frauen diskutiert (s. o.), sie spielt jedoch vielen Studien zufolge ebenfalls oftmals eine positive Rolle für deren Partizipation. So geben Frauen selbst immer wieder die Unterstützung in der Familie als wichtigste Voraussetzung ihrer Arbeit an (Ganiger 2015: 456; Jafar 2013: 88; Bhatt 2010: 106; Buch 2010: 89; Government of India 2008: 19; Sheela 2002: 79; Panda 1997). Ebenfalls positiv und entscheidend könnten die konkreten Erfahrungen sein, die Frauen in ihrem Haushalt und ihrer Familie machen. Je nachdem, inwiefern Frauen dort die Gelegenheit haben, Raum und Autonomie zu verhandeln, wirkt sich dies gegebenenfalls positiv auf ihre politische Arbeit aus (Chhibber 2002: 411).

Netzwerke und Rückhalt außerhalb der Familie, z. B. durch Frauengruppen, sind zudem ein wichtiger Unterstützungsfaktor für die Panchayat-Frauen (Strulik 2014: 316; Joseph 2011: 99; Government of India 2008: 19; Behar/Aiyar 2003: 4936; Sheela 2002: 146; Honour et al. 1999: 6). Strulik benennt horizontale (Verwandtschaft, Nachbarn, Freunde, gleiche Kaste) und vertikale (Bürokratie, NROs, Parteien) strategische Beziehungen, die Frauen für ihren Erfolg gleichermaßen brauchen (Strulik 2014: 31). Sie weist auch auf den fördernden Umstand hin, dass Frauen umso engagierter Politik gestalten können, je mehr sie Gelegenheit haben, sich in diesen verschiedenen „sozialen Räumen“ zu bewegen und alternative (*Gender-*)Diskurse und Ressourcen aufzunehmen (ibid.: 359).

---

<sup>170</sup> Diese drei Faktoren sind eine Auswahl. Selbstverständlich tragen viele weitere Faktoren dazu bei, dass Frauen ihre Arbeit wahrnehmen können oder dass dies verhindert wird. Für eine detaillierte Diskussion über Gelingensfaktoren sei auf die Darstellung von Strulik 2014: 326 ff. hingewiesen.

### 6.3.4 Panchayat-Frauen – Garantinnen für eine bessere (Frauen-)Politik?

Forschungsansätze zur substanziellen Repräsentation untersuchen nicht nur, ob und in welchem Umfang Frauen Politik gestalten, sondern helfen auch dabei, Hypothesen zu überprüfen, die im Zusammenhang mit Frauen und Politik aufgestellt werden. Prominent im vorliegenden Forschungszusammenhang findet sich zum einen die These, dass die Teilnahme von Frauen an der indischen Lokalpolitik deren Qualität, inhaltlich wie strukturell, verbessere. Des Weiteren überprüfen diverse empirische Studien die Annahme, dass die Partizipation von Frauen auch dazu führt, dass diese vermehrt Frauenthemata aufgreifen. Da hier nur exemplarisch und zusammenfassend auf Ergebnisse der Panchayat-Forschung hierzu zurückgegriffen wird, sei an dieser Stelle auf die generelle Diskussion zu beiden Hypothesen (und Hauptargumenten für eine Quote) im Kontext der Quotendiskussion verwiesen (vgl. Kapitel 5.3).<sup>171</sup>

Einen generell positiven Einfluss von Panchayat-Frauen auf die PRI-Lokalpolitik stellen diverse Studien fest (Deininger et al. 2014; Clots-Figueras 2011; Buch 2010; Jayal 2006; Nanivadekar 2005: 9; Chattopadhyay/Duflo 2004a; Dahlerup 2004; Duflo 2004; Mathew 2003; Malik 2002; Bose 2000; United Nations Development Programme 2000: 33; Datta 1998; Batliwala 1996; Dahlerup 1988). Dabei attestieren diese einerseits einen positiven Einfluss auf das politische System an sich, indem sich die Teilnahme von Frauen z. B. dahin gehend auswirkt, dass dieses weniger korrupt werde (Duflo 2004: 9; Kudva 2003; Bose 2000; Honour et al. 1999: 8; Datta 1998: 188) und Transparenz und Effizienz zunehmen (Deininger et al. 2014: 15; Mathew 2003; Honour et al. 1999: 8; Batliwala 1996). Andererseits wird ein Wandel der lokalen Machtstrukturen (Malik 2002: 43) beobachtet, auch und gerade mit Blick auf das *Gender*-Gefüge, in dem Stereotype und soziale Konventionen aufgeweicht und neue *Gender Roles* erprobt werden (Jayal 2006: 29; Nanivadekar 2005: 9; Jain 1996: 9; Dahlerup 1988: 295).<sup>172</sup>

Auch mit Blick auf die *Policy*-Ebene weisen mehrere Studien Auswirkungen der Teilhabe von Frauen nach. So investieren Frauen tendenziell mehr in Quantität und Qualität öffentlicher Daseinsfürsorge und machen eher Politik für Frauen und marginalisierte

---

<sup>171</sup> Problematisiert wird in diesem Zusammenhang beispielsweise die in der Diskussion oft verwendete Kategorie „Frau“ als Referenz zu einer vermeintlich homogenen Gruppe (mit gleichen Interessen). Vgl. dazu auch Fußnote 15 unter 1.3.

<sup>172</sup> Mehr zu dem Wandel der *Gender*-Beziehungen vgl. Abschnitt 6.4 zu symbolischer Repräsentation.

Gruppen (Beaman et al. 2012: 211; Chattopadhyay/Duflo 2004a: 983; Duflo 2004: 9; Basu 2003; Gowda 1998: 45). Frauen bearbeiten zudem Politikfelder, die für die Lebenswelt der Frauen relevant sind (Clots-Figueras 2011; Joseph 2011: 33; Everett 2009: 292; Chattopadhyay/Duflo 2004a: 979; Kaushik 2004: 13; Kudva 2003); oft angeführt werden konkrete infrastrukturelle Investitionen in den Bereichen Wasser, Bildung, Gesundheit und Sanitär (Reddy/Abbadi 2014: 388; Shanker 2014: 1; Deshmuk 2007: 95; Jayal 2006: 29; Datta 1998: 115; Jain 1996: 2; Jani 1995: 128).

Eine *Policy*-Analyse von Clots-Figueras (2011) in 16 indischen Staaten über den Zeitraum 1967–2000 nimmt *Policy*-Effekte weiblicher Partizipation in den Blick und stellt fest, dass innerhalb der Gruppe der Frauen sozialer Hintergrund und Kaste entscheidende Faktoren für die Frage waren, welchen Themen die Politikerinnen sich widmeten. Denn Angehörige unterer Kasten investierten in der Regel mehr in frühe Bildung und Gesundheit, unterstützten Umverteilungspolitik (Landreformen) und setzten sich für Frauenrechte ein, beispielsweise für ihr Erbrecht im Kontext des *Hindu Succession Act*. Frauen mit höherem Kastenhintergrund allerdings nahmen keinen Einfluss auf entsprechende Gesetzgebung, lehnten die Landreform ab, reduzierten Sozialausgaben und investierten in höhere Bildung (Clots-Figueras 2011: 664).

Vanishree Joseph (2011) versteht die Quote als Möglichkeit, über die Mitgestaltung von Frauen an der Politik substanzielle Verbesserungen für Frauen in der Gesellschaft einzuführen (Joseph 2011: 31). In einer Studie geht sie der Frage nach, inwiefern sich Frauen in den PRI für die Verbesserung der Situation von Frauen einsetzen (können). Abgeleitet von Amartya Sens *Capability Approach*<sup>173</sup> (Sen 1999) untersuchte sie zu-

---

<sup>173</sup> Amartya Sen erwirft in *Development as Freedom* (1999) ein Verständnis von Entwicklung, das diese als Prozess der Ausweitung von Freiheiten im Leben von Individuen beschreibt (Sen 1999: 36). Dabei ist die Expansion substanzialer Freiheiten sowohl Ausdruck und Ziel von Entwicklung als auch der Weg dahin bzw. das Mittel von Entwicklungspolitik. Freiheiten haben nach Sen somit eine „konstitutive und eine instrumentelle Rolle“ (ibid.). Dabei betont Sen die zentrale, intrinsische Bedeutung von konstitutiven Freiheiten wie beispielsweise der Freiheit, dass die Grundbedürfnisse erfüllt werden (Essen, Gesundheit, soziale Versorgung etc.). Als instrumentelle Freiheiten nennt er 1) *political freedoms* 2) *economic facilities* 3) *social opportunities* 4) *transparency guarantees* 5) *protective security* (Sen 1999: 38), da er diese als befähigende Voraussetzungen dafür ansieht, das eigene Leben frei zu gestalten. Das eigenständige Mitgestaltungs moment der *Agency* des Individuums als Subjekt der Entwicklung unterscheidet Sens Ansatz von bisherigen Ansätzen. Sens Forderung, diese Freiheiten bzw. Befähigungen des Einzelnen zum Ziel und Mittel von Entwicklungspolitik zu machen, hat als *Capabilities Approach* bzw. Befähigungsansatz die Theorie und Praxis der Entwicklungszusammenarbeit beeinflusst. Die wegweisenden Arbeiten auch zur Messbarkeit von *Capabilities* von Sen und Martha C. Nussbaum (1995) hatten unter anderem auch maßgeblichen Einfluss auf die Darstellung globaler sozialer Ungleichheit in den UN EZ-Diskursen und -Indizes.

nächst anhand der Dimensionen „political freedom, economic facilities, social opportunities, transparency guarantees and protective security“ (Joseph 2011: 4) die Voraussetzungen, die den Handlungsspielraum von 109 Politikerinnen im Dindigul-Distrikt in Tamil Nadu definieren. In einem zweiten Schritt setzte sie das Engagement der Politikerinnen für Frauenthemen und *Gender*-Belange als Teil ihrer Arbeit in den PRI in Bezug zu diesen Ausgangsbedingungen. Theoretisch entwirft sie ein Analysemodell, welches die „Freiheit“ einer Frau in Bezug zu ihrer „Funktion“ setzt, wobei Joseph die Aufgabe der Politikerin explizit damit definiert „*Gender*-Fragen anzugehen“ (ibid.: 42). Joseph stellt fest, dass sich die Unfreiheit der Frau in der Gesellschaft in ihrer Rolle in der Politik fortsetzt bzw. dass die durch die Quote zwar garantierte Präsenz von Frauen in den PRI weitgehend nicht einhergeht mit tatsächlichen Gestaltungsmöglichkeiten. Die Ursachen hierfür sieht sie einerseits in der sozioökonomischen Benachteiligung von Frauen, andererseits in den unzureichenden Befugnissen der PRI (vgl. Fazit des Kapitel 3.).

Josephs Erhebungen dokumentieren, dass die Politikerinnen weder ihren Einzug in die Politik noch ihr Handeln als Gewählte selbstbestimmt gestalten können (ibid.: 79). So haben beispielsweise nur 16,5 Prozent der Befragten selbst entschieden, in die Politik zu gehen (ibid.: 78); viele der Frauen werden von Männern ihrer Familie gesteuert; 77 Prozent gaben an, dass ihre Familien an ihrer statt entscheiden (ibid.: 79). Doch trotz dieser Hintergründe und trotz begrenzten Zugangs zu Bildung (81 %), nicht ausreichender Information (ibid.: 95) und Problemen mit Parteien und Verwaltungsbeamten (ibid.: 84), haben die Politikerinnen ein ausgeprägtes Bewusstsein für die *Policy*-Prioritäten für Frauen (ibid.: 81), sehen sich jedoch in den vorherrschenden Strukturen nicht immer befähigt, diese umzusetzen (ibid.: 87). Insbesondere die Ergebnisse der Erhebungen zur „persönlichen Sicherheit“ der Politikerinnen verdeutlichen die Mammutaufgabe, die bewältigt werden muss: 73 Prozent der Befragten sehen sich gesellschaftlich unterdrückt, 81 Prozent erledigen weiterhin alleine die Hausarbeit, 84 Prozent der Frauen berichten von Angriffen auf ihre Person und 41 Prozent haben bereits Todesdrohungen wegen ihrer Panchayat-Arbeit erhalten (ibid.: 97). Dabei stellt Joseph durchaus fest, dass Frauen sich (innerhalb ihrer meist geringen Möglichkeiten) für Frauenthemen engagieren (ibid.: 116). Sie attestiert einen Bewusstseins- und Mobilisierungsprozess unter Frauen (ibid.: 169), welcher jedoch noch weitreichende Unterstützung benötige, um Erfolg zu haben. So habe, so Joseph, die Quote zwar Potenzial für gesellschaftliche Veränderung, die Zahlen *allein* seien jedoch noch kein Indikator, dass sich die Situation

von Frauen verbessere (ibid.: 117). Im Gegenteil liege die Macht nach wie vor in den Händen von Männern (ibid.: 153). Zudem behinderten mangelnde Ausstattung und Befugnisse der PRI (ibid.: 80) in Tamil Nadu die Möglichkeit, tatsächliche Fortschritte zu erzielen:

Women in governance are expected to perform agency functions but in fact they become the agents of centre and state government. (Joseph 2011: 153)

Auch Erhebungen von Hust (2004) dokumentieren, dass einerseits der sozioökonomische Hintergrund der Frauen und andererseits die schwachen Befugnisse der PRI eine echte Beteiligung an Macht und Entwicklung im Dorf verhindern. Hust zeigt eine Reihe struktureller Probleme auf, plädiert für eine Reform der PRI (hinsichtlich Ausstattung, Befugnissen und Wahlrecht) und mahnt, dass die Politikerinnen deutlich mehr umfassende strukturelle und materielle Unterstützung bräuchten, um der Hoffnung auf eine echte Transformation näherzukommen. Ein für eine progressive Transformation der PRI notwendiges *Gender-Bewusstsein* (*Gender Awareness*) für die Situation von Frauen und die entsprechenden strukturellen Ursachen bleibe gänzlich zu vermissen (Hust 2004: 27).

Der stärkeren Gewichtung von sogenannten Frauenthemen durch Politikerinnen setzen viele Studien weitere gegenteilige Beobachtungen entgegen und auch die zuvor diskutierte Auffassung, Beteiligung von Frauen führe zu einer demokratischeren, weniger korrupten und stärker am Sozialen ausgerichteten Politik ist empirisch umstritten (vgl. u. a. Girard 2015: 533; Jacob 2014: 255; Joshi et al. 2013: 354; Chaudhary 2011; Bhai 2009; Chandrashekhar 2009; Ban/Rao 2008: 504; Childs 2006: 9; Hust 2004: 263; Ghosh 2003: 133; Pai 1998; Kaushik 1995).

Nach Durchsicht und Diskussion einiger substanzieller Forschungsbeiträge schließt sich diese Arbeit grundsätzlich der Feststellung an, dass die numerische Repräsentation im Falle der Panchayat-Frauen durchaus mit substanzieller Repräsentation einhergeht bzw. einhergehen kann. Zweifelsohne gibt es unterschiedliche Ausprägungen des tatsächlichen politischen Engagements der Politikerinnen, die substanzielle Teilhabe und Auswirkungen der Beteiligung von Frauen sind jedoch nicht zu übersehen und die Beispiele erfolgreicher Arbeit mitunter sehr beeindruckend. Auch ist der Hinweis von u. a. Strulik (2004: 54) wichtig, dass sich die zugrunde liegenden Annahmen und Erhebungsmethoden dessen, wie sich politische Partizipation gestaltet, maßgeblich darauf auswirken können, ob Beteiligung von Frauen festgestellt wird. So sind Untersuchungen zur quan-

titativen Teilhabe von Frauen an der Politik anhand sichtbarer Merkmale wie der Teilnahme an Sitzungen sicherlich aufschlussreich, eine Operationalisierung und Analyse, die keine *Gender*-Perspektive berücksichtigt, lässt jedoch wichtige Aspekte außer Acht. Das politische Gestalten von Frauen kann sich durchaus auch in neuen Formen ausdrücken (Lipman-Blumen 1984: 30). Unbemerkt bleibt ansonsten auch, dass eine ebenfalls substanzielle Auswirkung der Quote bzw. der Teilhabe von Frauen an Politik ist, dass sich durch ihr Engagement die Erwartungshaltungen an Politik verändern und sich auch der Handlungsspielraum von Frauen selbst vergrößert (Franceschet et al. 2012: 12; Childs 2006: 7).

Die Diskussion der Probleme von Frauen bei der Wahrnehmung ihres Mandats sowie die Analyse entscheidender Gelingensfaktoren zeigt jedoch, dass Frauen – trotz Quote – weitaus mehr leisten und größere persönliche Opfer bringen müssen als Männer, um im bestehenden System Einfluss auf Politik nehmen zu können. Gelingt ihnen dies, so gibt es zumindest die Möglichkeit, die erhaltene Macht für eine „bessere“ Politik und zugunsten der Situation von Frauen einzusetzen, wenngleich dies keinen Automatismus darstellt. Insofern ist die Quote im ländlichen Indien als ein wirkungsvolles „Instrument der Umverteilung“ einzuschätzen (Duflo 2004: 13), das konkrete Auswirkungen auf Institutionen und Entwicklung hat (Mohanty 2005: 6).

Inwiefern die Teilhabe von Frauen sich im Sinne von *Empowerment* auf die individuelle Frau sowie auf die Gruppe der Frauen auswirkt – ob also die per Quote eingeführte Teilhabe auch symbolisch für *Empowerment* steht –, ist Gegenstand der Forschung zur symbolischen Repräsentation, die im folgenden Kapitel aufgearbeitet wird.

#### **6.4 Symbolische Repräsentation: Die Quote als Meilenstein symbolischer Tragweite? Die Bedeutung der Quote für Frau(en) und Gesellschaft**

Ansätze, die die symbolische Repräsentation in den Mittelpunkt stellen, legen ein Verständnis von Repräsentation zugrunde, das über die numerische Teilhabe von Frauen und die Formen, in denen sie Politik substanziell gestalten, hinausgeht, denn sie fragen zudem nach der Bedeutung der Quote, also danach, ob die so garantierte Teilhabe – auf der Ebene der politisch aktiven Frau, der Frauen allgemein sowie gesamtgesellschaftlich – *für etwas* steht und, wenn ja, für was (Franceschet et al. 2012: 232). Dieser dritte For-

schungszweig betrachtet daher weiter reichende individuelle und gesellschaftliche Wirkungen von Quoten und nimmt in den Blick, wie sich das politische Amt auf das Selbstbild und den Alltag der Frau auswirkt. Da er untersucht, ob und gegebenenfalls wie sich Wahrnehmungen, Einstellungen und Verhaltensmuster verändern, sind diesem Forschungsstrang auch Fragen danach zuzuordnen, inwiefern Quoten *Empowerment* mit sich bringen (ibid.: 12).

Dieser Forschungsfokus ist ein Produkt der jüngeren Vergangenheit, ist bisher folglich am wenigsten erforscht und kommt sowohl mit Blick auf die methodischen und theoretischen Herangehensweisen als auch auf die Ergebnisse der Studien zu höchst unterschiedlichen Einschätzungen (ibid.: 12; vgl. u. a. Chaudhuri 2015; Deininger et al. 2014; Strulik 2014; Ghani et al. 2013; Jafar 2013; Kumari 2013; Beaman et al. 2012; Chaudhard 2011; Joseph 2011; Kaur 2011; McWilliams 2011; Prasad/Padalia 2011; Singh 2011; Bhatt 2010; Buch 2010, Beaman et al. 2009; Bhavnani 2009; Everett 2009; Palanithurai et al. 2009; Government of India 2008; Nolle 2008; Strulik 2008; Heerah 2006; Jayal 2006; Abdool et al. 2005; Getz 2005; Mohanty 2005; Nanivadekar 2005; Hust 2004; Mohan et al. 2004; Strulik 2004; Andersson/Bohman 2001; Mahipal 2001; Ramesh/Ali 2001; Stephen/Sekaran 2001; Bandyopadhyay 2000; Buch 2000; Banerjee 1998; Datta 1998).

Inhaltlich wendet sich die Forschung zur symbolischen Repräsentation der Wahrnehmungs- und der Einstellungsebene einerseits der Frauen und andererseits der Gesellschaft zu und fragt nach der Manifestation von entsprechenden Veränderungen im Alltag. Wie verändert das Mandat die Frauen, ihre Arbeit und ihren Alltag, ihre Familie und ihr Dorf? Erfährt der politische Raum eine neue Legitimierung durch die Teilhabe der Frauen (Franceschet et al. 2012: 12)? Oder ermöglicht die Quote die Legitimierung der Frau als politische Akteurin? Zum einen untersuchen Studien zur symbolischen Repräsentation auf der Ebene der (Selbst-)Wahrnehmung, inwiefern Frauen durch die Quote zu politischen Akteuren werden und ob sich so sowohl das Bild der Frau, also ihre *Gender Role*, als auch die Wahrnehmung des politischen Raumes verändert. Erforscht wird dabei auch, ob und wie sich diese gegebenenfalls veränderten Wahrnehmungen auch in Form von neuen Sichtweisen auf andere gesellschaftliche (*Gender-*)Räume und -Rollen auswirken, wie sich also zudem *Gender Relations* verändern.

Zum anderen, und zwar zumeist eng verzahnt mit der Wahrnehmungsebene, gehen Ansätze zur symbolischen Repräsentation der Frage nach, ob sich die sich verändernden Wahrnehmungen auch in veränderten Einstellungen niederschlagen. Wirkt sich die Quote dahin gehend aus, dass sich die Grundhaltung (von Frauen und Männern) gegenüber politisch aktiven Frauen oder Frauen generell wandelt? Ist eine verstärkte Bereitschaft von Frauen erkennbar, Politikerinnen aktiv aufzusuchen (vergrößert sich also auch der Radius von normalen Dorffrauen; vgl. Agarwal 2015: 159; Franceschet et al. 2012: 12; Kudva 2003), oder werden andere Frauen gar von „Quotenfrauen“ zu eigenem politischen Engagement inspiriert (vgl. Bhavnani 2009; Geissel/Hust 2005)? Übertragen sich diese gegebenenfalls sich verändernden Einstellungen auch auf andere gesellschaftliche Dimensionen, z. B. auf das Geschlechterverhältnis? Verändern sich die traditionellen *Gender Roles* und Räume für Frauen und Männer und führt dies zu mehr Gleichberechtigung in den *Gender Relations* (Beaman et al. 2009; Franceschet et al. 2012: 12)? Wie sind etwaige im Wandel befindliche Wahrnehmungen und Einstellungen „messbar“ und wie übersetzen sich diese in Handlungen? Unter anderem diese Fragen bewegen Forschungsansätze zur symbolischen Repräsentation, die daher für das Erkenntnisinteresse und das Vorgehen dieser Arbeit besonders wichtig und ergiebig sind.

### **Grundannahme: Das Wirkungspotenzial der Quote: „The discursive reframing of the world“**

Im Kontext der Quotenforschung folgt ein symbolisches Forschungsinteresse oft der Grundannahme von u. a. Sgier, dass die Einführung von Quoten per se einen Prozess der Neuverhandlung mit sich bringt, der sowohl den öffentlichen Raum „der Politik“ (Sgier 2004: 67) als auch Geschlechterbeziehungen an sich (Franceschet et al. 2012: 17) zum Gegenstand hat. Diese Arbeit schließt sich nach Sichtung der Forschungsliteratur der Einschätzung an, dass es bei *Empowerment* auf der einen Ebene zwar um die Verteilung von Sitzen bzw. Mandaten geht, auf einer anderen jedoch gleichzeitig darum, durch das Problematisieren weiblicher Unterrepräsentation und den Anspruch der Umverteilung von Macht „die Welt neu zu rahmen“ (Sgier 2004: 70):

Controversies over gender quotas in politics entail struggles at two levels: the redistribution of seats and the discursive reframing of the world. At this latter – discursive – level, the struggles concern the problematisation of women’s under-representation as a normative issue, the re-

conceptualisation of gender categories and the legitimization of a redistribution of power in favour of women (ibid.).

Genau jenen Prozess des „neu Rahmens“ untersuchen Forschungsansätze zur symbolischen Repräsentation und darauf zielt auch der dieser Arbeit zugrunde liegende bzw. in ihr erarbeitete *Empowerment*-Begriff (vgl. Kapitel 7) ab.

Abdool et al. formulieren es wie folgt:

[...] women's entry into the political sphere is a process of (re)negotiating the perceptions and norms behind female and male roles, relations, opportunities and responsibilities within households, communities and at the State level. (Abdool et al. 2005: 132)

Franceschet et al. (2012) weisen darauf hin, dass die Betrachtung dieser Prozesse methodische Herausforderungen mit sich bringt: So existieren für die notwendige qualitative Vorgehensweise keine etablierten Methodologien oder allgemein gültige Indikatoren für diese Veränderungsprozesse (Franceschet et al. 2012: 231), vielmehr ist deren Gewinnung selbst Teil des Forschungsprozesses. Dieser wissenschaftlich bisher wenig erforschte, jedoch in seiner Relevanz zentrale Bereich der Quotenforschung (ibid.) ermöglicht sehr valide und langfristige Tiefeneinsichten in die Auswirkungen von Quoten, allerdings sind die Ergebnisse der unternommenen Fallstudien zumeist nur begrenzt verallgemeinerbar (ibid.).

Bevor nachfolgend für diese Arbeit ein präziser Arbeitsbegriff erarbeitet und für die empirische Suche nach Erkenntnissen operationalisiert werden soll, folgt hier eine Analyse vorliegender Forschungsliteratur zu Frauen in PRI mit dem Fokus ihrer symbolischen Repräsentation. Dabei sollen zum einen Ergebnisse mit Bezug auf die Leitfrage dieser Arbeit identifiziert werden, andererseits erhofft sich die Autorin durch die Auswertung bereits vorliegender Studien Impulse für die Generierung eines eigenen Arbeitsbegriffs von *Empowerment*. Hierzu werden zunächst einige zentrale Arbeiten im Einzelnen dargestellt und dann in einem zweiten Schritt der Forschungsstand strukturiert zu den Auswirkungen des Panchayat-Amtes auf die individuelle Mandatsträgerin, auf die Gruppe der Frauen sowie auf die Geschlechterbeziehungen analysiert.

#### 6.4.1 Auswirkungen des Panchayat-Amtes: Zentrale Studien

Evelin Hust (2004) hat sich in Anwendung der Konzepte *Politics of Presence* (Phillips 1995)<sup>174</sup> und *Empowerment*<sup>175</sup> in zwei Fallstudien in Odisha<sup>176</sup> den Auswirkungen der Quote auf die Situation von Frauen in dörflichen Kontexten gewidmet. Sie unterscheidet in ihrem Verständnis von *Empowerment* vier Phasen, die sie untersucht: den Eintritt in die Politik (*Political Presence*), ihre Art der Politikgestaltung bzw. Ausübung des Mandats (*Exercise of Power*), den individuellen *Empowerment*-Prozess, gekennzeichnet durch u. a. einen Zuwachs an Wissen, Status und (Selbst-)Bewusstsein, sowie den kollektiven *Empowerment*-Prozess für Frauen in der indischen Gesellschaft. Hust stellt zweierlei fest: Zum einen führt die politische Präsenz der Frauen und ihre Teilnahme an den PRI durchaus zu einem Veränderungsprozess auf Ebene des Individuums und zum Teil auch auf Ebene der PRI. Andererseits sind jedoch Auswirkungen in Richtung einer generell verbesserten Situation für Frauen (durch veränderte *Policy*-Prioritäten) bzw. eine Veränderung der politischen Kultur (durch einen positiven Einfluss der Frauen) nicht bzw. nur in sehr begrenztem Maße festzustellen.

Allerdings attestiert Hust ein „psychologisches *Empowerment*“ (ibid.: 206) der Politikerinnen selbst: Alle Befragten berichteten von einem enormen Zuwachs an Wissen und einem Bedürfnis, sich weiter fortzubilden (ibid.: 209). 42 Prozent der Frauen bestätigten, dass sich durch ihre vermehrte öffentliche Sichtbarkeit auch ihr Status bzw. der ihnen entgegengebrachte Respekt im Dorf und innerhalb der Familie verbessert habe (ibid.: 215). Allerdings habe sich an der Arbeitsaufteilung zwischen den Geschlechtern im Haushalt nichts geändert, d. h. dieser Prozess hat bisher nicht die *Gender Power Relations* beeinflusst (ibid.: 216). Auf Ebene des (auch Selbst-)Bewusstseins der Frauen attestiert Hust anhand von verschiedenen Indikatoren einen deutlichen Wandel (ibid.: 220). Dieser wird beispielsweise daran erkennbar, ob die Frauen aus dem Haus gehen und mit Fremden, auch Bürokraten, das Gespräch suchen, ob sie an Treffen teilnehmen oder daran, ob sie öffentliche Reden halten. Ein Veränderungsprozess lässt sich auch

---

<sup>174</sup> Vgl. Ausführungen dazu im Kapitel 5.3.

<sup>175</sup> Für das *Empowerment*-Modell von Hust siehe auch Kapitel 7.5.6.

<sup>176</sup> Die Fallstudien in den Blocks „Gania“ und „Balipatna“ im Bundesstaat Odisha fanden in den Jahren 1989–1999 (quantitativ) und 2000 (qualitativ) statt. Befragt wurden 105 Frauen und 80 Männer aus allen 19 *Gram Panchayats*, Interviews für die Erhebung des *Empowerments* wurden mit 14 Frauen geführt.

daran ablesen, dass die Hälfte der Befragten zukünftig erneut ein höheres politische Amt anstrebt (ibid.: 222). Doch Hust beschreibt ebenfalls, dass den Frauen bei ihrem Rollenwandel immer wieder abwertende und ausgrenzende Tendenzen begegnet seien und sie ihre Freiheit zum Teil sogar selbst beschränkten, etwa durch verinnerlichte Rollenkonformität. Hust verweist auf dieses von u. a. Rowlands als „verinnerlichte Unterdrückung“ umschriebene Phänomen (Rowlands 1998: 14), bei dem Frauen die sie beschränkenden Rollen so selbstverständlich akzeptieren, dass es sehr schwer für sie ist, sich selbst davon zu befreien (Hust 2004: 217). Dies jedoch wäre nach Hust ein notwendiger erster Schritt zu einem veränderten Bewusstsein, das auch eine Infragestellung der *Gender Roles* ermöglichen würde:

Empowerment in terms of understanding the power relations and the structural reasons of one's oppression is dependent on the perception of actually being oppressed. (Hust 2004: 216)

Das für eine progressive Transformation der Geschlechterrollen oder der PRI (und ihrer Politik) notwendige *Gender-Bewusstsein* (*Gender Awareness*) für die Situation von Frauen und die entsprechenden strukturellen Ursachen bleibt ihren Erhebungen zufolge jedoch zu vermissen (Hust 2004: 227).

Mit Blick auf die „empowernden“ Auswirkungen der Quote auf die Gruppe der Frauen im Allgemeinen stellt Hust kaum Veränderungen bzw. keine vermehrte Inklusion in der Gesellschaft fest (ibid.: 235). Doch sie unterstreicht die vermehrte „symbolische Anerkennung“ der Frau als Agierende im öffentlichen Raum (ibid.: 234), bestätigt die Rolle der Panchayat-Frauen als Vorbilder und attestiert deren Wahrnehmung als zumindest potenzielle Ansprechpartnerin für Frauen als positive Auswirkungen (ibid.: 235), die auf die Gruppe der Frauen ausstrahlen. Insofern kommt Hust zu dem Schluss, dass die Frauen den ihnen durch die Quote neu geöffneten Raum durchaus aktiv wahrnehmen (ibid.: 262) und verändern (ibid.: 264). Gleichzeitig mangle es jedoch an Bewusstsein und an Mobilisation bzw. Organisation für Frauenthemen (ibid.: 256) und *Empowerment* könne nur verwirklicht werden, wenn sowohl die Frauen als auch ihre Netzwerke aktive Unterstützung fänden:

The quota is definitely an important step, but it will remain less effective if it is not coupled with other efforts to strengthen women's independence and capacities [...]. The very lack of empowered women groups at the village level also constrains the empowering impetus of the women's quota. (Hust 2004: 256 f.)

Hust unterstreicht das Potenzial für sozialen Wandel, welches sie in den Veränderungsprozessen auf individueller Ebene angelegt sieht, geht allerdings davon aus, dass es

noch länger dauern wird, bis diese individuellen Erfolge auch eine tatsächliche Breitenwirkung entfalten (ibid.: 272).

Auch G. D. Bhatt (2010) betrachtet in ihrer Studie die Panchayat-Arbeit von 260 Frauen nicht nur aus deskriptivem und substanziellem Forschungsinteresse (s. o.), sondern geht ebenfalls der Frage nach, inwiefern das Amt sich im Sinne von *Empowerment* auf die Frauen selbst auswirkt. Dabei gibt eine große Mehrheit (91,2 %) der Frauen an, dass sich ihre Mobilität enorm erhöht (Bhatt 2010: 153), ihr Bewusstsein sich erweitert (ibid.: 155) und sich ihr Status durch ihre Mitwirkung in sozialen und politischen Institutionen verbessert hätte (92,3 %; ibid.: 152). Bei immerhin 34,2 Prozent der Frauen wirkt sich ihre Tätigkeit auch auf eine vermehrte Entscheidungsmacht innerhalb der Familie aus (ibid.: 148). Die übrigen bestätigen diese Auswirkung jedoch nicht und nur 29 Prozent der Frauen berichten davon, dass sich angesichts der neuen Aufgaben der Partner auch mehr in den Haushalt einbringe (ibid.: 149). Zwar geben 55,8 Prozent der Frauen an, dass auch ihr ökonomischer Status von der Panchayat-Arbeit profitiere (ibid.: 154), darüber hinaus berichten jedoch nur knapp 9 Prozent davon, dass sich der Alltag für sie privat verbessert habe (ibid.: 154). Bhatt bestätigt aus ihrer Sicht die „empowernde“ Wirkung von Quoten (ibid.: 169), verweist jedoch angesichts der geringen Auswirkungen auf die innerfamiliäre Entscheidungsgewalt und Aufgabenteilung darauf, dass der Zugang zur Information und Training für den weiter gehenden Erfolg der Frauen unerlässlich sei (ibid.: 168).

Stefanie Strulik (2004, 2007, 2008, 2014) forscht ebenfalls zu den Auswirkungen des Panchayat-Amtes auf Frauen, die Gesellschaft und die Politik. Sie zielt durch ihr Verständnis der Lokalpolitik als eines maßgeblich durch *Gender* strukturierten Raums auf die Interaktion verschiedener sozialer Dimensionen und Lebenswelten (Strulik 2008: 350) und beabsichtigt, dadurch auch subtilere Formen des Wandels erkennen und weibliche Formen des „Politikmachens“ wahrnehmen zu können (Strulik 2004: 1). Strulik kommt bei ihrer Beschäftigung mit politischen Werdegängen und Erfahrungen von Panchayat-Frauen immer wieder zu dem Schluss, dass der politische Raum sich durch deren Arbeit durchaus verändert (Strulik 2008: 364) und dass sich auch die Geschlechterbeziehungen subtil wandeln (Strulik 2004: 2; 2008: 367; 2014: 365). Diese neu gewonnenen Räume und erkämpften Rollen müssen sich jedoch auf absehbare Zeit in Verhandlungsprozessen immer wieder neu gegenüber der Gesellschaft und den politischen Eliten und Behörden behaupten (Strulik 2004: 1). Vor dem Hintergrund der patri-

archalen Gesellschaft plädiert sie für die Anerkennung auch vermeintlich kleiner Schritte (ibid.: 12) und illustriert diese anhand biografischer Betrachtungen unter besonderer Berücksichtigung der Lebenswelt der Frauen (Strulik 2008: 370) durchaus als große Meilensteine (Strulik 2004: 12). Im Kontext von *Empowerment* verortet Strulik somit den individuellen Prozess einer Frau, eine öffentliche Identität zu entwickeln, als zentralen Schritt (ibid.: 11).

Ihre jüngste Studie (2014) zeichnet in einer „Ethnografie der Lokalpolitik“ die politischen Werdegänge von sieben Panchayat-Frauen in Uttar Pradesh und Himachal Pradesh nach. Strulik untersucht die Wirkungsweise von *Gender*-Normen und Geschlechterbeziehungen und beschreibt die Selbstdefinitionen und Abwägungen der Panchayat-Frauen im Kontext ihres politischen und sozialen Alltags. Erst dieser *Gender*-sensible Analyseblick ermöglicht Erkenntnisse darüber, ob bzw. inwiefern die Quote Frauen ermöglicht hat, Politik und Geschlechterbeziehungen zu beeinflussen (Strulik 2014: 365):

The interplay of “doing gender” and “doing politics” creates ripples beyond the formal political field that may get gradually institutionalised by routinization. Thus, women’s political participation and the insertion of female political modes will not only lead to a transformation of local politics but eventually to the transformation of gender relations. [...] The 73<sup>rd</sup> amendment can be seen as having opened up space for re-imagining local politics as well as extended the pool of possibilities to engage with the ambivalences of new discursive and moral formations. (Strulik 2014: 365 f.)

Auch die oben bereits erwähnte Studie der indischen Regierung (Government of India 2008) geht in einem Kapitel der Frage nach, wie sich die Partizipation von Frauen auf die Frauen selbst sowie auf ihre Dorfgemeinschaft auswirkt. Individuelles *Empowerment* versteht die Studie in dem Sinne, als sich für die Frauen neue Räume und damit Freiheiten eröffnen, ihre Anliegen umzusetzen (ibid.: 130). Entsprechend untersucht sie veränderte Wahrnehmungen über eine sich wandelnde Rolle der Panchayat-Frauen bezogen auf drei Identitätsebenen einer Frau: ihr Selbstbild, den Haushalt und die Dorfgemeinschaft. Für die Ebene der Selbstwahrnehmung kommt die Studie zu dem Schluss, dass, auch unabhängig vom Geschlecht, auf persönlicher Ebene die Wahl in ein Panchayat-Amt zu einem gesteigertem Selbstbewusstsein (79 %, ibid.: 159) und Selbstwertgefühl (81 %, ibid.: 159) führt und sich dies in gesteigerter Effektivität auswirke (ibid.: 130). Allerdings verdeutlichen die Erhebungen ebenfalls, dass der Zuwachs an Selbstbewusstsein, Respekt oder Entscheidungsgewalt bei Frauen generell geringer ausfällt (ibid.: 131).

Auf Ebene des Haushaltes wird ebenfalls ein Zuwachs von Entscheidungsmacht attestiert: Eine Mehrheit der Frauen bestätigt, seit der Wahl bei familiären Entscheidungen, z. B. zu ökonomischen oder gesundheitlichen Fragen, vermehrt eingebunden zu werden (ibid.: 132). Eine größere Freiheit nehmen sie auch bezüglich ihrer Mobilität wahr, für die sie seither seltener auf Erlaubnis angewiesen sind (ibid.). 62 Prozent der Befragten gaben an, dass sich die Arbeit im Haushalt nicht verringert hätte, 30 Prozent sagten, sie würden hierfür nun weniger Zeit aufwenden, fast gleich viele Frauen gaben an, nun etwas weniger Zeit für die Aufsicht der Kinder zu investieren (ibid.: 73). 60 Prozent derjenigen Frauen, die weniger Zeit für den Haushalt aufbringen, haben hierfür innerfamiliäre Unterstützung (ibid.).

Auch auf Ebene des soziokulturellen Raums der Gemeinschaft verzeichnet die Studie eine positive Wirkung bzw. einen Zuwachs an *Empowerment*: Ein Großteil der Frauen gab zu Protokoll, dass Vertreter der Bürokratie und die nächst höhere Panchayat-Ebene ihre Anliegen vermehrt aufgriffen (ibid.: 132) und sie sich auch von ihren Panchayat-Kolleg/innen wertgeschätzt fühlten (ibid.: 136). Nach Ansicht von wiedergewählten Panchayat-Frauen wirkt sich ihre politische Arbeit auch dahin gehend aus, dass Frauen im Dorf vermehrt an der *Gram Sabha* teilnahmen, dass sich das politische Bewusstsein von Frauen im Dorf gesteigert hätte und diese vermehrt ihre Themen einbrächten (ibid.: 139).

Auch Bishaka Datta (1998) attestierte in ihrer viel zitierten Studie *And who will make the chapatis?* bereits 1998 einen „unsichtbaren Prozess“ (Datta 1998: 128) des *Empowerments* für die in Maharashtra untersuchten Panchayat-Frauen. Sie illustrierte diesen Prozess anhand der Indikatoren vermehrter Wertschätzung durch Dritte (ibid.: 129), der individuellen Steigerung an (*Gender-*)Bewusstsein, Wissen und Mobilität (ibid.: 130) und anhand des Zuwachses an Entscheidungsgewalt und Bereitschaft, erneut zu kandidieren.

Sara Andersson und Susanne Bohman (2001) untersuchten in ihren Fallstudien in Kerala „empowernde“ Auswirkungen des Panchayat-Amtes, indem sie die Lebensbereiche Familie und Nachbarschaft, den Bezug der Frauen zu Parteien, ihre Arbeit im Panchayat sowie ihr Selbstbild nach fünf Jahren im Amt analysierten. Sie schildern die individuellen Erfahrungen von 15 Frauen, thematisieren deren Probleme und attestieren ebenfalls einen Einstellungswandel (Andersson/Bohman 2001: 47), gesteigertes Selbstbewusst-

sein, mehr Mobilität und Kontakte (ibid.: 53) und ihre vermehrte öffentliche Sichtbarkeit (ibid.: 57). Andersson und Bohman betonen die Relevanz eines grundlegenden Einstellungswandels aufseiten der Gesellschaft, denn die Panchayat-Frauen befänden sich im „ständigen Zwiespalt zwischen kulturellen Normen der Abhängigkeit vom Mann und neu gewonnenem Wissen und Ansprüchen über ihre Eigenständigkeit und politischen Rechte“ (ibid.: 49). In puncto Mobilität bedeute dies auf den ersten Blick einen Zuwachs an Autonomie, da die Frauen keine Erlaubnis mehr einholen müssten. Allerdings unterwarfen sie sich innerhalb ihrer neu gewonnenen Freiheit neuen Formen der Abhängigkeit von ihrem Mann – beispielsweise im Falle der Mobilität mit der Information darüber, was sie wo zu tun gedenken. Die neu gewonnene Freiheit und die Unterstützung ihrer neuen Rolle fuße also auf der Einhaltung alter patriarchaler Regeln (ibid.: 49).

Nirmala Buch (2000, 2010) widmete sich in ihren im Jahr 2000 veröffentlichten Befragungen aus drei Staaten (Madhya Pradesh, Rajasthan und Uttar Pradesh, 1.199 Befragte, davon 843 Frauen) u. a. den Auswirkungen des politischen Amtes auf das Leben und Selbstbild der Politikerinnen. Fast die Hälfte der Frauen (48 %) bemerkte bei sich selbst einen Wandel ihrer Einstellungen, fast 60 Prozent (58,6 %) stellten einen diesbezüglichen konkreten positiven Wandel in ihrem Alltag fest (Buch 2000: 20). Buch weist einen Anstieg an Selbstbewusstsein und politischem Bewusstsein nach, der sich in der politischen Arbeit der PRI-Abgeordneten (ibid.), aber auch ihrem privaten Alltag niederschlägt. So beobachtete Buch durchaus Auswirkungen auf die Rollenverteilung, die z. B. im Bereich der Hausarbeit sichtbar wurden:

The amendment has begun a change of legitimacy and mandatoriness to women's new non-traditional role in panchayats which helps the supporting husbands to share responsibilities without the fear of ridicule and makes others to at least reconsider and think. (Buch 2000: 21 f.)

Befragungen unter den Dorfbewohner/innen bestätigten zudem ein mehrheitlich positives Bild und damit verbunden Hoffnungen auf politische Veränderungen im Dorf (Buch 2000: 20).

Für ihre neuere Studie *From Oppression to Assertion* (2010) suchte Buch bereits 1996–1999 befragte Frauen erneut auf (2002/2003) und führte zudem Neuerhebungen (2009) durch, um die Auswirkungen des Panchayat-Amtes mit längerfristiger Wirkung betrachten zu können. Buch untersucht deskriptive und substanzielle Aspekte (s. o.), widmet jedoch einen Teil ihrer Erhebungen explizit der Frage nach einem Wandel bezüglich des

Status, der Einstellungen, der Selbstwahrnehmung und des (familiären) Alltags der Frauen. Dabei versteht Buch *Empowerment* sowohl als einen Prozess als auch einen Ergebniszustand, der wiederum Variable für konkrete Entwicklungserfolge in anderen Bereichen, z. B. der Gesundheit (Buch 2010: 20), sein kann.<sup>177</sup> Erneut attestiert Buch einen deutlichen Wandel bezüglich bisheriger Abhängigkeitsstrukturen und Rollenbilder (ibid.: 96). Die Frauen genossen mehrheitlich mehr Autonomie und Respekt (ibid.: 98), hatten ein höheres Selbstbewusstsein und verfügten über ein gestiegenes politisches Bewusstsein (ibid.: 100), das sich sowohl beruflich als auch in ihrem Familienalltag niederschlug (ibid.: 102): 35–40 Prozent gaben mit Blick auf die Verteilung der Hausarbeit Veränderungen an (ibid.: 103).

Besonders interessant ist die Wiederbefragung auch mit Blick auf langfristige Effekte der Quote im Dorf: Denn ab 2005 habe das neue Rollenbild der Panchayat-Frau im Dorf gänzlich Akzeptanz gefunden und Buch attestiert, dass das Engagement der Frauen auch grundsätzlich zur Anerkennung der Rechte der Frau beigetragen hat (ibid.: 108). Mehrheitlich wird von der Dorfbevölkerung durch die Mitwirkung von Frauen eine Verbesserung der Politik erhofft (ibid.: 107) bzw. zum Teil bereits gesehen (ibid.: 108).

Buch untersuchte in dieser Studie weiterhin den Stand der Implementierung der PRI-Reform durch die einzelnen Bundesstaaten und kam zu dem Schluss, dass die Panchayat-Strukturen nach wie vor selbst enormen weiteren *Empowerments* (ibid.: 179) bedürfen: So beanstandet sie große Probleme bezüglich ihrer Funktionen, finanziellen Ausstattung und administrativen Autonomie (ibid.: 12). Insofern schließt Buch, dass mit Blick auf den *Empowerment*-Effekt der Quote für Frauen ein deutlicher Wandel zu verzeichnen ist (ibid.: 189), dass jedoch deren langfristiger und weitreichender Erfolg davon abhängt, ob auch die Institutionen selbst echte Macht und Wirkung erhalten (ibid.: 179).

Vicky Getz (2005) untersuchte 2000/2001 an Fallstudien (30 Frauen) in Kerala die „empowernden“ Auswirkungen der Quote auf individueller Ebene. Der *Empowerment*-Definition von Naila Kabeer<sup>178</sup> folgend, steht dabei das Forschungsinteresse im Vordergrund, ob der Eintritt von Frauen in die Politik es diesen ermöglicht, patriarchale *Gen-*

---

<sup>177</sup> Für eine detailliertere Diskussion des *Empowerment*-Begriffs siehe Kapitel 7, insbesondere 7.3.

<sup>178</sup> Vgl. hierzu Kapitel 7 zu *Empowerment*, insbesondere 7.3.

*der-Power-Relations* wahrzunehmen, zu hinterfragen und letztendlich zu verändern (Getz 2005: 1). Mit Blick auf die Phase der Nominierung und Wahl zur Panchayat-Abgeordneten stellt Getz fest, dass bereits der Eintritt in die Politik eine „empowernde“ Wirkung auf die Frauen hatte, obwohl die meisten aufgrund von äußerem Druck kandidiert hätten (ibid.: 83). Doch bereits das per Quote „verordnete“ Mandat an sich bedeutete für die Frauen ein Plus an humanen und sozialen Ressourcen – neuen Netzwerken, vermehrtem Wissen und Erfahrungen (ibid.: 92) –, das auch in einem gesteigerten Handlungsspielraum (ibid.: 93) und vor allem im Selbstbild fortwirkte:

On a personal, psychological level there was perceptible change in women's sense of self. The top-down approach, in this sense, propelled the women into a public sphere from which a new level of empowerment became possible. The visibility of women campaigning may have begun to challenge the patriarchal corralling of women into private or socially acceptable roles, giving way to an expansion of potential roles and behaviors. (Getz 2005: 93)

Allerdings stellt Getz fest, dass Frauen zwar die Tore passierten, die „Türhüter“ allerdings die Männer blieben (vgl. Getz 2005) – also ihr politisches Wirken durch strukturelle Benachteiligung (ibid.: 99) und vor allem patriarchale Grenzen stark begrenzt werde (ibid.: 149). Trotzdem attestiert Getz ein gewachsenes Selbstbewusstsein, einen Zuwachs an Wissen (ibid.: 160) und auch das Entstehen (frauen)politischen Bewusstseins (ibid.: 108), welches in konkreter Politik für Frauen fortwirkte (ibid.: 114). Die Frauen hoben vor allem den neu geschaffenen öffentlichen Raum für Frauen hervor, da Frauen im Dorf nun erstmals Ansprechpartnerinnen hätten und von diesem neuen Zugang stark Gebrauch machten (ibid.: 119). Die Mandatsträgerinnen erfuhren besonders im Zusammenschluss ihre Stärke, sich für gemeinsame Belange einzusetzen (ibid.: 131). Getz betont diese Erfahrung als individuelle *Empowerment*-Erfahrung per se (ibid.: 136) und findet durch ihre Daten die Annahme bestätigt, dass soziale Vorerfahrungen und Netzwerke sich förderlich auf die Frage auswirken, wie stark sich Frauen sozialen Normen widersetzen können (ibid.: 138).

Trotz dieser Erfolge kommt Getz jedoch insgesamt zu dem Schluss, dass die Frauen de facto bisher keine Möglichkeit haben, der subtilen Kontrolle durch die Männer als „Gatekeeper“ (ibid.: 152) zu entgehen. Sie seien eben nicht frei, kontroverse politische Inhalte (wie z. B. Gewalt gegen Frauen, Alkoholmissbrauch etc.) zu thematisieren (ibid.: 149), da der Status quo sie zu einer stillschweigenden Befolgung des (durch Männer) gesteckten Rahmens zwingt. Getz findet also keine Anhaltspunkte dafür, dass *Empowerment* im Sinne einer kritischen Bewusstseinsbildung, geschweige denn eines Hin-

terfragens und Veränderns von *Gender*-Normen stattfindet (ibid.: 155). Für Getz kann jedoch erst dann von *Empowerment* gesprochen werden, wenn Frauen eben jene Ungleichberechtigung identifizieren, sich ihr entgegenstellen und sie auch politisch bekämpfen (ibid.: 160). Dies wird auch mit Blick auf die private Sphäre der Panchayat-Frauen deutlich, in der sich z. B. nichts an der innerfamiliären Aufgabenverteilung geändert hat. Der Zuwachs an Selbstbewusstsein übersetzte sich also nicht in einen Machtanspruch zu Hause, sondern die *Gender Role* wurde weiter bereitwillig ausgeführt (ibid.: 153).

In ihrer Studie zu Panchayat-Frauen in Karnataka gingen Stephen und Sekaran (2001) auch explizit einem Wandel der Geschlechterrollen (*Gender Role Transformation*) nach und untersuchten Veränderungen auf individueller, familiärer und dörflicher Ebene als Folge des politischen Mandats (Stephan/Sekaran 2001: 14). Sie verzeichneten auf Ebene des Dorfes einen Anstieg an Status und Respekt gegenüber den Panchayat-Frauen, der sich auch auf individueller, psychologischer Ebene (ibid.: 183) wiederfand. Allerdings fand auf Ebene der Familie kaum ein Wandel der Geschlechterrollen statt (ibid.: 153). Insgesamt attestieren Stephen/Sekaran für eine Mehrheit der Frauen keinen Wandel ihrer *Gender Role*, stellen jedoch immerhin für 41 Prozent einen moderaten und für 5 Prozent sogar einen sehr ausgeprägten Wandel ihrer *Gender Role* fest (ibid.: 151). Stephen/Sekaran bestätigen ebenfalls, dass bisherige Machtstrukturen durch die Quote herausgefordert würden und in Dynamik gerieten (ibid.: 104), dass jedoch etablierte männliche Machtzentren nach wie vor de facto die Macht hätten (ibid.: 105). Mit Blick auf Trainings, die Panchayat-Frauen absolviert haben, weisen Stephen und Sekaran nach, dass diese sich sehr effektiv auf die Fähigkeit und Bereitschaft der Frauen auswirken, *Gender Roles* zu begreifen und *Gender Power Relations* zu verändern. Selbst ehemalige „Proxy-Frauen“ entwickelten durch Trainings, die Geschlechterungerechtigkeit thematisieren, ein Bewusstsein und eine Bereitschaft, sich für ihre Rechte einzusetzen (ibid.: 169).

Auch die Untersuchung von Deininger et al. (2014) zeigt langfristige und nachhaltige positive Wirkungen der Quote(nfrauen) auf, die sich allerdings auch erst über einen Zeitraum von 15 Jahren und zum Teil nach einem anfänglichen „Backlash“ (in den ersten Jahren, in denen die Frauen sich das Handwerk der PRI erarbeiten) zeigt (Deininger et al. 2014: 15).

#### 6.4.2 Zusammenfassende Analyse: Auswirkungen der Quote für „die Panchayat-Frau“

Ausgangspunkt für viele Studien im Forschungsgebiet der symbolischen Repräsentation ist das Individuum, d. h. die gewählte Panchayat-Frau. Zumeist in Form von Fallstudien erforschen sie, wie sich das Panchayat-Mandat auf ihre Einstellungen und den Alltag der einzelnen Frau auswirkt. Anhand verschiedenster Dimensionen wird die Wahrnehmung ihrer selbst abgefragt und es werden zum Teil auch Einstellungs- und Verhaltensindikatoren entwickelt und untersucht. Da jede Studie mit unterschiedlichen Begrifflichkeiten arbeitet und in diesem Kontext verwendete Indikatoren im nachfolgenden Kapitel 7 zu *Empowerment* noch einmal aufgenommen und diskutiert werden, wird an dieser Stelle nur darauf verwiesen und nicht detailliert darauf eingegangen.

Generell ergibt die Studiendurchsicht, dass das politische Mandat zweifelsohne einen sehr großen Einfluss auf das Leben und Selbstbild der Panchayat-Frauen hat (Deininger et al. 2014; Reddy/Abadi 2014; Strulik 2014; Kumari 2013; McWilliams 2011; Singh 2011; Bhatt 2010; Buch 2010; Everett 2009; Government of India 2008; Nolle 2008; Strulik 2008; Abdool et al. 2005; Getz 2005; Hust 2004; Strulik 2004; Ramesh/Ali 2001; Stephen/Sekaran 2001; Andersson/Bohman 2001; Mahipal 2001; Buch 2000; Banerjee 1998; Datta 1998).

Durchweg attestiert werden ein Anstieg von Selbstbewusstsein (Reddy/Abadi 2014: 392; Kumari 2013; Singh 2011: 269; Bhatt 2010; Buch 2010: 98; Everett 2009: 291; Government of India 2008: 131; Mohanty 2006; Getz 2005: 157; Andersson/Bohman 2001: 53; Stephen/Sekaran 2001: 183; Bandyopadhyay 2000; Buch 2000: 21; Datta 1998) und ein erhöhtes Bewusstsein für die eigene Rolle und für gesellschaftliche *Gender*-relevante Themen (Joseph 2011: 169; McWilliams 2011: 175; Bhatt 2010: 155; Getz 2005: 121; Bandyopadhyay 2000; Buch 2000: 21; Datta 1998: 130). Viele Frauen geben eine Erweiterung ihrer Kompetenzen (Reddy/Abadi 2014: 388; Kumari 2013; McWilliams 2011: 175; Bhatt 2010: 152; Everett 2009: 291; Government of India 2008: 132; Getz 2005: 157) und ihrer Mobilität (Chaudhuri 2015: 23; Bhatt 2010: 153; Everett 2009: 279; Government of India 2008: 132; Strulik 2008: 359; Datta 1998: 130) zu Protokoll und beginnen, ihren Alltag neu zu gestalten (Bhatt 2010: 154; Strulik 2008: 367; Bandyopadhyay 2000; Buch 2000: 21). Im Bewusstsein, dass sich ihre Einstellungen verändern (Reddy/Abadi 2014: 390; Buch 2010: 101; Strulik 2008: 370; Getz 2005: 93; Andersson/Bohman 2001: 47; Bandyopadhyay 2000; Buch 2000: 21; Datta 1998:

132), berichten die Frauen auch von vermehrter individueller Entscheidungsgewalt in Panchayat- und familiären Angelegenheiten (Reddy/Abadi 2014: 388; Strulik 2014: 83; Bhatt 2010: 148; Getz 2005: 131; Stephen/Sekaran 2001: 149; Datta 1998: 133). Ihr Panchayat-Mandat wirkt sich in den Augen vieler Frauen positiv auf ihr Familienleben (Reddy/Abadi 2014: 389; Kumari 2013; Bhatt 2010: 149; Nolle 2008; Stephen/Sekaran 2001: 149; Bandyopadhyay 2000; Buch 2000: 21; Datta 1998: 131) und ihr Ansehen/ihre Akzeptanz im Dorf aus (Kumari 2013; McWilliams 2011: 138; Buch 2010: 98; Government of India 2008: 131; Getz 2005: 157; Buch 2000: 19). Innerfamiliär führt das z. B. dazu, dass die Panchayat-Frauen auch für die eigenen Töchter neue Prioritäten setzen, z. B. mehr Bildung ermöglichen oder eine frühe Verheiratung abgeschlossen wird (Buch 2010: 102; 2000: 21; Datta 1998: 132). Eine andere Ausprägung ist eine neue Aufteilung der Familienarbeit, indem sich der Mann vermehrt einbringt und somit auch hier die *Gender Role* im Wandel begriffen ist (Reddy/Abadi 2014: 389; Buch 2010: 103; 2000: 21). Allerdings wird vielfach darauf hingewiesen, dass damit nicht unbedingt ein Infragestellen oder eine Veränderung von innerfamiliären *Gender Power Relations* einhergeht (Getz 2005: 153; s. u.).

#### **6.4.3 Ein Plus für alle Frauen? Auswirkungen der Quote auf indische Frauen**

Zu der Frage, ob – über die Auswirkungen für die gewählten Vertreterinnen hinaus – von der Frauenquote auch positive Wirkungen für Frauen generell ausgehen, gibt es unterschiedliche Ergebnisse. Wenig überraschend dabei ist, dass die Studien, die Panchayat-Frauen erstrangig als *Proxies* ohne tatsächliche Teilhabe einstufen, diesbezüglich keine Verbesserungen feststellen (vgl. 6.3.1; u. a. Prasad/Padalia 2011; Chaudhary 2011). Andere Studien dokumentieren anhand verschiedener Indikatoren, dass sich die Quote direkt und indirekt durchaus generell positiv für Frauen auswirkt (u. a. Beaman et al. 2009; 2012; Buch 2010; 2000; Hust 2004; Datta 1998). Dabei geht es zum einen um die bereits oben ausgeführten Auswirkungen einer vermehrten Präsenz von „Frauenthemen“ auf *Policy*-Ebene (vgl. Kapitel 6.3) und die positiven Folgen für die Töchter von Panchayat-Frauen bezüglich Entscheidungen für deren Werdegang. Zum anderen hat die per Quote garantierte Wahl weiblicher Mandatsträgerinnen auch „gewöhnlichen Dorffrauen“ oftmals erstmalig einen neuen Zugang zur Lokalpolitik eröffnet (u. a. Agarwal 2015: 159; Jafar 2013: 84; Getz 2005: 119; Mohanty 2005: 8; Na-

nivadekar 2005: 9; Hust 2004: 234): Denn Frauen haben erstmals weibliche Ansprechpartnerinnen auf Panchayat-Ebene, nutzen dies aktiv und bringen dort ihre Themen ein (u. a. Agarwal 2015: 159; Chaudhuri 2015: 23; Hust 2004: 262). Eine „weibliche Form des Politikmachens“ etabliert neue Räume und Einflussosphären für Frauen (Strulik 2008: 364; 2004: 1), ihre Vernetzung zeigt Potenzial für weiter reichenden Wandel (Palanithurai et al. 2009: 334; Getz 2005: 131). Außerdem wirken Panchayat-Frauen als neue Facette in der *Gender Role* der Frau, sie inspirieren als Vorbilder andere Frauen und motivieren sie zur Kandidatur oder zu gesellschaftspolitischem Engagement (Deininger et al. 2014: 15; Beaman et al. 2009: 1499; Nanivadekar 2005: 9; Hust 2004: 234). Ghani et. al. (2013: 2) weisen auch auf die positive Wirkung der Quote auf das unternehmerische Handeln von Frauen hin und stellen das Streben nach ökonomischem *Empowerment* in engen Zusammenhang mit der Quote (ibid.: 4).

Dass der Umgang mit politisch aktiven Frauen zu einem Wandel von Einstellungen gegenüber Frauen in Politik und Gesellschaft führt, zu ihrer grundsätzlich höheren Akzeptanz beiträgt und Vorurteile abbaut, weisen diverse Studien nach (Buch 2010: 108; Beaman et al. 2009: 1533; Hust 2004: 234; Buch 2000: 20).

Auch Lori Beaman et al. (2009 und 2012) kommen in ihren Einstellungsuntersuchungen zu dem Schluss, dass die per Quote ermöglichte Teilhabe von Frauen sich durchaus gesamtgesellschaftlich auswirkt und zu einem Aufweichen von Stereotypen und tradierten *Gender Roles* führt (Beaman et al. 2009: 1530). Anhand von Befragungen und Assoziationsstests in West Bengal beobachteten sie direkte Wirkungen der Quote auf Wahrnehmungen und Einstellungen der Allgemeinheit.<sup>179</sup> Für reservierte Wahlkreise weisen sie nach, dass Frauen sowohl von Männern als auch von Frauen als grundsätzlich fähige Mandatsträgerinnen eingeschätzt werden, d. h. die traditionelle Kompetenzzuweisung und Koppelung von politischem Mandat mit dem männlichem Geschlecht abgebaut wurde (Beaman et al. 2012: 215). Dabei wird deutlich, dass sich der Blick auf „die Frau“ vor allem bei Männern verändert hat und eine Entwicklung von Einstellungen vor allem dort vonstattengegangen ist, wo es Frauen gelang, auch substantiell politische Erfolge zu erzielen. Die *Gender Roles* sind klar im Wandel begriffen, *Power Relations* werden neu verhandelt. Beaman et al. sehen dabei eine enge Verzahnung von substanti-

---

<sup>179</sup> Befragt wurden insgesamt 6.642 Männer und 6.568 Frauen (Beaman et al. 2012: 212).

eller und symbolischer Ebene (ibid.: 209). Neben der Abfrage genereller Grundhaltungen anhand eines „Sexismus-Index“ (ibid.: 214) erhoben Beaman et al. auch etwaige Auswirkungen für den Radius an Mobilität und das Ausmaß von Entscheidungsmacht der durchschnittlichen indischen Frau: Anhand von Einstellungsmustern etwa zu der Frage, ob Frauen beispielsweise alleine das Haus verlassen oder weitere Strecken reisen „dürfen“ oder inwiefern sie in familiäre Entscheidungen mit einbezogen werden, wird deutlich, dass negative Stereotype durchaus abnehmen (ibid.: 209). Allerdings wirkt sich in den Erhebungen von Beaman et al. dieser Einstellungswandel bisher nicht in der privaten Sphäre bzw. auf die *Gender Power Relations* auf Ebene der Familie aus (ibid.: 219).

#### **6.4.4 *Gender Roles* in Bewegung? Auswirkungen auf das Geschlechtergefüge**

Definiert man den Erfolg der Quote bzw. das Eintreten von *Empowerment* wie etwa Getz dahin gehend, dass sich bei den Panchayat-Frauen (oder sogar über diese hinaus in der Gesellschaft) ein kritisches Bewusstsein für *Gender Roles* entwickelt und dass diese hinterfragt und abgelegt werden (Getz 2005: 155), befindet man sich auf der Suche nach Auswirkungen auf die *Gender Roles* bzw. *Gender Power Relations*. Für diese etwaigen Veränderungsprozesse ist vor allem die familiäre Ebene entscheidend (Strulik 2008: 370; Abdool et al. 2005: 126; Stephen/Sekaran 2001: 15), da hier die Rollen täglich neu ausgeübt und gegebenenfalls verhandelt werden. In der Forschung werden daher u. a. Fragen als Indikatoren genutzt, inwiefern Frauen ihre Zuständigkeit für Haushalt und Kinder reduzieren können, inwiefern ihr Mann oder ihre Familie Teile dessen übernimmt, ob Frauen in familiären Belangen neues Mitspracherecht erfahren oder sie auf weniger „Erlaubnisse“ des Mannes bezüglich ihrer Mobilität und ihres Handelns angewiesen sind.

Während Getz und andere (Jafar 2013; Getz 2005: 153; s. o.) keine Veränderungen bezüglich des Geschlechtergefüges feststellen können, kommen andere Studien zu dem Schluss, dass sich das Panchayat-Amt durchaus auf die *Gender Roles* auswirkt (Chaudhuri 2015: 17; Reddy/Abbadi 2014; Buch 2010; Strulik 2008; Abdool et al. 2005: 132; Strulik 2004; Stephen/Sekaran 2001: 154; Buch 2000). Allein die unter 6.4.3 beschriebene gestiegene gesellschaftliche Akzeptanz des politischen Engagements von

Frauen dokumentiert einen grundlegenden Wandel der weiblichen *Gender Role* und damit eine neue Dynamik im Geschlechtergefüge und den *Gender Power Relations* (Buch 2010: 58; Mohanty 2005: 6; Buch 2000: 19). Das gestiegene Selbstbewusstsein und politische Bewusstsein überträgt sich auf den Alltag und die Familien der Panchayat-Frauen und bisherige Abhängigkeitsstrukturen und Rollenbilder wandeln sich (u. a. Buch 2010: 96; Strulik 2008: 367). Dies lässt sich beispielsweise an einer veränderten Aufteilung der Aufgaben für Haushalt und Kinder festmachen (u. a. Buch 2010: 103; s. o.). Sowohl Buch (2000: 21) als auch Reddy/Abbadi beobachten zudem neue Facetten der *Gender Role* des Mannes (der Panchayat-Frau), der beispielsweise in seiner neuen Rolle als Unterstützer seiner Frau an Ansehen gewinnt (Reddy/Abbadi 2014: 389).

Die Studien von Strulik legen durch ihre mehrdimensionale *Gender*-Analyse ihr Hauptinteresse auf diesen oftmals übersehenen subtilen (Strulik 2014: 8) und methodisch schwer operationalisierbaren Prozess (Beaman et al. 2012: 212). Obwohl Strulik Wandlungsprozesse bestätigt, machen die von ihr nachgezeichneten Biografien und alltäglichen Aushandlungsprozesse von Panchayat-Frauen auch deutlich, wie sehr traditionelle *Gender*-Normen die Frauen nach wie vor dominieren, sodass oftmals ein Ausbrechen aus bewährten Rollen nahezu unmöglich ist (Strulik 2014: 82, 133). Auch die Erhebungen von Stephen und Sekaran (2001) zu etwaigen Transformationen von *Gender Roles* auf individueller, familiärer und dörflicher Ebene als Folge des politischen Mandats bestätigen für 41 Prozent der Befragten einen moderaten und für 5 Prozent sogar einen sehr ausgeprägten Wandel ihrer *Gender Role* (Stephan/Sekaran 2001: 151). Gleichzeitig kann bei 54 Prozent der Frauen nicht von einem Wandel der Geschlechterrolle gesprochen werden (ibid.).

## **6.5 Fazit: Panchayat-Frauen – mehr als ein Mehr in der Politik!**

Zwar bilden die „Frauen in den PRI“ ein recht junges Forschungsfeld, allerdings zeigt die Analyse einerseits den Umfang der dennoch bereits vorliegenden Studien, andererseits die vielseitigen Dimensionen und Facetten des Untersuchungsgegenstandes. Die Strukturierung nach epistemologischem Interesse erlaubt ein erstes Zwischenfazit: Vorab konnte die Frage, ob die indische Quote für die PRI formal umgesetzt wird, positiv beantwortet werden. Die durch die Quote ermöglichte Öffnung des politischen Raums

für die bisher in der indischen Lokalpolitik marginalisierte Frau stellt zweifelsohne einen Paradigmenwechsel dar. Gleichzeitig machen die Zahlen auch deutlich, dass Frauen diese Möglichkeit zur politischen Mitwirkung eben allein der Quote zu verdanken haben.

Die Diskussion deskriptiver Studien dazu, mit welchem sozioökonomischen Hintergrund und aus welcher Motivation Frauen das per Quote ermöglichte Amt anstreben und wahrnehmen, zeigt, dass verallgemeinernde Aussagen über „die typische Panchayat-Frau“ aufgrund der großen Diversität Indiens schwer zu treffen sind. Mit Blick auf deren sozioökonomischen Hintergrund ist durchschnittlich jedoch festzustellen, dass Panchayat-Frauen in der Regel verheiratet und, im Vergleich mit ihren männlichen Kollegen, durchschnittlich jünger sind sowie über weniger Bildung, weniger ökonomische Ressourcen und kaum politische Erfahrung verfügen. Ihr Mandat in der Lokalpolitik verdanken sie allein der Quote. Pauschale Darstellungen, die Panchayat-Frauen per se als entweder gut situierte Elite oder als ungebildete (und damit ungeeignete) Marionetten männlicher Strippenzieher darstellen, greifen zu kurz. Aber das nachgewiesene Interesse, ihre Motivation und die ausgeprägte Bereitschaft der Panchayat-Frauen zum Engagement zeigen deutlich, dass das vielfach gezeichnete Bild „der Inderin“ als passiv und unpolitisch nicht der Realität entspricht. Vielmehr ist festzustellen, dass der strukturelle Kontext entscheidenden Einfluss darauf hat, ob und welche Frauen politisch aktiv werden (können). Bildung, Vernetzung und eine unterstützende Familie sind dabei zentrale Faktoren.

Der Forschungsstand zu der Frage, ob bzw. wie die gewählten Vertreterinnen ihr Amt de facto wahrnehmen und welchen Einfluss dies auf politische Entscheidungen und Programme hat, zeigt, dass sich die numerische Repräsentation durchaus substantiell niederschlägt bzw. niederschlagen kann. Je nach Begriff und Operationalisierung von „Partizipation“ halten die gesichteten Fallstudien unterschiedliche Ausprägungen des politischen Engagements der Politikerinnen fest und identifizieren entscheidende Probleme und Unterstützungsfaktoren. Der in vielen Studien aus den 1990er-Jahren (jedoch auch einigen aktuellen Arbeiten) vertretene Feststellung, bei Panchayat-Frauen handle es sich um passive *Proxies*, die weder teilnehmen noch mitentscheiden (wollen oder können), stehen andere Studien gegenüber, die eine aktive Teilnahme nachweisen und konkrete *Policy*-Auswirkungen festhalten. Die Literatur bestätigt damit, dass Panchayat-Frauen durchaus ihr Amt wahrnehmen und Politik und Gesellschaft verän-

dern. Dabei wird deutlich, dass es vielschichtige Manifestationen der patriarchalen Gesellschaft sind, die Panchayat-Frauen offen oder subtil, strukturell oder durch tief verwurzelte Normen an der Amtsausübung hindern bzw. diese verhindern: Einerseits verfügen Frauen über weniger sozioökonomische Ressourcen, da es ihnen an Bildung, Erfahrung und dadurch teils auch an (Selbst-)Bewusstsein mangelt. Andererseits sind sie in vielfältiger Hinsicht von Männern abhängig, individuell u. a. für ihre Sicherheit und Mobilität und kollektiv im „männlichen“ System der PRI, das ihnen vielerorts mit Non-Kooperation und Anfeindungen begegnet. Unterstützt durch wichtige Gelingensfaktoren wie u. a. Bildung, die Verfügbarkeit von Netzwerken und die Familie nehmen Frauen jedoch durchaus aktiv Einfluss auf Politik und können sowohl deren Inhalte als auch deren Form verändern: Die Mitwirkung von Panchayat-Frauen wirkt sich positiv auf die politische Kultur (mehr Effizienz und Transparenz) und auf die Berücksichtigung sozialer und frauenpolitischer Themen aus. Dabei wird jedoch vielfach als Hauptthemnis dieser Potenziale auf die unzulängliche Ausstattung der PRI und das bisher auch bei Frauen weitgehend fehlende Bewusstsein für die Existenz und Relevanz von *Gender-Ungerechtigkeit* hingewiesen. Die Analyse bisheriger Studien zur politischen Arbeit von Panchayat-Frauen macht den Mehrwert einer *Gender*-Perspektive deutlich, die einerseits subtilen Veränderungen eben jener Geschlechterrollen und -beziehungen Rechnung trägt, aber auch den Blick schärft für neu entstehende Formen und Räume politischen Agierens.

Diese symbolisch für einen Wandlungsprozess stehenden Veränderungen auf individueller und gesellschaftlicher Ebene und die Analyse dessen, wie sich die Quote auf das (Selbst-)Bild der Frau(en) und ihren Alltag auswirkt, bilden das Erkenntnisinteresse des bisher jüngsten und dritten Forschungszweigs. Da sich die Leitfrage nach *Empowerment* als Auswirkung der Quote diesem Forschungsstrang zuordnet, wurden hierzu elf zentrale Studien diskutiert und ihre Ergebnisse mit 24 weiteren Studien abgeglichen und ausgewertet. Mit dem Ziel, individuelle und gesellschaftliche Wirkungen der Quote zu untersuchen, entwickeln diverse Autor/innen Indikatoren, um in den Dimensionen der Wahrnehmungen, Einstellungen und Verhaltensmuster Veränderungen auf der Ebene der einzelnen Panchayat-Frau, der Ebene von Frauen generell oder gar der indischen Gesellschaft bzw. ihrer Geschlechterbeziehungen festzustellen. Deutlich wurde bei einem Großteil der Untersuchungen, dass die durch die Quote ermöglichte politische Mitwirkung von Frauen auf allen Ebenen Wirkungen erzeugt: Panchayat-Frauen begin-

nen mit dem Eintritt in die Politik einen individuellen Entwicklungsprozess, der ihren Blick auf sich selbst und die Gesellschaft verändert, ihren Status stärkt, ihren Radius erweitert und privat, beruflich und sozial auf ihre Umgebung wirkt. Die Präsenz und das Engagement der Frauen strahlen aus auf andere Frauen im Dorf, die neue Zugänge zur Lokalpolitik nutzen können und gegebenenfalls selbst zu gesellschaftspolitischem Engagement inspiriert werden. Diese sich verändernde *Gender Role* wirkt fort in sich wandelnden *Gender Power Relations*: Das sich wandelnde Bild der Frau provoziert zwangsläufig eine Dynamik zwischen den Geschlechtern, in der Familie, im Panchayat und der Gemeinschaft: „Existing gender relations are challenged, symbolic boundaries are repeatedly transgressed“ (Strulik 2008: 367). Dabei werden jedoch bewusstes Erkennen und die Infragestellung allgemeiner *Gender*-Machtbeziehungen kaum nachgewiesen.

Von einigen Autor/innen (u.a. Getz 2005; Strulik 2008) wird jedoch eben jenes Erkennen von Machtstrukturen und Geschlechterungerechtigkeit und ein daraus folgender Wille zur Veränderung als zentrale Wirkung der Quote erhofft und somit als Erfolgskriterium der Quote formuliert. Die Hinweise darauf, dass einerseits für eine weitreichende gesellschaftliche Wirkung in diesem Sinne noch nicht genug Zeit vergangen ist (u. a. von Hust 2004: 272) und dass andererseits der große Wandel im Kleinen und am Beginn betrachtet werden muss (u. a. von Buch 2000: 9 f.), mahnen jedoch zu Recht an, dass es hierfür womöglich einfach noch etwas zu früh ist.

### **Die Relevanz der *Gender*-Analyse, der individuellen Ebene und die Notwendigkeit klarer Begrifflichkeiten: Konzeptionelle und methodische Schlussfolgerungen für die folgende Begriffsbildung und empirische Untersuchung**

Die Auseinandersetzung mit der vorliegenden Forschung zu Frauen in PRI verdeutlicht einerseits wichtige Kontexte des jungen und doch umfassenden Forschungsfeldes und hat diverse konkrete erste Ergebnisse zu den Leitfragen dieser Arbeit erbracht. Andererseits illustriert das Kapitel die Relevanz des Forschungsvorhabens und liefert sowohl für die Begriffs- und Modellbildung von *Empowerment* als auch für das empirische Vorgehen wertvolle inhaltliche, theoretische und methodische Anknüpfungspunkte.

Die Unterscheidung der drei Forschungsstränge in der Quotenwirkungsforschung von Franceschet et al. (2012) hat sich als fruchtbar erwiesen, um das Korpus der bestehen-

den Literatur sinnvoll zu strukturieren. Dabei ist deutlich geworden, dass deskriptive Studien den größten Teil der bisherigen Forschung und Studien zur substantziellen Repräsentation den zweitgrößten Anteil ausmachen. Die Relevanz weiterer Forschung in diesem Bereich wird vielerorts hervorgehoben (Shanker 2014: 7; Joseph 2011: 31; Dahlerup 2007: 13; Karam 1998: 9) und es lohnt sich, die Probleme der Panchayat-Frauen und mögliche Lösungswege eingehender zu betrachten (Karam 1998: 9 f.). Dazu will auch diese Arbeit ihren Beitrag leisten. Zudem finden sich Forderungen, hier vermehrt dazu zu forschen, wie es Frauen besser und effektiver gelingt, ihr Amt zu nutzen (Dahlerup 2007: 13), auch und gerade um konkrete Verbesserungen für Frauen einzuführen (Joseph 2011: 31; Karam 1998: 101). Auch Gelingensfaktoren sollen in dieser Arbeit weiter thematisiert werden.

Die vorausgegangene Analyse macht ebenfalls die besondere Relevanz des dritten Zweigs der Quotenforschung deutlich, der sich Fragen der symbolischen Repräsentation widmet: Insbesondere die bisher unzureichende Erforschung der Frage nach dem *Empowerment*, der hier nachgegangen wird, wird in der Literaturanalyse von verschiedenen Autor/innen hervorgehoben (Drèze/Sen 2014: 366; Everett 2009: 280; Dahlerup 2007: 4; Abdool et al 2005; Hust 2004: 19; Sharma 2004: 52). Raman (2002) formuliert pointiert einige der in diesem Kontext zwar in verschiedenen Publikationen bereits angegriffenen, jedoch nach wie vor weitgehend unbeantworteten Forschungsfragen:

Are women beginning to break their silence, to challenge patriarchal ideology? Are they beginning to transform institutions and structures of gender subordination and inequality? Are the new women in panchayats beginning to gain access and control over material and knowledge resources and altering their self-image? Are they gaining new skills and gaining self-confidence? Are they succeeding in avoiding cooption and dilution of the empowerment process by pervasive patriarchal forces with new ways of exercising power and becoming a political force? (Raman 2002: 5)

Insbesondere die Auswirkungen der Quote auf die Geschlechterverhältnisse bzw. die *Gender Power Relations* im öffentlichen und privaten Raum werden als wesentlicher bisher vernachlässigter Forschungsfokus benannt (u. a. von Strulik 2014: 8). Ohne die u. a. von Strulik eingeforderte *Gender-Analyse*<sup>180</sup> läuft die Forschung Gefahr, subtile Auswirkungen der Quote nicht zu erfassen bzw. gegebenenfalls „Nuancen des Wandels

---

<sup>180</sup> Der Begriff der „*Gender-Analyse*“ wird in der Literatur zu entwicklungspolitischen Konzepten und Methoden mannigfaltig verwendet. Eine Übersicht hierüber halten beispielsweise Moser et al. (1998: 17) in ihrer Publikation *Mainstreaming Gender and Development in the World Bank* bereit.

zu übersehen“ (Abdool et al. 2005: 135). Um jedoch diesen Wandel empirisch beobachten zu können, empfehlen Strulik und Abdool et al. ein Verständnis von Lokalpolitik als sozialem, von der Kategorie *Gender* geprägtem Raum und fordern zu einem Zusammendenken und einem integrierten Betrachten von Alltagsleben und Lokalpolitik auf (Strulik 2014: 8; Abdool et al. 2005: 126). Die Einbettung der Fragestellung und Analyse in feministische Theorie und die Anstrengung einer Operationalisierung des *Empowerment*-Begriffs entsprechen diesen Empfehlungen, *Gender* als zentrale Kategorie in der Forschung zu PRI zu berücksichtigen.

Die vorliegende Arbeit verortet sich konzeptionell im Strang der Forschung zur symbolischen Repräsentation, da sie dezidiert nach den Auswirkungen der Quote für die Panchayat-Frauen selbst fragt und Veränderungsprozessen auf Ebene der Wahrnehmungen und Einstellungen auf der Spur ist. Auf Basis der Auseinandersetzung mit der bisherigen Forschung wird hier ebenfalls die Ebene des Individuums – also der einzelnen Panchayat-Frau – als zentraler Ort der Veränderung in den Mittelpunkt des Interesses gerückt. Dahinter steht die Überzeugung, dass (nur) von individuellen Veränderungsprozessen der Frauen selbst und den unmittelbaren Auswirkungen auf ihre Umwelt Wandel im Sinne von *Empowerment* ausgehen kann. Inspiriert durch diverse der oben dargestellten Studien, die Panchayat-Frauen in ihrer Lebenswelt untersuchen (u. a. Strulik 2004–2014; Bhatt 2010; Government of India 2008; Nolle 2008; Getz 2005; Hust 2004; Andersson/Bohman 2001; Buch 2000) soll die Panchayat-Frau auch hier in ihrer Eingebundenheit in und in Interaktion mit verschiedenen gesellschaftlichen Dimensionen untersucht werden. Wie von mehreren Autor/innen hervorgehoben (u. a. Strulik 2008: 379; Abdool et al. 2005: 126), kommt dabei der Ebene der Familie eine besondere Bedeutung zu.

Die Literaturlauswertung zeigt, dass zwar diverse Autor/innen *Empowerment*-Prozesse erforschen, diese jedoch unterschiedlich benennen, definieren und anhand unterschiedlichster Indikatoren untersuchen. Es fehlt zumeist an theoretischer Verortung und einem davon (methodisch) abgeleiteten operationalisierten Zugang zum Forschungsgegenstand. Auf der Basis der grundsätzlichen Berücksichtigung der Kategorie *Gender* im Forschungsdesign ist es daher sehr fruchtbar, die wichtigen theoretischen Impulse der vorgestellten Studien aufzunehmen. Die Begriffsdiskussionen und teils induktiv und theoretisch gewonnene Indikatoren für individuelle Veränderungsprozesse werden da-

her im folgenden Entwurf eines eigenen Arbeitsansatzes zum Teil erneut aufgegriffen und integriert.

Diese konzeptionelle Verortung hat zudem in zweifacher Hinsicht Folgen für das weitere Vorgehen dieser Arbeit: Da deutlich wurde, dass für eine Betrachtung der Auswirkungen von Quoten im Sinne von *Empowerment* die individuelle Ebene die zentrale ist, sollen, inspiriert durch die vorgestellten Studien, die Erfahrungen der einzelnen Panchayat-Frauen im Mittelpunkt stehen. Neben anderen plädiert zudem Kaushik dafür, dass Frauen selbst zu Wort kommen sollen, da sonst die Gefahr bestehe, dass sich die Wiedergabe der Erfahrung gegebenenfalls durch eigene Wortwahl und inhaltliche Interpretationen verändere (Kaushik 2004: 10). Auch Buch empfiehlt, Panchayat-Frauen selbst zu Wort kommen zu lassen:

Women's articulation of their own experiences in the panchayats, the successes and disappointments as well as the forces which worked for or against them are best seen in their own narratives. (Buch 2010: 113)

Dabei sollen, wie u. a. von Palanithurai et al. (2009) unterstrichen, die Umstände, innerhalb derer die Frauen agieren, ausreichend Berücksichtigung finden (Palanithurai et al. 2009: 16). Palanithurai (2005) und andere (u. a. Mande/Kshatriya 2011: 89) bestätigen zudem die Angemessenheit bzw. Relevanz der Ebene der *Gram Panchayats* für entsprechende Studien, da diese direkt mit der Bevölkerung und aus ihr heraus arbeiten (Palanithurai 2005: 11).

Im Fokus dieser Arbeit stehen daher Frauen auf Ebene der *Gram Panchayats*, deren sozialer Kontext erhoben wird und die in qualitativen Interviews individuell zu Wort kommen sollen. Anhand der Aussagen der Panchayat-Frauen soll diese Arbeit einen Beitrag zu der Forschungsfrage leisten, ob – über die physische und substanzielle Partizipation von Frauen hinaus – die Quote sich auch in individuellem *Empowerment* fortsetzt. Dazu widmet sie sich, wie unter anderem unternommen und inspiriert von Strulik (2014), Joseph (2011), Government of India (2008), Hust (2004) oder Ebeling (2001), der theoretischen Operationalisierung von *Empowerment* für die empirische Forschungsarbeit und analysiert daran sowie anhand feministischer Theorie – wie u. a. Hust (2004), Government of India 2008 oder Andersson/Bohman (2000) – die Fallstudienresultate. Mit der eigens dafür entwickelten Arbeitsdefinition und ihrer Operationalisierung in einem Analysemodell liefert die Arbeit einen Beitrag zur theoretischen Konzeptualisierung von *Empowerment*, die Ergebnisse der Feldstudie und ihre Analyse leisten

einen empirischen Beitrag zur symbolischen Quotenforschung zu PRI. Diese Resultate bilden zusammen mit den hier gewonnenen Erkenntnissen aus der Sekundäranalyse die Antwort auf die Leitfragen dieser Arbeit.

## 7. *Empowerment*: Die Notwendigkeit begrifflicher Präzision

Dieses Kapitel widmet sich dem für das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit zentralen Begriff *Empowerment*.<sup>181</sup> Es leistet angesichts der Abwesenheit eines in Wissenschaft und Praxis einheitlichen Begriffs/Modells den theoretischen Hauptbeitrag der Arbeit, der zugleich Voraussetzung für die empirische Forschung ist. Um zu klären, was unter *Empowerment* zu verstehen ist und es für die empirische Forschung zu operationalisieren, finden hier sowohl eine historische und konzeptionelle Einordnung als auch eine begriffliche Auseinandersetzung und Herleitung statt. Aus der Auseinandersetzung mit der Sekundärliteratur zu Frauen in den PRI konnten bereits einige wichtige Impulse zu *Empowerment*-Verständnissen gewonnen werden (siehe Kapitel 6.4), die im weiteren Verlauf entsprechend erneut aufgegriffen und berücksichtigt werden.

Zunächst eröffnet eine Einordnung von *Empowerment* in bisherige Ansätze der Frauenförderung in Entwicklungszusammenhängen die theoretischen und praktischen Ursprünge des Konzepts *Empowerment* und verortet es in den Grundannahmen von *Gender and Development* (GAD). Im Anschluss daran dienen eine Darstellung des feministischen Ursprungs von *Empowerment* sowie die Diskussion zentraler Bestandteile der Definitionen und Modelle von *Empowerment* und ihrer Machtverständnisse der Generierung einer eigenen Arbeitsdefinition von *Empowerment*. Diese wird anschließend im Sinne der Fragestellung für die Feldforschung mit der Entwicklung von Indikatoren in einem Analysemodell operationalisiert.

### 7.1 Die Frau in der EZ: Vom Objekt der Hilfe zum Subjekt des Wandels. Historische Einordnung und konzeptionelle Verortung

Was lange Zeit weltweit für politische Theorie und Praxis in diversen Politikbereichen galt und teils noch immer gilt, trifft auch auf die Entwicklungszusammenarbeit zu: Frauen spielten über große Strecken weder als Akteure noch als Zielgruppe eine Rolle

---

<sup>181</sup> Das BMZ übersetzt *Empowerment* in seinem Gleichbegriffungskonzept von 1997 als Machtgleichstellung (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 1997: 3). Da *Empowerment* konzeptionell jedoch über Gleichheit (*Equity Approach*, s. 7.1) hinausgeht, wird auf die Verwendung dieser Übersetzung verzichtet. Die Problematik der Übersetzung des Begriffs *Empowerment* in andere Sprachen diskutieren u. a. Rodenberg/Wichterich (1999: 42 f.).

und bleiben trotz diverser Bemühungen und Fortschritte auch heute noch analytisch wie praktisch zu oft systematisch ausgeschlossen und unberücksichtigt. Nach wie vor werden auch implizite Effekte auf Frauen oder sie marginalisierende Mechanismen von Entwicklungsprogrammen weder antizipiert noch berücksichtigt und generieren im schlimmsten Fall mehr Schaden als Nutzen (Brohman 1996: 280).

Die „Entdeckung der Frau“ (Bliss et al. 1994: 21) im Entwicklungskontext ist noch relativ jung und maßgeblich auf zwei Umstände zurückzuführen: Erstens wandelte sich Anfang der 1970er-Jahre das grundsätzliche „ideologische Klima“ (Kabeer 1994: 3) der Entwicklungszusammenarbeit, da das bisherige Paradigma der Modernisierungstheorie<sup>182</sup> zunehmend infrage gestellt wurde. Dem nicht eingetretenen *Trickle-down*-Effekt (Durchsickerungseffekt), der den durch wirtschaftliches Wachstum generierten Wohlstand gleichermaßen allen Bevölkerungsschichten zuteilwerden lassen sollte, wurden *Bottom-up*-Ansätze gegenübergestellt (vgl. Bliss et al. 1994: 31; Friedmann 1992: 33). Feministinnen beklagten das Ausbleiben einer emanzipatorischen Wirkung der Modernisierung und kritisierten, dass bisherige Entwicklungsansätze die Frau lediglich in ihrer traditionellen reproduktiven *Gender Role* als Hausfrau und Mutter wahrnahmen und einplanten (Waylen 1996a: 38). Diese Ausrichtung von sozial-, ernährungs- und bevölkerungspolitischen Programmen in den 1950er- bis 1970er-Jahren auf Frauen als passive, bedürftige Empfängerinnen (und nicht Akteurinnen) von Entwicklung klassifizierte Moser als *Welfare Approach* (Wohlfahrtsansatz) der EZ (Moser 1993: 8).<sup>183</sup>

Eine zweite Ursache für eine verstärkte Aufmerksamkeit für Frauen in der EZ war u. a. die 1970 erschienene Studie *Women's Role in Economic Development* von Ester Boserup, die durch ihre *Gender-sensitive* Analyse nicht nur die in den bisherigen Programmen angelegte Ignoranz gegenüber Frauen dokumentierte, sondern auch die grundsätzliche Zuordnung der Frau zum häuslichen Bereich infrage stellte und ihr pro-

---

<sup>182</sup> Die Modernisierungstheorie sieht vor allem endogene Faktoren als Ursache für Unterentwicklung und Armut in Entwicklungsländern verantwortlich und verspricht sich mit Blick auf die hoch entwickelte, industrialisierte Welt daher in erster Linie durch industrielles und wirtschaftliches Wachstum Besserung. In diesem leitenden Entwicklungsparadigma der 50er- und 60er-Jahre wurden Frauen eher als rückständig und damit als Hindernis für Entwicklung wahrgenommen (vgl. Brohman 1996: 278).

<sup>183</sup> Für einen Überblick über die von Moser eingeführten und im Folgenden ebenfalls unterschiedenen Stränge von Frauenförderung in der EZ siehe Moser 1993: 56 f. oder in ihrer Weiterentwicklung Moser et al. 1998: 7.

duktives wirtschaftliches Potenzial hervorhob. Im Zentrum der Kritik stand jedoch hier noch nicht die Modernisierungstheorie per se, sondern die Tatsache, dass Frauen nicht vom wirtschaftlichen und technischen Fortschritt profitierten (Kabeer 1994: 21).

Das gestiegene Bewusstsein für die soziale und ökonomische Marginalisierung der Frau sorgte für eine neue Offenheit gegenüber Frauenbelangen in der EZ, die sich auch in vermehrter Forschung und Konferenzen dazu ausdrückte – sehr prominent mit der ersten Weltfrauenkonferenz 1975 in Mexiko-Stadt oder in Form der UN-Dekade für Frauen 1975–85.

Die so entstandenen entwicklungspolitischen Ansätze für die Förderung von Frauen in der EZ werden in der Literatur in Anlehnung an eine Unterscheidung von Caroline Moser (1993) gemeinhin in drei Stränge eingeteilt: zunächst die Konzepte *Women in Development* (WID) und *Women and Development* (WAD), woraufhin sich dann der *Gender and Development*-Ansatz (GAD) entwickelte, in dessen Kontext *Empowerment* einzuordnen ist.<sup>184</sup> Diese werden im Folgenden erläutert und im Anschluss auf entsprechende indische Ansätze eingegangen.

### 7.1.1 Die Fortschreibung der Abhängigkeit: *Women in Development* (WID)

Die Bezeichnung WID geht auf das *Women's Committee of Washington, D. C.*<sup>185</sup> zurück und bezeichnet die Strategie der Integration der Frau in den Markt als Mittel zur Beseitigung der Unterdrückung von Frauen in den 1970er-Jahren. Sie ging von der Analyse – unter anderem von Esther Boserup (1970) – aus, dass von traditioneller EZ in erster Linie Männer (z. B. durch Zugang zu Technologien) profitierten. Frauen verloren dadurch zumeist ihre traditionellen Arbeitsfelder und büßten damit Einkommen, Status

---

<sup>184</sup> Diese Darstellung dient einem Überblick und wird daher nicht der Realität der EZ, in der auch mehrere Ansätze zeitgleich angewandt werden, gerecht. Die drei eingeführten Stränge gehen zurück auf Mosers Buch *Gender Planning and Development. Theory, Practice and Training* (1993). Moser spezifizierte diese Unterscheidung 1998. Für eine detaillierte Diskussion von Frauenförderungsansätzen sowie die Kritik von Mosers Ansatz siehe beispielweise Kerner (1999) oder Bliss et al. (1994: 19 f.). Für eine aktuelle Diskussion der Rolle von Gender und Frauen in der EZ siehe Eyben (2015). Eine umfassende Analyse von Ansätzen zur Gleichstellung der Geschlechter einzelner Regierungen aus Entwicklungsländern findet sich u. a. bei Schmitt-Thiel (2010).

<sup>185</sup> Ein Zusammenschluss von EZ-Praktiker/innen, Wissenschaftler/innen und Feminist/innen, die der *Society for International Development* angehörten und durch Lobbyarbeit dafür sorgten, dass die staatliche Entwicklungsorganisation USAID die Integration von Frauen in die Wirtschaft als Grundsatz aufnahm (Hust 2004: 43).

und Macht ein, sodass ihre Abhängigkeit vom Mann verstärkt wurde (Brohman 1996: 38). WID wollte daher die patriarchalen Gesellschaftsstrukturen untergraben (Waylen 1996a: 37), indem Frauen durch ihre Integration in die Wirtschaft „befreit“ würden (Brohman 1996: 283). Das Ziel von WID war jedoch vor allem eine effizientere wirtschaftliche Entwicklung, die durch die Produktionskraft der Frau effektiver würde und ihr – so nahm es die Theorie an – im Endeffekt durch eigenes Einkommen zugutekommen sollte (Moser et. al 1998: 6).

Caroline Moser (1993) unterscheidet drei Ausrichtungen von WID (Moser 1993: 56): Der *Equity Approach* (Gleichheitsansatz) wollte soziale und ökonomische Gleichheit der Geschlechter durch stärkere Einbindung der ohnehin vorhandenen wirtschaftlichen Beiträge in den Markt herstellen. Mit seiner Forderung nach der Veränderung des Status quo auch im juristischen und politischen Sinne erreichte er zwar zum Teil eine strukturelle Institutionalisierung des Themas,<sup>186</sup> stieß jedoch in seiner Umsetzung auf große Widerstände (Kabeer 1994: 7) und wurde kaum effektiv implementiert (Schmitt-Thiel 2010: 25; Bliss et al. 1994: 33).

Der *Anti-Poverty Approach* (Armutsbekämpfungsansatz) dagegen sieht nicht die Ungleichberechtigung, sondern vorrangig Unterentwicklung als Ursache für die Marginalisierung der Frau und zielt daher auf die Erfüllung ihrer *Basic Needs* (Grundbedürfnisse). Er fokussiert dabei jedoch lediglich auf den Ausbau und den ökonomischen Wert der „traditionellen“ – also der *Gender Role* entsprechenden – Fähig- und Fertigkeiten von Frauen im Haus und auf dem Land, ohne die Konsequenzen dieser „Hausfrauenisierung“ (Wichterich 1995: 123) zu reflektieren. Mit dieser Ausrichtung bekräftigt der *Anti-Poverty Approach* also die tradierte weibliche *Gender Role* als Hausfrau und Mutter und steht insofern in der Kritik.

Ein dritter, seit Anfang der 80er-Jahre unter anderem von der Weltbank (WB) verfolgter Ansatz neoliberaler Entwicklungstheorie<sup>187</sup> (Waylen 1996a: 42) sieht in der Einbindung von Frauen in erster Linie eine Steigerung von Effizienz und Effektivität der EZ. Dieser

---

<sup>186</sup> Diese Institutionalisierung ist z. B. anhand von personellen und strukturellen Sondereinheiten (z. B. Frauenbeauftragte) in Institutionen beobachtbar. Kabeer erläutert die Entstehung der Kategorie „Frau“ in der EZ anhand der Veränderung von Institutionen (Kabeer 1994: 2).

<sup>187</sup> Diese sieht vor allem einen freien Markt als Voraussetzung für Wachstum und hält deshalb Strukturanpassungsprogramme (SAP) als Bedingung für die Vergabe von Krediten für nötig (Waylen 1996a: 42).

WID-Ansatz „als Mittel zum Zweck“ besserer EZ wird daher als *Efficiency Approach* (Effizienzansatz) bezeichnet (Moser 1993: 56). Allerdings entfällt hier der Umverteilungsanspruch komplett (Schmitt-Thiel 2010: 26). Ein solches Effizienzdenken formuliert beispielsweise die UN im Jahr 1989: „Empowering women for development should have high returns in terms of increased output, greater equity and social progress“ (United Nations 1989: 41). Die Annahme jedoch, dass ökonomische Partizipation zu Gleichberechtigung führt (Bliss et al. 1994: 33), wurde durch die negativen Auswirkungen von Strukturanpassungsmaßnahmen (SAP) vielfach widerlegt. Diese zwangen Frauen dazu, länger und härter zu arbeiten (Brohman 1996: 279), verbesserten jedoch nicht ihre Situation, weil sie ihren Beitrag zur Entwicklung in unbezahlter Form voraussetzten, während zeitgleich sozialpolitische Maßnahmen gedrosselt wurden (ibid.: 290).

Trotz seiner Beiträge zu geschlechterspezifischer Analyse und Gestaltung von EZ geht aus heutiger Sicht die Bewertung von WID kaum über diese „Sichtbarmachung“ (Ebeling 2001: 11) von Frauen im Entwicklungsdiskurs hinaus. Vielmehr wird WID mit der wichtigen Kritik seiner bis dahin weitgehend unbemerkten Grundannahmen verbunden – die zugrunde gelegten und in Programmen perpetuierten *Gender Roles*, die unreflektierte Fortschreibung der Dichotomie des produzierenden Mannes und der reproduzierenden Frau sowie seiner Ignoranz des Wissens- und Veränderungspotenzials innerhalb der Gruppe der Frauen und der Entwicklungsländer (Schmitt-Thiel 2010: 26; Kabeer 1994: 29),<sup>188</sup> was zu einer veränderten Ausrichtung in Richtung der EZ-Ansätze WAD und GAD führte.

### 7.1.2 Kein Teil des Systems: *Women and Development* (WAD)

Das „and“ in der Bezeichnung von WAD weist bereits auf die andere Schwerpunktsetzung dieses etwa zeitgleich entstandenen Ansatzes hin. Dieser gewann jedoch mehr Einfluss auf die Analyse/Theorie von EZ als auf ihre Praxis (Waylen 1996a: 41). Kritiker/innen mit marxistischem oder dependenztheoretischem Hintergrund<sup>189</sup> (Kerner

---

<sup>188</sup> Für eine detaillierte Darstellung und Diskussion der WID-Ansätze und ihrer theoretischen Grundannahmen siehe z. B. Kerner 1999, Kabeer 1994: 11 ff. oder Brohman 1996: 284 ff.

<sup>189</sup> Die Dependenztheorie sieht im Gegensatz zur Modernisierungstheorie die Ursachen für Unterentwicklung nicht vorrangig in der Rückständigkeit von Entwicklungsländern, sondern in der globalen

1999: 10) lehnten die reine Integration der Frau in das westlich-kapitalistisch geprägte (Welt-)Wirtschaftssystem ab (Govinda 2012: 190), da sie eben dieses selbst als Hauptursache für die herrschende Ungleichheit (sowohl zwischen den Geschlechtern als auch zwischen den Ländern) sahen (Eyben 2015: 515). Ihrer Ansicht nach versagt WID aufgrund der fehlenden Analyse der Machtverhältnisse, die sowohl dem Kapitalismus als auch dem Patriarchat inhärent sind (Brohman 1996: 284). Danach seien Frauen einerseits durch ihre Zugehörigkeit zu einer Klasse ökonomisch, andererseits in ihrer Beziehung zum Mann sozial benachteiligt (Ebeling 2001: 23). Es müssten eigene Strukturen von Frauen für Frauen geschaffen werden (Kerner 1999: 11), denn ein Festhalten an der Modernisierungstheorie und an den sie vertretenden Strukturen integriere die Frauen lediglich in eben die Strukturen, die ihre Unterdrückung geschaffen hätten (Waylen 1996a: 40). Damit folge WID einem Verständnis der Frau auf der Basis ihres biologischen Geschlechts (*Sex*) bzw. der ihr zugeordneten *Gender Role*, begreife jedoch nicht den ursächlichen Zusammenhang der *Gender Relations* als Ort des Problemursprungs und damit der Intervention (Moser 1993: 3).

### 7.1.3 Der Anspruch auf Wandel: *Gender and Development* (GAD)

Der „Paradigmenwechsel“ (Wichterich 1987: 122) im EZ-Diskurs zu Frauenförderung von WID zu WAD findet mit GAD und dem hier zu verortenden *Empowerment* (Rowlands 1998: 16) seine endgültige Neuausrichtung. Er wird ab Anfang der 1980er-Jahre von Feminist/innen aus Entwicklungsländern eingebracht, was ihn maßgeblich von bisherigen Ansätzen unterscheidet (Schmitt-Thiel 2010: 27). Während WID die Fehler bisheriger EZ beheben und den Sozialstatus von Frauen durch ihre wirtschaftliche Integration verbessern wollte, entwickelte sich bei WAD bereits eine herrschaftskritische und emanzipatorische Analyse und damit ein Anspruch auf grundlegendere soziale Transformation<sup>190</sup> (Kerner 1999: 12). Der GAD-Ansatz führt die Analyse weiter, indem er die ungleichen Machtverhältnisse verschiedener sozialer Gruppen in den Fokus rückt und

---

Wirtschaftsstruktur, in der sie hierarchische Abhängigkeiten (Dependenzen) zwischen Industrie-(Metropolen) und Entwicklungsländern (Peripherien) betont.

<sup>190</sup> Der Begriff „Transformation“ wird in Anlehnung an die englischsprachige Fachliteratur verwendet und ist in dieser Arbeit synonym mit einem Prozess der Veränderung zu verstehen.

mit kritischem Blick auf WID die Kategorie *Gender*<sup>191</sup> einfordert, statt weiter *Sex* bzw. die Frau „isoliert“ (Moser 1993: 3) von ihrem sozialen Zusammenhang zugrunde zu legen. In der Anwendung feministischer Theorie (vgl. Kapitel 2) werden Frauen erstmals als Teil ihrer sozialen Umwelt betrachtet (Mayaram 2002: 298) und das Augenmerk auf die sie unterdrückenden Strukturen, insbesondere die *Gender Relations* gelegt (Moser 1993: 3). Dies geht einher mit der Einsicht in die Notwendigkeit der Differenzierung, wenn in der EZ von „der Frau“ gesprochen wird.

### 7.1.3.1 Die Frau mit ihren Interessen? Die Notwendigkeit von Differenzierung

Angesichts der kritischen Diskurse wird auch die Kategorie der „Frau in der EZ“ in Theorie und Praxis neu diskutiert und dabei hinterfragt, ob eine universelle Verallgemeinerbarkeit der Konzepte *Gender* und Patriarchat – unabhängig vom sozialen Kontext – überhaupt beansprucht werden kann. Feminist/innen aus Entwicklungsländern wie Chandra T. Mohanty weisen dabei darauf hin, dass das Bild der „Dritte-Welt-Frau“ oft in problematischer (weil als Opfer stilisierter) Abgrenzung zur vermeintlich „entwickelten Frau“ im Westen (Mohanty 1997: 95) entworfen wurde. Die notwendige Anpassung an den jeweiligen kulturellen Kontext greift jedoch nicht nur den universalen Patriarchatsgedanken an (Butler 1998: 276). Auch steht zur Debatte, ob selbst innerhalb eines Kulturraums einheitlich von „den Frauen“ gesprochen werden kann oder ob diese unterstellte Homogenität wichtige Merkmale wie Klasse, Alter, Ethnie, Kultur und materielle Unterschiede zu unterschlagen droht.<sup>192</sup>

Eng damit verbunden ist besonders im Kontext dieser Arbeit die Frage, inwiefern Frauen eine „politische Kategorie“ darstellen – also auch gemeinsame Interessen haben. Entgegen einer postmodernen Sichtweise, die angesichts einer entsprechenden Abkehr von einem geschlossenen Subjektverständnis darin bestünde, Frauen nur noch in ihrer individuellen Erfahrung wahrzunehmen (Kapadia 2002: 2), folgt diese Arbeit der unter anderem von Waylen und Kabeer vertretenen Annahme von *Global Sisterhood* (Waylen

---

<sup>191</sup> Für eine Definition und weiter gehende Diskussion dieses wie weiterer nicht definierter feministischer Begriffe siehe Kapitel 2.

<sup>192</sup> Frühe feministische Ansätze gingen selbstverständlich von einer solchen Einheitlichkeit aus. Für eine weiter gehende Diskussion hierzu siehe Randall 1998: 189.

1996a: 22; Kabeer 1994: 30). Hiermit ist gemeint, dass es mehr gibt, was Frauen vereint, als was sie voneinander trennt. Frauen in aller Welt kennen etwa Probleme der Vereinbarkeit von Beruf und Familie oder im Hinblick auf die Unterhaltsbeschaffung etc. (Sen/Grown 1987). Über ihre Unterdrückung aufgrund ihres Geschlechts hinaus sind Frauen in Entwicklungsländern jedoch oft auch weiteren Formen der Diskriminierung ausgesetzt, sodass sie als mehrfach diskriminiert zu beschreiben wären.

Ohne damit jede notwendige Vorsicht vor Verallgemeinerungen außer Acht lassen zu wollen, stützt sich dieses Ausgehen von grundlegenden Gemeinsamkeiten (Randall 1998: 189) von Frauen auch als politische Einheit (Waylen 1996a: 22) auf eine von Molyneux (1985) eingeführte Interessenklassifizierung.<sup>193</sup> Neben individuellen Interessen innerhalb der „Kategorie“ Frau schlägt sie eine Unterscheidung zwischen praktischen und strategischen Interessen vor, wobei Letztere in der Regel alle Frauen betreffen und somit dazu beitragen, diese zur „Gruppe der Frauen“ zu machen. Dabei ergeben sich kurzfristige, *praktische Interessen* aus ihren täglichen Lebensbedingungen, z. B. aus der Verantwortung für das familiäre Wohl (Moser 1989: 233). *Strategische Interessen* dagegen betreffen die grundlegenden Lebensbedingungen selbst, also die Veränderung des systematischen *Disempowerments* (Friedmann 1992: 112).<sup>194</sup> Strategische Interessen müssen danach zunächst durch ein Begreifen der eigenen Unterdrückung deduktiv verstanden und in Alternativkonzepte umgewandelt werden (Kabeer 1994: 294). Daraus ergeben sich strategische Forderungen nach langfristigen Strukturveränderungen, die die Unterordnung der Frau beenden (Moser 1989: 232). Eine entsprechende *Gender-Analyse* hinsichtlich der Interessen und Lebensbedingungen von Frauen in Markt, Gesellschaft und Haushalt ist das zentrale Kennzeichen von GAD-Ansätzen (Rowlands 1998: 16).

---

<sup>193</sup> Vgl. Molyneux 1985. Diese Interessenklassifikation wird wie hier unter anderem von Moser (1989: 232) und Kabeer (1994: 294) mit Bezug auf *Empowerment* angewandt. Molyneux' Interessenklassifikation wird zudem auch in der Politikanalyse genutzt, um zu untersuchen, ob Frauenprogramme lediglich darauf abzielen, die Situation innerhalb bestehender Verhältnisse zu verbessern, oder ob die strukturellen Ursachen berücksichtigt und bearbeitet werden (Kabeer 1994: 91).

<sup>194</sup> John Friedmann (1992) entwirft ein Modell, das die soziale Marginalisierung von Frauen – ihr *Disempowerment* – in acht Dimensionen veranschaulicht. Vgl. Friedmann 1992: 66 f.

### 7.1.3.2 *Gender Relations* als wichtige Kategorie der Entwicklungszusammenarbeit

Ausgehend von der prominent und besonders pointiert von Simone de Beauvoir formulierten Erkenntnis, dass man „nicht als Frau zur Welt kommt, sondern dazu gemacht wird“ (Beauvoir 1978: 265), rückt GAD besonders die soziale Konstruktion von *Gender Roles* in den Vordergrund. Beeinflusst durch die Arbeiten und Theorien von Feministinnen (u. a. Batliwala 1993; Kabeer 1994; Rowlands 1997; vgl. Kapitel 2) halten Perspektiven Einzug in die EZ, die die Frau insbesondere in ihren Beziehungen betrachten, vor allem auch jenen zu Männern (Moser 1993: 3). *Gender-Relations*-Analysen legen offen, dass bisherige EZ den traditionellen Dichotomien von Mann vs. Frau, öffentlich vs. privat und Produktion vs. Reproduktion folgte und damit die Frauen in ihrer *Gender Role* und Abhängigkeit bestärkte (Rowlands 1998: 15). So berücksichtigt und kritisiert GAD beispielsweise die Auswirkungen von WID-Programmen, die der Annahme folgten, dass die produktive Arbeit der Frau lediglich ein „emanzipatorischer Zuverdienst“ (Moser 1993: 15) zum Einkommen eines zum Wohle aller handelnden Familienoberhauptes sei. Oftmals geht jedoch, wie auch in Indien, das „*one pot, one roof*“-Modell (ibid.: 19) nicht auf. Denn weder stimmt die soziale Einheit Familie immer mit der Wohneinheit Haushalt überein (World Bank 2001: 150), noch werden die Ressourcen dort gleichberechtigt verteilt (ibid.: 19). Vielmehr ignorierten diese Grundannahmen der EZ die Dynamiken und Ungleichheiten im Haushalt, die GAD zu ihrem Zentrum erklärt (Waylen 1996a: 44).

The household represents a critical link between changes at the macro- or meso-scale and changes in personal welfare; it links together various development policies and individual behavior. (Brohman 1996: 288)

Die physische Situation, die privaten Beziehungen, die Gesundheit der Frau und ihre Interaktion mit dem Mann stehen als neue Muster der Unterdrückung und damit Inhalte der EZ erstmals im Vordergrund (Rowlands 1998: 16; Brohman 1996: 288). Entwicklungstheorie und -praxis betrachten nun auch die zentralen Prozesse, die innerhalb eines Haushalts und zwischen den Geschlechtern darüber entscheiden, wer sich wie entwickeln kann (vgl. World Bank 2001: 147 ff.). Konflikt- bzw. Verhandlungsmodelle, etwa das des von Amartya Sen (1990a) entworfenen „kooperativen Konflikts“ (Sen 1990a:

133),<sup>195</sup> sollen den Aushandlungsprozessen zwischen den Geschlechtern Rechnung tragen.

Mit der Anerkennung und Erforschung von *Gender Relations* und *Gender Power* (Rowlands 1998: 15) im Entwicklungszusammenhang ändern sich auch die praktischen Ansätze. Dabei gilt nun nicht mehr wie bei WID und WAD der Markt als Allheilmittel, sondern es ergibt sich ein konkreter politischer Anspruch auf alternative Entwicklungsstrategien, die eine Umverteilung von Macht und Ressourcen mit einschließen (Ruppert 2004: 28). Hier zeichnet sich der GAD-Ansatz dadurch aus, dass er neben dem institutionellen Reformbedarf besonders die Notwendigkeit der Beteiligung der Frauen als sogenannter *Change Agents* (Akteure des Wandels) einer Entwicklung von unten betont. Auch in der deutschen Entwicklungspraxis werden so Themenbereiche und Tätigkeiten überdacht, „die noch vor wenigen Jahren als nicht frauenrelevant galten“ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2000: 7).

Die Pekinger Frauenkonferenz wirkte zudem wie ein „Katalysator“ des GAD-Ansatzes, der seit den 1980er-Jahren einerseits maßgeblich durch ein Netzwerk von Feministinnen aus Entwicklungsländern (DAWN; vgl. Sen/Grown 1988), andererseits von Feministinnen aus Industrieländern (Moser 1989) propagiert wurde (Govinda 2012: 191). Schnell erfreute er sich bei verschiedensten EZ-Institutionen, insbesondere NROs, enormer Beliebtheit. Das Label *Gender* erhöhte deutlich die Unterstützungsbereitschaft internationaler Geldgeber, Projekte zu fördern (ibid.). Bei den Vereinten Nationen dokumentiert eine Veränderung der Terminologie hin zu *Gender Equality and Women's Empowerment* (GEWE) als Leitlinie diese neue Perspektive (Holden 2015: 528). Allerdings verlor der im Ursprung von Feministinnen etablierte *Empowerment*-Ansatz in seiner breiten Auslegung und nahezu beliebigen Anwendung in der Praxis häufig sein emanzipatorisches Potenzial und verkam zu einem „entpolitisierten“ Vorgang im Projektplanungszyklus (Batliwala 2007: 559; Kerner 1999: 12).

Moser et al. (1998) nennen als zwei neue GAD-Ansätze den sogenannten *Empowerment Approach* – als *Bottom-up*-Ansatz, der Frauen mehr Selbstvertrauen verleihen möchte –

---

<sup>195</sup> Für eine weitere Erläuterung des von Amartya Sen geprägten Ansatzes siehe die Ausführungen hierzu in Kapitel 2.5 oder im Detail bei Sen 1990a; Sen 1999: 192 f.

und den *Equality Approach*, mit dem viele Entwicklungsinstitutionen gleichberechtigte Teilhabe in Politik, Gesellschaft und Familie zu erzielen hoffen (Moser et al. 1998: 7).

Zwei weit verbreitete Ansätze, um GAD in die Praxis umzusetzen, sind *Gender Planning* (Gender-Planung) und *Gender Mainstreaming* (durchgängige Gleichstellungsorientierung). Die Umsetzung von *Gender Planning* entstand maßgeblich entlang dem von Moser entworfenen *Triple Role Framework* (TRF),<sup>196</sup> mit dessen Hilfe in der EZ-Planung die (Auswirkungen auf die) *strategischen* und *praktischen Interessen* von Frauen besser berücksichtigt werden sollten. *Gender Planning* fungiert also als Hilfsmittel für die Planung konkreter EZ-Projekte, um die Wirkung und Ausrichtung von Programmen mit Blick auf Rollen- und Ressourcenverteilung neu zu überdenken.<sup>197</sup>

*Gender Mainstreaming* dagegen will durch institutionelle Veränderungen und Schulungen des Personals eine *Gender-Perspektive* quer durch alle Phasen der Planung, Durchführung und Evaluierung von Programmen erreichen (Rodenberg/Wichterich 1999: 24). Govinda (2012) und Batliwala/Pittman (2010) zeichnen nach, wie sich der hier beschriebene Wandel der EZ auch in der Evaluierung von Entwicklungsprojekten niederschlägt: Auch hier verzeichnen sie zunehmende Versuche, die klassischen, jedoch nur begrenzt effektiven Modelle der *Gender-Analyse* so weiterzuentwickeln, dass sie auch subtileren Auswirkungen und Wandlungsprozessen Rechnung tragen.<sup>198</sup>

---

<sup>196</sup> Das Konzept der *Triple Role* der Frau wird im Theoriekapitel detaillierter erläutert, vgl. 2.3.2.

<sup>197</sup> Für eine Kritik des *Gender-Planning*-Ansatzes von Moser siehe Kerner 1999.

<sup>198</sup> Govinda (2012) führt aus, wie sich die Praxis der „Evaluation“ von Entwicklungsprogrammen „für Frauen“ bzw. für Geschlechtergerechtigkeit über die letzten Jahrzehnte gewandelt hat: Während die Evaluation von Sozialprogrammen zunächst durch die wissenschaftliche Begleitung nationaler Entwicklungsanstrengungen stattfand, brachten der Einzug des GAD-Ansatzes und das Engagement globaler EZ-Akteure in den Entwicklungsländern ein neues „Evaluierungs-Business“ und eine Vielzahl an analytischen Modellen mit sich. Govinda listet das „Harvard-Modell“ (Fokus auf die unterschiedlichen Ressourcen von Männern und Frauen), das „Moser *gender planning framework*“ (Fokus auf die multiplen Rollen der Frau) und den feministischen „*social relations approach*“ (Fokus auf die sozialen Beziehungen in Familie/Haushalt, Dorf und Wirtschaft/Staat) als drei bisher maßgebliche Ansätze, die darauf zielen, Auswirkungen von Entwicklungsprojekten auf den Alltag von Frauen zu messen. Sie beobachtet genau wie Batliwala und Pittman (2010) die Tendenz, dass in letzter Zeit „hybride“ Formen der *Gender-Analyse* entwickelt werden (Govinda 2012: 195), und nennt hierfür den Ansatz des *National Institute for Advanced Studies* (Bangalore, Indien), das in seinen Studien zur Situation von Frauen in Indien auch den Zugang zu und die Kontrolle über materielle und immaterielle Ressourcen aus diversen Lebensbereichen mit in den Blick nimmt (vgl. Mohan et al. 2004; National Institute for Advanced Studies 1997: 30 ff.)

#### 7.1.4 Teils eingefahren, teils revolutionär: Frauenförderung in Indien

Auch in Indien fanden Schulungen für Regierungsverantwortliche statt, von denen man sich *Gender*-sensibilisierte Perspektiven sowie institutionelle und strukturelle Veränderungen erhoffte (Mayaram 2002: 398). Im Rahmen von WID existierten zudem bereits seit jeher staatliche Programme, die den Status der Frau, insbesondere durch ihre ökonomische Einbindung, verbessern sollten.<sup>199</sup> In diesem Kontext entstanden z. B. in ganz Indien sogenannte *Self-Help-Groups* (SHGs), die auch heute noch landesweit verbreitet sind und deren Netzwerke Frauen oft über eine ökonomische Verbesserung hinaus auch andere Möglichkeiten z. B. zur Vernetzung (Jain, L. C. 1996a: 402) bieten. Konzeptionell dienen diese kleinen Frauenkooperativen meist jedoch dazu, die ökonomische Situation der Frauen zu verändern, indem sie ihre traditionellen Fertigkeiten (z. B. Handarbeit) finanziell nutzbar machen, und dazu, ein System von Kleinstkrediten für die SHG-Mitglieder zu schaffen. Diesem Ansatz (*Anti-Poverty Approach*) wird zum einen die Stärkung der weiblichen *Gender Role* und subtil der Perpetuierung der Unterordnung der Frau vorgeworfen, zum anderen wird seine geringe Reichweite kritisiert, weil er eben nicht die strukturellen Ungerechtigkeiten thematisiert und zu überwinden sucht (Chakravarti 2016: 12; Kapadia 2002: 17).

Eine bekannte Organisation zum Ausgleich institutioneller Ausgrenzung und Benachteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt ist die indische Frauengewerkschaft *Self-Employed Women's Association* (SEWA),<sup>200</sup> die sich auf die speziellen Bedürfnisse der sogenannten *Self-employed*- (selbstständigen) Arbeiterinnen im informellen Sektor spezialisiert hat. So werden zum einen Kleinkredite an Selbstständige oder Kollektive vergeben, zum anderen aber auch weiter gehende frauenspezifische Probleme (Kabeer 1994: 240) bearbeitet.<sup>201</sup> SEWA arbeitet jedoch nicht nur für die strategischen Interessen der Selbstständigen (ibid.: 230) wie z. B. in der Beratung bei Ausbeutung, sondern

---

<sup>199</sup> Für weitere Beispiele und eine Diskussion von WID und GAD mit Blick auf Indien siehe Goetz (1997), Kabeer (1994: 233 ff.) oder Chakravarti (2016). Das Kapitel 4 dieser Arbeit beleuchtet zudem in einem gesonderten Teil weitere staatliche und zivilgesellschaftliche Initiativen zur Verbesserung der Situation von Frauen (4.1.7).

<sup>200</sup> *Self-Employed Women's Association*, gegründet von Ela Bhatt 1972 in Ahmedabad, Gujarat.

<sup>201</sup> Die sogenannten *Self-employed* bilden 90 Prozent des indischen Arbeitsmarktes (Kabeer 1994: 232). Traditionelle Gewerkschaften richten sich eher nach Interessen männlicher Arbeitnehmer (Arbeitszeiten, Lohn, Rente etc.) und beachten die Probleme von Frauen im informellen, unorganisierten Sektor kaum.

bietet zudem Unterstützung bei diversen Themen von Kinderversorgung und Mutter-schutz bis Diskriminierung an (ibid.: 240). Das Herzstück von SEWA besteht aus einer von den Mitgliedern getragenen Bank, ähnlich der *Grameen Bank* in Bangladesch.<sup>202</sup> Auch hier werden die speziellen Probleme von Frauen wie zum Beispiel eingeschränkte Mobilität, Analphabetismus und mangelnde Information als Problem erkannt und Lösungsansätze gesucht bzw. Ausgleich gestaltet (ibid.: 239).

Analog zu der globalen Entwicklung und Kritik genereller EZ-Diskurse (vgl. 7.2) kritisieren indische Feminist/innen, u. a. auch Batliwala/Dhanraj (2007), jedoch eine rein auf die ökonomische Teilhabe der Frauen und damit „unpolitisch“ (Batliwala 2007: 558) ausgerichtete Praxis der EZ. Im Gegenteil sehen sie insbesondere arme Frauen im ländlichen Indien der Gefahr ausgesetzt, quasi als Opfer zu „neo-liberalen und fundamentalen“ Zwecken instrumentalisiert zu werden (Batliwala/Dhanraj 2007: 21). Sie setzen dem „Mythos“, ökonomische Einbindung der Frauen zöge quasi automatisch einen Wandel traditioneller Rollen nach sich, den Vorwurf entgegen, dass viele Projekte Frauen gerade in Abhängigkeit treiben bzw. vorhandene Abhängigkeiten perpetuieren (ibid.). Zu viele Programme reduzieren aus ihrer Sicht die Frau erneut zum „Objekt“ und berauben den *Empowerment*-Prozess durch ihre reine Marktlogik des eigentlich nötigen persönlichen und politischen Moments: „This program [...] has been designed to ensure that women participate in the most apolitical an disempowering way imaginable“ (ibid.: 25).

Während die oben genannten Banken *top-down* funktionieren,<sup>203</sup> führt Kabeer (1994) als Beispiel der neuen GAD-Gewichtung das 1984 eingeführte *Women's Development Programme* (WDP) im indischen Bundesstaat Rajasthan an, welches als Gemeinschaftsprojekt von NRO und Staat Frauen als Mitwirkende im Prozess ansah und behandelte.<sup>204</sup> Dabei zielte das WDP eher auf die Stärkung der immateriellen statt ökonomischen Ressourcen von Frauen. In Kooperation mit einem Forschungsinstitut wurden besonders benachteiligte Frauen durch *Gender*-Schulungen zu sogenannten *Sathins*

---

<sup>202</sup> Die *Grameen Bank* unterstützt als eine der weltweit ersten Institutionen (Frauen-)Kollektive mit Klein- und Kleinstkrediten. Für eine ausführliche Diskussion des *Grameen-Bank*-Ansatzes siehe Osmani (1998).

<sup>203</sup> Damit ist in diesem Zusammenhang gemeint, dass Struktur und Normen durch die Organisation festgelegt sind.

<sup>204</sup> Für mehr Details zu diesem Programm vgl. u. a. Ramachandran 2005 oder Chakravarti 2016: 10 f.

(Führungspersonlichkeiten) ausgebildet, die ein System lokaler Frauennetzwerke aufbauten (ibid.: 244). Statt also selbst „Hilfe“ zu liefern, wollte das WDP durch das Angebot von Netzwerken, Bildung und Training Frauen auf Dorfebene dazu befähigen, ihre Interessen zu erkennen und diese durch kollektiven Druck selbst einzufordern (ibid.: 243). Dieser Ansatz der *Conscientization* (Bewusstseinsbildung)<sup>205</sup> war so erfolgreich (Mayaram 2002: 298), dass in Rajasthan eine ländliche Frauenbewegung entstand, die politischen Protest unter anderem gegen *Sati* (Witwenverbrennung) und andere Formen der Gewalt gegen Frauen oder für deren Mindestlohn organisierte (Chakravarti 2016: 12). Während der Staat diese Stärke der *Sathins* zunächst für seine Zwecke zu nutzen suchte, indem er sie quasi als verlängerten Arm für die Umsetzung staatlicher Programme (gegen Kinderheirat, für Geburtenkontrolle etc.) kooptierte, ließ er WDP auslaufen, als die Frauen Mitbestimmung und Lohn für ihre Arbeit einforderten. Die *empowernde* programmatische Ausrichtung wurde nach Einschätzung feministischer Beobachter/innen von der Regionalregierung also explizit nicht unterstützt, sondern das Programm seines aufklärerischen Auftrags beraubt (Chakravarti 2016: 12) und als Fassade im „international showbiz“ (Ramachandran 2005: 280) zur Schau gestellt.

Diese Tendenz des indischen Staates, aber auch internationaler Entwicklungsorganisationen, sich den Frauen-*Empowerment*-Ansatz zu eigen zu machen und unter seiner Bezeichnung ein Repertoire großteils „unpolitischer, technokratischer und kleinteiliger Interventionen“ (Batliwala 2007: 559) durchzuführen, kritisiert die Mitstreiterin für *Empowerment* Srilatha Batliwala scharf. Sie beobachtet, dass in Indien das ursprünglich von Feminist/innen eingeforderte Verständnis von *Empowerment* als Prozess, der gesellschaftliche (*Gender*) *Power Relations* hinterfragt und verändert, durch seine Uminterpretation und Kooption durch staatliche und nichtstaatliche Entwicklungsagenturen des Mainstreams sehr verändert wurde (Batliwala 2007: 559 ff.).

Schließlich bildeten die *Bottom-up*-Richtung und eine Akzentverschiebung von der rein ökonomischen, systemimmanenten Entwicklungstheorie und -praxis hin zum durch Individuen und soziale Bewegungen selbst vorangetriebenen strukturellen und gesell-

---

<sup>205</sup> Kabeer definiert *Conscientization* wie folgt: „The act of moving beyond acceptance of structures which are so pervasive and deep-rooted that they become invisible to the exploration of how these structures are sustained – and who they benefit – is seen as a politicizing process“ (Kabeer 1994: 251).

schaftlichen Wandel (Kabeer 1994: 249) ein Grundmoment der neuen GAD- bzw. ersten *Empowerment*-Ansätze. Diverse Initiativen und Projekte aus den 1980er- und 1990er-Jahren entwickelten erfolgreiche Programme, die Frauen als handelnde Akteure zum Subjekt ihrer Entwicklung und der Gesellschaft machten. Soziale und ökologische indische Bewegungen wie *Shramik Sangathan* in Maharashtra oder die *Chipko*-Bewegung in den Garhwal-Regionen des Himalajas traten so für Frauenthemen ein. Sie mobilisierten die Bevölkerung entlang diverser Themen wie der Unterdrückung von oder Gewalt gegen Frauen oder führten Kampagnen gegen die kommerzielle Abholzung und Verdrängung indigener Völker in Uttar Pradesh durch.<sup>206</sup> Entsprechende Projekte gaben Frauen die Möglichkeit, „ihre eigene Handlungsstärke und Macht, etwas zu verändern, zu erkennen, sich zu vernetzen und die sie unterordnenden sozioökonomischen und kulturellen Systeme“ zu verändern (Batliwala 2007: 560).

Allerdings vermisst Batliwala dieses gesellschaftskritische und auf umfassende Transformation ausgerichtete Verständnis im neuen „*Empowerment*-Mantra“ (ibid.: 561) indischer EZ-Organisationen. Im Gegenteil beobachtet sie, dass die neuen Verfechter von *Empowerment* dieses maßgeblich durch zweierlei Lösungen – den Ausbau von *Self-Help-Groups* und die Umsetzung von Quoten für die PRI – verwirklicht und erreicht sehen (ibid.: 562). Batliwala weist jedoch darauf hin, dass weder Mikrokredite noch politische Quoten an sich zu nennenswerten Veränderungen im Leben indischer Frauen führen. Deshmukh-Ranadive teilt in einem Plädoyer für verbesserte Synergien und Netzwerke zwischen SHG-Frauen und Panchayat-Frauen diese generelle Kritik, dass derartige Schritte allein nicht ausreichen können:

It is a trap to believe that if women came to power through PRI or SHGs, it will necessarily lead to empowerment, a reduction of gender discrimination and a better life for them or other women. It is only when women come to power and control with a new understanding of power different from the existing patriarchal understanding, that empowerment will take place in the true sense. (Deshmukh-Ranadive 2003: 11)

Batliwala zweifelt die Wirkung dieser Ansätze an und betont, dass sie sich ggf. auch zum Erhalt bestehender *Power Hierarchies* auswirken könnten (Batliwala 2007: 562). Sie beobachtet insbesondere bei den sogenannten Gebern der EZ das Bedürfnis, schnelle, groß angelegte Programme mit messbaren Erfolgen durchzuführen, statt sich auf

---

<sup>206</sup> Für Ausführungen zu weiteren *Empowerment*-Anstrengungen, die von sozialen Bewegungen ausgingen, vgl. Calman 1992: 168 ff.

notwendige langfristige Anstrengungen für schwer messbare *Empowerment*-Prozesse einzulassen:

These approaches often shift agency into the hands of professional intermediaries (lawyers, NGO activists, policy specialists) and away from the marginalised women and communities. They also focus on formal structures and equality, rather than on the informal institutions and cultural systems. (ibid.: 563)

Diese von Batliwala beklagte inflationäre und undefinierte Begriffsverwendung von *Empowerment* (ibid.: 560) trifft nicht nur mit Blick auf Indien zu. Die Einsicht in die Notwendigkeit einer Begriffsklärung sowie Batliwalas Zweifel, ob beispielsweise die Quote per se *Empowerment* von Frauen bedeutet, teilt diese Arbeit und begründet damit sowohl diese Studie als auch das nächste Kapitel – den Versuch einer Begriffsklärung und -operationalisierung.

## 7.2 *Empowerment* im Diskurs: Vom feministischen Projekt des „Südens“ zum Modewort globaler EZ

Wie bereits die vorausgegangene Einordnung in Diskurse und Praxis der „Frauenförderung“ in der Entwicklungspolitik gezeigt hat, ist *Empowerment* in seiner Verwendung in Bezug auf die Gleichstellung der Frau noch ein relativ junges Konzept. Wie ausgeführt geht es auf Diskurse zurück, die seit Mitte der 1980er-Jahre insbesondere nach Kritik von Feminist/innen aus Entwicklungsländern (Kerner 1999: 15) an den bisherigen Entwicklungsansätzen (von WID zu GAD, s. o.) die Entwicklungszusammenarbeit beeinflussen.

Mitte der 80er-Jahre brachte das internationale Frauennetzwerk *Development Alternatives with Women for a New Era* (DAWN)<sup>207</sup> das Konzept *Empowerment* in globale EZ-Diskurse ein. DAWN wollte ein Umdenken der Entwicklungspolitik und einen veränderten Blick auf die „Dritte-Welt-Frau“ erreichen. Frauen aus Entwicklungsländern sollten in Theorie und Praxis der EZ nicht mehr als machtlose, passive Opfer angesehen und dargestellt werden; eine weitere Bestärkung und Fortschreibung dieser Abhängigkeit auch und gerade durch EZ sollte verhindert werden. Vielmehr müssten Frauen als

---

<sup>207</sup> DAWN wurde in Bangalore, Indien, gegründet und war ein Verbund von Frauen insbesondere auch aus den Entwicklungsländern. Das Buch *Development, Crises, and Alternative Visions* von Gita Sen und Caren Grown (1987) bündelt die Grundgedanken des alternativen Entwicklungsbündnisses.

mündige *Change Agents*, die sich durchaus selbst organisieren können, wahrgenommen und unterstützt werden (Buckley 2001: 19). Dabei ist die Verknüpfung „der individuellen Emanzipation von Frauen mit der Transformation gesellschaftlicher Ungleichheitslagen“ Kern eines *Bottom-up-Empowerment-Prozesses* (Ruppert 2004: 28).

Gleichheit und Gerechtigkeit lassen sich in dieser Perspektive nicht allein durch eine Verbesserung der Lebensverhältnisse und mehr Partizipation von Frauen verwirklichen, sondern fordern zugleich eine Umverteilung und Neugestaltung gesellschaftlicher Machtverhältnisse. (ibid.)

DAWN kritisierte die Ausblendung genereller globaler Ungleichheit und Geschlechterungerechtigkeit in bisheriger EZ und stellte auf der Weltfrauenkonferenz 1985 in Nairobi ein alternatives Entwicklungskonzept vor. Ausgehend von postkolonialer Kritik, systemkritischen und basispolitischen EZ-Ansätzen<sup>208</sup> wurde ein ganzheitliches EZ-Konzept „von unten“<sup>209</sup> entworfen, das auf die Beseitigung aller Unterdrückungsmechanismen zielte:

‘women’s empowerment’ as a more political and transformatory idea for struggles that challenged not only patriarchy, but also the mediating structures of class, race, ethnicity – and, in India, caste and religion – which determined the nature of women’s position and condition in developing societies (Batliwala 2007: 558)

Das Konzept von DAWN zielte also auf eine umfassende Beseitigung sozialer Ungerechtigkeit, auch der aufgrund von Kasten-, Klassen- oder ethnischer Zugehörigkeit sowie der globalen Abhängigkeit zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern (Sardenberg 2016: 20).

Neben diesem wegweisenden Ansatz von DAWN wirkten sich diverse weitere Einflüsse auf die Popularität von *Empowerment* aus, darunter auch Impulse aus der *Black Power*-Bewegung in den USA und der Gewerkschafts- und Arbeiterbewegung (Rodenberg/Wichterich 1999: 25). Weiterhin wirkte sich insbesondere der Ansatz der „Bewusstseinsbildung“ des brasilianischen Theologen Paulo Freire diskursmächtig aus: Freire hatte in den 1970er-Jahren in Lateinamerika für die Beteiligung armer Bevölkerungsschichten gekämpft und hierfür eine „Pädagogik der Unterdrückten“ entwickelt: In seinen Bildungsangeboten für marginalisierte Bevölkerungsteile sollten diese sowohl

---

<sup>208</sup> Daher auch die angloamerikanische Herkunft des Begriffs *Empowerment* (Rodenberg/Wichterich 1999: 41).

<sup>209</sup> Siehe *Development Crises and Alternative Visions* (Sen/Grown 1987). Für eine Analyse des Konzepts von DAWN sowie von Moser vgl. Kerner 1999: 61 ff.

grundlegende Fähigkeiten erwerben (Alphabetisierung) als auch gesellschaftliche Unterdrückungsstrukturen erkennen, um in einer Demokratiebewegung für deren Veränderung einzutreten (Irwin 2012). Zwar ignorierte Freire die *Gender*-Dimension sozialer Ungerechtigkeit, Feminist/innen nutzten den Ansatz jedoch als wegweisenden Impuls (Batliwala 2007: 558).

Ausgehend von diesen Impulsen von DAWN und der Weltfrauenkonferenz 1985 erfreute sich der Begriff *Empowerment* im Kontext globaler EZ wie auch indischer Entwicklungspolitik zunehmender Beliebtheit und Verwendung. Auf der UN-Weltbevölkerungskonferenz 1994 wurde *Empowerment* zu einem Schlüsselkonzept,<sup>210</sup> das den Fokus auf gesellschaftliche Mechanismen, Beziehungen und Strukturen der Unterdrückung lenkt:

In all parts of the world, women are facing threats to their lives, health and well-being as a result of being overburdened with work and of their lack of power and influence. In most regions of the world, women receive less formal education than men, and at the same time, women's own knowledge, abilities and coping mechanisms often go unrecognized. The power relations that impede women's attainment of healthy and fulfilling lives operate at many levels of society, from the most personal to the highly public. (United Nations Population Fund 2014: 29)

Die Konferenz benennt hier explizit *Gender Power Relations*, sowohl zwischenmenschlich als auch institutionalisiert in gesellschaftlichen Strukturen, als Ursache der weltweiten Marginalisierung von Frauen und betont zudem die Verantwortung auch von Männern für einen Wandel zu mehr Geschlechtergerechtigkeit, da diese „in allen Lebenssphären weitgehende Dominanz ausüben“ (ibid.: 36). Ähnlich wie DAWN zehn Jahre zuvor unterstreicht sie *Empowerment* als eigenständiges Ziel von Entwicklung. Gleichzeitig beschreibt sie den instrumentellen Wert von *Empowerment* als notwendiges Mittel zur Erreichung anderer Entwicklungsziele. Dazu schlägt die Konferenz umfassende legale, politische, ökonomische und kulturelle Schritte zur Überwindung der Machtverhältnisse vor:

The Empowerment and autonomy of women and the improvement of their political, social, economic and health status is a highly important end in itself. In addition, it is essential for the achievement of sustainable development. [...] Achieving change requires policy and programme actions that will improve women's access to secure livelihoods and economic resources, alleviate their extreme responsibilities with regards to housework, remove legal impediments to their partici-

---

<sup>210</sup> Kapitel 4 der Konferenzpublikation widmet sich dem Thema „Gender Equality, Equity and Empowerment of Women“ (United Nations 2014: 29 ff.).

pation in public life, and raise social awareness through effective programmes of education and mass communication. (ibid.: 29)

Die Ablösung des herkömmlichen *Women Status*-Konzepts<sup>211</sup> (Batliwala/Sen 2000: 17) und Einflüsse des neuen Fokus auf die zugrunde liegenden Ursachen von Marginalisierung dokumentieren sich auch in Veränderungen globaler Entwicklungsindizes: So führten beispielsweise die Vereinten Nationen in Ergänzung zu ihrem globalen Analyseinstrument von Entwicklung – dem *Human Development Index* (HDI) – eigene Indizes mit Bezug auf *Gender* und *Empowerment* ein und entwickeln diese seither kontinuierlich weiter.<sup>212</sup>

Auch bei der Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking stand das Thema *Empowerment of women and equality between women and men* im Zentrum der Debatten und war als „umfassendes Konzept, um allen Frauen in allen Lebensbereichen zu all ihren Rechten zu verhelfen [...] Dreh- und Angelpunkt“ der Pekinger Beschlüsse (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2000: 3).

Die im Jahr 2000 definierten UN-Millenniumsentwicklungsziele (*Millennium Development Goals*, MDG) räumen dem Thema *Gender Equality and Empowerment* (United Nations Development Programme 2005a) als einem von acht Zielen Relevanz ein und nennen explizit die „Förderung der Gleichstellung der Geschlechter, Stärkung der Rechte und Rolle der Frau“ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung et al. 2008: 32 f.). Allerdings wurde damals aus feministischer Sicht kritisiert, dass sich dies hier (z. B. bei der Wahl der Indikatoren) noch stark an dem traditionellen Frauenförderungsansatz ausrichtete und im Verständnis so eben nicht dem feministischen Ursprung von *Empowerment* entsprach (Kabeer 2015: 329). In der 2015 verabschiedeten Post-MDG-Agenda „Transformation unserer Welt: Die Agenda 2030 für

---

<sup>211</sup> Während „Status“-Verortungen der Frau ihre Position innerhalb gesetzter Hierarchien und Ordnungen beschreiben, rückt *Empowerment* die Machtbeziehungen in den Vordergrund, die die gesellschaftliche Stellung der Frau bedingen (Batliwala/Sen 2000: 17)

<sup>212</sup> Als Ergänzungen zum HDI sollte nach 1995 der *Gender-Related Development Index* (GDI) eine *Gender*-sensible Bewertung von menschlicher Entwicklung ermöglichen und der *Gender Empowerment Measure* (GEM) anhand der drei Dimensionen „ökonomische“ und „politische Partizipation“ sowie „Verfügungsgewalt über ökonomische Ressourcen“ Geschlechtergerechtigkeit dokumentieren. Diese Indizes wurden 2010 von dem *Gender Inequality Index* (GII) und dem *Inequality-adjusted Human Development Index* (IHDI) abgelöst. Während der GII anhand diverser Indikatoren *Gender Gaps* in den drei Bereichen „Reproduktionsgesundheit“, „*Empowerment*“ und „Arbeitsmarkt“ errechnet (United Nations Development Programme 2014: 39), bildet seit 2014 der *Gender Development Index* (GDI) die Ergebnisse des HDI separat für Männer und Frauen ab (ibid.: 156).

nachhaltige Entwicklung“ dagegen sehen Chopra und Müller ein umfassenderes Verständnis von *Empowerment* abgebildet (Chopra/Müller 2016: 7). Das fünfte Ziel, „Geschlechtergleichstellung erreichen und alle Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung befähigen“ (United Nations 2015: 19), nimmt wichtige feministische Themen auf (u. a. Gewalt gegen Frauen und sozioökonomische sowie politische Teilhabe) und Geschlechterthemen finden auch in den übrigen Teilen Berücksichtigung (Chopra/Müller 2016: 7).

Auch die Weltbank, die seit 2001 der Veränderung der Geschlechterverhältnisse zentrale Bedeutung zuschreibt (Schmitt-Thiel 2010: 29), gilt als eine wichtige Wegbereiterin der Wirkmächtigkeit von *Empowerment* in heutigen EZ-Diskursen.<sup>213</sup> Die Entscheidung der Bundesregierung im Jahr 2000, 40 Millionen Dollar für rechts- und sozialpolitische Beratungsprojekte auszugeben, dokumentiert den neuen *Empowerment*-Fokus auch in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Der neue Ansatz soll die strategischen Interessen von Frauen stärken, einen „Machtausgleich zwischen den Geschlechtern“ voranbringen und „soziale Prozesse bzw. Institutionen, die Ungleichgewichte verursachen und aufrechterhalten“, verändern (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2000: 6).

Kurzum: *Empowerment*, das einst feministische Projekt mit Verwurzelung in systemkritischen und basispolitischen Kontexten (Rodenberg/Wichterich 1999: 41), ist heute omnipräsent und global ein wichtiges Ziel der EZ (Anderson/Eswaran 2009: 179). Allerdings ging seine vielfache Verwendung auch mit einer begrifflichen Verwässerung des ursprünglichen Konzepts und seines transformativen Anspruchs einher (Moser 1993: 78). Oft wird der Begriff *Empowerment* auch nicht gemäß seines dargelegten transformativen Anspruchs verwendet. Auch wird eine Vereinnahmung des Begriffes für jegliche Form der partizipativen EZ festgestellt (u. a. Ebeling 2001: 26). In EZ-Diskursen wird der Begriff *Empowerment* auch als generelles alternatives Entwicklungsmodell in Abgrenzung zu gängigen Entwicklungsparadigmen genutzt oder als Beteiligungsmethode und Weiterentwicklung dessen angesehen, was bisher als *Community Participation* bezeichnet wurde (vgl. Slocum et al. 1995). Damit ist in diesem Kontext

---

<sup>213</sup> Die Studie *Engendering Development* der Weltbank aus dem Jahr 2001 arbeitet die Bedeutung von *Empowerment* für die Entwicklungszusammenarbeit heraus.

der enge Kontakt von EZ-Organisationen mit den „*Grassroots*“ gemeint und die *Bottom-up*-Natur von Bedürfnisanalyse und *Agenda-Setting* (Kabeer 1994: 223).

Aber auch mit Blick auf *Empowerment* in seinem Verständnis als *Empowerment von Frauen* beschreibt zum Beispiel Batliwala in ihrer Diskussion des Ansatzes dessen Entwicklung von einem Konzept der sozialen Bewegungen aus den 1970er-Jahren bis zu dem heutigen Modebegriff und kommt zum Schluss, dass *Empowerment* als „Prozess, der die tiefsten Strukturen sozialer Macht herausfordert“ (Batliwala 2007: 557) im Grunde gänzlich depolitisiert und entkernt wurde.

Um eine klare Begriffsdefinition zu gewährleisten, die als Arbeitsbegriff sowohl der Präzisierung der Fragestellung dieser Arbeit dient als auch der Feldforschung in Indien zugrunde gelegt werden kann, widmen sich die folgenden Abschnitte intensiver der begrifflichen Präzisierung. Hierzu wird im Folgenden zunächst das hier zugrunde gelegte Verständnis von *Empowerment* von Definitionen aus anderem Kontext abgegrenzt und grundlegende generelle Bestandteile eines allgemein in der Literatur vorzufindenden Begriffs werden identifiziert. Nachfolgend ermöglichen die Analyse des zugrunde gelegten Machtbegriffs und die Auseinandersetzung mit verschiedenen *Empowerment*-Modellen eine vertiefte Untersuchung und bilden damit die Grundlage für eine eigene Arbeitsdefinition.

### **7.3 *Empowerment*: Viel genutzt, wenig definiert – eine begriffliche Annäherung an Grundcharakteristika**

Während der Begriff *Empowerment* in der Vergangenheit lediglich diversen Reformbewegungen als Begriff und Leitbild für sozialen Wandel und soziale Gerechtigkeit galt<sup>214</sup> (Batliwala 2007: 558), ist er seit den 1990er-Jahren aus politischen Diskursen nicht mehr wegzudenken (Deshmukh-Ranadive 2003: 5). Heute ist *Empowerment* zu den weltweit wichtigsten Zielen der EZ avanciert (Anderson/Eswaran 2009: 179) und wird als „eines der dehnbarsten EZ-Schlagworte“ (Cornwall 2016: 342) vielfach in einem Atemzug mit weiteren populären Zielen der Entwicklungszusammenarbeit wie „*promoting gender equity*“, „*Gender Mainstreaming*“ oder „*Engendering Development*“ ge-

---

<sup>214</sup> Batliwala (2007) führt aus, dass der Begriff bereits vor dem 20. Jh. genutzt wurde.

nannt (Govinda 2012: 178).<sup>215</sup> Außerdem findet sich der „Modebegriff“ (Batliwala 2007: 557) nicht nur in EZ-Diskursen und mit Bezug auf Frauen, sondern auch in anderen Wissenschaften und Kontexten. Zum Beispiel spielt er im Kontext der Psychologie, Bildung, Gesundheit, sozialen Arbeit, Theorie und Praxis von Interessenvertretung, Arbeit und Management eine zunehmend relevante Rolle (Cornwall/Edwards 2014: 3; Abdool et al. 2005: 125).

Allerdings ist vielerorts weitestgehend unklar, was genau darunter zu verstehen ist (Mahmud et al. 2012: 610; Malhotra 2003: 2; Beteille 1999: 589; Rowlands 1998: 11; Brohman 1996: 294; Bliss et al. 1994: 29; Friedmann 1992: 116), und wer sich auf die Suche nach präzisen Definitionen begibt, trifft auch eine Vielzahl diverser Begriffsverständnisse und -anwendungen (Chopra/Müller 2016: 1; Grabe 2012; Schmitt-Thiel 2010: 41; Buch 2010: 19 ff.; Ibrahim/Alkire 2007: 10; Alsop et al 2006: 1; Abdool et al. 2005: 125; Hust 2004: 45; Buckley 2001: 3; Beteille 1999: 589; Friedmann 1992: 116). Erst in jüngster Zeit finden sich in der Literatur Versuche, die diversen Verständnisse von *Empowerment* zusammenzudenken und/oder zu operationalisieren (Alexander et al. 2018; Chopra/Müller 2016; Grabe 2012; Mahmud et al. 2012; Malhotra/Schuler 2005; Malhotra et al. 2002; Buch 2010: 19 ff.; Alsop et al. 2006; Getz 2005; Hust 2004: 45 ff.; Carr 2003). In diese Bestrebungen reiht sich diese Arbeit ein. Grabe (2012) führt die bisher nur sehr begrenzt vorhandene empirische Beobachtung von *Empowerment* und die Abwesenheit einheitlicher Begrifflichkeiten und Modelle gerade auf die Tatsache zurück, dass *Empowerment* eben nicht nur einer akademischen Richtung zuzuordnen ist und Forschungsperspektiven aus Psychologie und Entwicklungspolitik bisher nicht ausreichend zusammengedacht wurden (Grabe 2012: 234). Diese Arbeit will daher auf ihrer Suche nach Definitionen durchaus auch über den „politikwissenschaftlichen Tellerand“ hinausschauen und Impulse aus Bezugswissenschaften aufnehmen, indem sie beispielsweise auch Modelle aus der Psychologie oder der sozialen Arbeit berücksichtigt (z. B. Zimmerman 1995; Gutierrez 1995).

Für den *Empowerment*-Begriff gilt heute noch, was die indische Frauenaktivistin Srivastava vor etwa zehn Jahren in einem Interview zum Ausdruck brachte: „Empower-

---

<sup>215</sup> Ein anschauliches Beispiel hierfür ist, dass die Weltbank im Jahr 2006 feststellte, dass sich 1800 ihrer Projekte dem *Empowerment* verpflichtet fühlen (Alsop et al. 2006: 1).

ment means different things for different people“ (Interview mit Srivastava 2006). Ein einheitliches Begriffsverständnis ist inexistent und dennoch – oder gerade deshalb – ist der Begriff in aller Munde. Jedoch weist die Äußerung daneben auch auf die individuelle Deutungsdimension des Begriffs hin, die im Folgenden noch eine wichtige Rolle einnehmen wird. Diverse feministische Autor/innen äußern durchaus auch Wertschätzung für die bisherige geringe Begriffsschärfe (Batliwala 1993: 48),<sup>216</sup> manche verweigern sich daher einer Definition oder bestehen gar darauf, dass der Begriff nicht definier- oder gar quantifizierbar sei (Kabeer 1999: 436). Die mit diesen Vorbehalten einhergehende Skepsis bzw. Problematisierung, dass bei einer zu starken inhaltlichen und strukturellen Festlegung durch Dritte per se die Gefahr besteht, dass komplexe und individuelle Prozesse unsachgemäß reduziert bzw. für die Projektplanungslogik „vereinnahmt“ werden, ist insbesondere mit Blick auf die inflationäre Verwendung des Begriffs in globalen EZ-Diskursen nachvollziehbar (vgl. 7.2). Dennoch erscheint die reine Abwehr von Versuchen, *Empowerment* begrifflich und in der empirischen Forschung „fassbar“ zu machen, nicht als sinnvolle Lösung. Vielmehr soll auch diese Arbeit dazu beitragen, ein umfassendes, klar differenziertes Arbeitsverständnis zu etablieren, gerade um eine generelle Reduktion auf eine eindimensionale Konzeptualisierung zu vermeiden.

Daher soll das Studium diverser impliziter und expliziter Begriffsverständnisse der Forschungsliteratur im Folgenden für die Erarbeitung eines eigenen Arbeitsbegriffs fruchtbar gemacht werden. Dabei lassen sich noch mehrere weitere weitgehend allgemein zugrunde gelegte Eigenschaften von *Empowerment* identifizieren. Vorab ist zu konstatieren, dass diese *Empowerment*-Verständnisse offenkundig davon ausgehen, dass *Polity*, d. h. Institutionen und politische Strukturen sowie politische Kultur, nicht grundsätzlich feststehend, sondern wandelbar ist, d. h. insofern *Empowerment*-Anstrengungen diese durchaus beeinflussen und verändern können (Banerjee/Duflo 2014: 956).

Aus der schier unüberschaubaren Definitionsvielfalt dessen, was Forschung, politische Institutionen und Programme sowie die EZ-Praxis als *Empowerment* beschreiben, lassen sich sowohl Kontroversen identifizieren als auch Gemeinsamkeiten bzw. Charakte-

---

<sup>216</sup> So wies beispielsweise Batliwala darauf hin, dass während seiner Ursprungszeit in den 1980er-Jahren in feministischen Diskussionen und der Projektpraxis diese undefiniertheit von *Empowerment* erst den Raum („breathing space“) für die Erprobung verschiedener Verständnisse und Umsetzungen eröffnete (Batliwala 1993: 48).

ristika erarbeiten. Um eine Arbeitsdefinition zu generieren, wird im Folgenden das hier zugrunde gelegte Verständnis zunächst ab- und eingegrenzt und nachfolgend der Fokus auf neun maßgebliche charakteristische Übereinstimmungen der Begriffsverständnisse und -verwendungen gelegt, um die Arbeit möglichst anschlussfähig und ergiebig für weitere *Empowerment*-Forschung zu machen.<sup>217</sup>

### 7.3.1 *Empowerment*: Keine reine *Bottom-up*-Partizipation allgemeiner EZ

Die Auseinandersetzung mit der Begriffsverwendung von *Empowerment* macht deutlich, dass der Begriff im Entwicklungskontext teils gänzlich unabhängig von *Gender* oder ohne Bezug auf Frauen verwendet wird: Einerseits wird *Empowerment* synonym mit bzw. im Kontext von allgemeinen Anstrengungen gebraucht, Entwicklungsprogramme und -projekte partizipativ zu gestalten (vgl. 7.2., vgl. auch Kabeer 1994: 223). Andererseits verwendet die Weltbank *Empowerment* als alternativen Ansatz der Armutsbekämpfung. Hierbei geht es darum, die Menschen als Partner der Entwicklungsarbeit zu sehen, die, motiviert durch das eigene Bestreben, ihre Situation zu verbessern, Armutsbekämpfung bzw. EZ effizienter machen. So definiert beispielsweise die Weltbank *Empowerment* als

the expansion of assets and capabilities of poor people to participate in, negotiate with, influence, control, and hold accountable institutions that affect their lives. (Narayan, D. 2002: 14)

Um ihre Wahl- und Handlungsfreiheiten zu vergrößern, sollen die Menschen mehr Kontrolle über die Ressourcen und Entscheidungen haben, die ihr Leben beeinflussen. Dabei werden Informationszugang, Inklusion und Partizipation, Transparenz (*Accountability*) und lokale Organisationskompetenz als zentrale Elemente von *Empowerment*-Ansätzen identifiziert (ibid.). Das Hauptziel hierbei bleibt jedoch die Armutsbekämpfung, nicht das *Empowerment* der Menschen per se. Es liegt also, der Unterscheidung zwischen einem prozesshaften und einem instrumentellen Verständnis von *Empowerment* folgend, ein „instrumentelles“ (Kabeer 1999: 437) Verständnis von *Empowerment* vor.

---

<sup>217</sup> Eine additive Diskussion einzelner Definitionen wird an dieser Stelle vermieden, lediglich einige zentrale und meist als Referenzpunkte genutzte Begriffsverwendungen werden explizit aufgegriffen. Eine Übersicht über diverse Begriffsdefinitionen findet sich beispielsweise bei Chopra/Müller 2016; Grabe 2012; Malhotra et al. 2002 oder Buch 2010, vgl. auch der einleitende Überblick unter 7.3.

Von Verständnissen, die unter *Empowerment* „EZ von unten“, also einen Ansatz der Armutsbekämpfung oder eine reine ökonomische Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt verstehen, grenzt sich das Begriffsverständnis dieser Arbeit ab. Vielmehr folgt diese Arbeit Sardenberg (2016), die ein solches Verständnis von *Empowerment* „als Mittel zum Zweck effizienterer Entwicklungspolitik“, welches im Bereich der Armutsbekämpfung und Demokratieförderung angeführt wird, ein „liberales“ (Sardenberg 2016: 19), weil instrumentelles Verständnis von *Empowerment* nennt. Sie kritisiert wie Ferguson (Ferguson 2004: 1) daran, dass dabei soziale und politische Problemstellungen zu technischen Sujets umformuliert werden und so getan wird, als könnte man diese durch den Zugang zu externen Ressourcen lösen (Sardenberg 2016: 22). Da die Dimensionen und Strukturen der gesellschaftlichen *Power Relations* gänzlich ausgeblendet werden, wirft Sardenberg den Wortführern eines solchen Ansatzes vor, mit diesem Verständnis den eigentlich politischen Begriff des *Empowerments* zu depolitisieren, und weist zugleich nach, dass ökonomische Verbesserungen eben nicht automatisch zu einer Verbesserung oder Stärkung der Situation von Frauen beitragen. Sie argumentiert in der Tradition von Kabeer (1994), die ebenfalls die Vereinnahmung des Begriffs für andere entwicklungspolitische Ziele kritisiert, auch da somit eine vermeintlich leichte Quantifizierbarkeit derselben unterstellt wird (Kabeer 1999: 436).

### **7.3.2 *Empowerment* als eigenständiges Ziel**

Statt also *Empowerment* (s. o.) „instrumentell“ (Kabeer 1999: 437) als ein neues „Mittel zum Zweck“ allgemeiner Entwicklungsziele zu verstehen, wirbt Sardenberg (2016) für einen *liberating* (befreienden) (statt liberalen) *Empowerment*-Begriff, der darauf abzielt, dass patriarchale Dominanz „hinterfragt, destabilisiert und verändert“ wird (Sardenberg 2016: 19). Dabei stelle der *Empowerment*-Prozess an sich zugleich einen Wert und ein Ziel dar und zeige sich notwendigerweise als konfliktive Auseinandersetzung mit bestehenden Verhältnissen (Sardenberg 2016: 24, Kabeer 1999: 437 u. a.).

### **7.3.3 *Empowerment* bedeutet Konflikt**

Daher bringt *Empowerment* notwendigerweise auch fast immer eine konfliktbeladene Aushandlung über materielle und immaterielle Ressourcen mit sich (Sardenberg 2016: 24; Ali 2014: 119; Batliwala/Sen 2000: 20; Kabeer 1999: 436 u. a.). Denn den Grund-

annahmen von GAD folgend umfasst es immer ein „Infragestellen der sozialen und ökonomischen Strukturen“ und zielt darauf, dass Frauen „die Kontrolle über ihre Leben gewinnen“ (Brohman 1996: 295). Insofern handelt es sich in dem hier zugrunde gelegten Begriffsverständnis von *Empowerment* immer auch um die (Neu-)Verhandlung von etwas – von materiellen und immateriellen Ressourcen und/oder der Veränderung bzw. Weiterentwicklung von *Gender Roles*. Die konfliktive Dimension von *Empowerment* ist durchaus positiv und als Anzeichen eines einsetzenden Bewusstseins- oder sogar Neuverhandlungsprozesses zu bewerten. Kabeer beobachtete hierzu, dass ein offener Umgang mit dem Ziel der veränderten Machtverhältnisse mitunter in der Praxis der Entwicklungsprojekte dazu führte, dass dieses Ziel schnell (insbesondere von Männern) als „Nullsummenspiel“ (Kabeer 1999: 436) oder Bedrohung wahrgenommen wurde und entsprechend wenig Unterstützung fand. Auch Batliwala/Sen unterstreichen den möglichen Widerstand und die soziale Auseinandersetzung, die *Empowerment* quasi automatisch mit sich bringe:

In its truest sense, empowerment implies a change in power relations. [...] Women's empowerment may well mean that the powerful within households, communities, and traditional political spaces have to learn to share power and control over decision-making resources. (Batliwala/Sen 2000: 20)

#### 7.3.4 *Empowerment* als Prozess

Das Begreifen des notwendigerweise prozesshaften Charakters von *Empowerment* ist eine vielerorts herausgehobene zentrale Eigenschaft des Konzepts (Cornwall 2014: 4; Buch 2010: 20; Government of India 2008: 130; Alsop et al. 2006: 10; Ali 2014: 120; Carr 2003: 10; Batliwala/Sen 2000: 18; England 2000: 55; Kabeer 1999: 435; Gutierrez 1995: 229; Zimmerman 1995: 581), dem auch diese Arbeit sich anschließt. Dieses Verständnis entspricht der Feststellung, dass es hierbei um eine andauernde konfliktive Auseinandersetzung u. a. um Ressourcen geht, die es im Rahmen von oft langwierigen Prozessen zu gestalten gilt.

Es unterstreicht jedoch zudem, dass *Empowerment*-Prozesse ihren Ausgang immer im *Disempowerment* finden, d. h. aus einer Situation heraus entstehen, in der Frauen zunächst Ressourcen, Macht und Freiheit vorenthalten werden (Kabeer 1999: 437). Die „machtlose, unterdrückte oder deprivierte“ Ausgangssituation wird jedoch in der wissenschaftlichen Diskussion allgemein in ihrem dualen Ausdruck, d. h. nicht nur als

Mangel materieller Ressourcen, sondern insbesondere auch als Mangel an gesellschaftspolitischer Kultur verstanden, der beispielsweise auch in verinnerlichter Unterdrückung zum Ausdruck kommen kann (Carr 2003: 13).

[Empowerment] forms a theoretical framework that emphasises subordination of women, the magnitude of their powerlessness and is seen as essentially a transition from a position of enforced powerlessness to one of power, a process of having women's contribution recognised and valued by themselves and by the society and of becoming aware of how power relations operate in their lives. (Buch 2010: 19 f.)

Diese vor dem Hintergrund der vorausgegangenen Diskussionen ggf. banal wirkende Erkenntnis gilt es jedoch insbesondere deshalb gesondert hervorzuheben, weil sie bezüglich der Fragen des Forschungsdesigns und Diskussionen über die Messbarkeit von *Empowerment* klare Leitlinien gibt bzw. statische Momentaufnahmen zwangsläufig problematisieren muss. Diese Begriffsverwendung grenzt sich ab von Verständnissen, die *Empowerment* als zu erreichendes Ziel bzw. statisches Resultat oder Zustand begreifen (Zimmerman 1995: 583).<sup>218</sup>

### 7.3.5 Ressourcen(kontrolle) als zentrale Motive von *Empowerment*

Zumeist aufbauend auf einem Verständnis von *Empowerment* als konflikthaftem (Neuverhandlungs-)Prozess kommt kaum eine Definition aus ohne den Verweis auf die Relevanz des Zugangs zu, die Kontrolle von bzw. die Umverteilung von materiellen und immateriellen Ressourcen (Jejeebhoy 2000: 206), die im *Empowerment*-Prozess im Zentrum jeder Auseinandersetzung stehen (Alsop et al 2006: 11; England 2000: 41; Batliwala/Sen 2000: 18; Zimmerman 1995: 583). Einerseits sind dabei der Zuwachs von Ressourcen bzw. der gleichberechtigte Zugang und die Teilhabe das Ziel von *Empowerment*, andererseits definieren sie bereits als Voraussetzungen den Kontext des *Empowerment*-Prozesses bzw. der Parameter, die als Indikatoren herangezogen werden können.

Genannt werden zum einen äußere Faktoren wie die von Friedmann aufgeführten Voraussetzungen sozialer Macht, die von England als objektiv, von Batliwala als extrin-

---

<sup>218</sup> Für eine Darstellung der wissenschaftlichen Diskussion zu der Frage, ob unter *Empowerment* ein Prozess oder ein Resultat/*Outcome* zu verstehen ist, vgl. z. B. Carr 2003: 10 ff. oder Zimmerman 1995: 583.

sisch und von Alsop et al. als *Opportunity Structure* (Alsop et al 2006: 11) beschrieben werden. Zum anderen werden Inhalte und Relevanz „subjektiver“ (England 2000: 40) bzw. „intrinsischer“ (Batliwala/Sen 2000: 1) Voraussetzungen unterstrichen, deren ein Individuum zur Erreichung eines *Empowerment*-Prozesses bedarf.<sup>219</sup>

### 7.3.6 *Empowerment* umfasst die Freiheit, selbst zu entscheiden

Ein zentraler Bestandteil vieler *Empowerment*-Definitionen ist die Selbstbestimmung bzw. die Freiheit, über die eigenen Angelegenheiten des Lebens selbst zu entscheiden (Duflo 2012: 1066; Buch 2010: 20; Government of India 2008: 130; Alsop et al. 2006: 10; Hust 2004: 205; Batliwala/Sen 2000: 18), die Naila Kabeer wie folgt beschrieben hat:

Empowerment is about the process by which those who have been denied the ability to make strategic life choices acquire such an ability. (Kabeer 1999: 435)

Unter „strategischen“ Entscheidungen bzw. „Entscheidungen erster Hand“ (ibid.: 437) versteht sie dabei Entscheidungen, die die Grundlagen des Lebens einer Frau betreffen, beispielsweise ob sie heiratet, ob sie arbeitet oder eine Familie gründet. Die Frage, ob die Frauen selbst über ihr Leben entscheiden, wird zum einen dadurch gestaltet, ob sie in ihrem Umfeld und Alltag überhaupt die Möglichkeit erhalten bzw. diese durchsetzen, zum Beispiel bezüglich der Entscheidungen im Haushalt (Kindererziehung, Einkäufe etc., vgl. Kumar 2014: 444) mitzuentcheiden, oder ob sie sich beispielsweise frei bewegen können (ibid.: 448).

Zum anderen ist es neben der äußeren Möglichkeit auch die „innere“ Stärke und Bereitschaft, die vorhanden sein muss, damit eine Frau (wider die kulturell naheliegende und bisher eingeübte Praxis) selbstbestimmt von ihrem Recht, zu entscheiden, Gebrauch macht. Dazu braucht es Mut und die Vorstellungskraft, außerhalb bisheriger Normen und Handlungsmuster zu „denken“:

Empowerment is necessarily about expanding opportunities and acquiring the power to make choices – both in terms of what women can do, the menu of options available to them, and also about extending their imaginations about what they could do. (Chopra 2016: 8)

---

<sup>219</sup> Für eine detailliertere Ausführung der konkreten Ressourcen siehe die nachfolgende Diskussion einzelner Modelle (7.5).

Selbstbestimmte Entscheidungen zu treffen ist insbesondere dann eine Herausforderung, wenn absehbar ist, dass die Entscheidung weitere Konflikte oder Irritationen in Familie oder Gemeinschaft hervorrufen wird. Es bedarf also im Prozess des *Empowerments* der Entwicklung eines gefestigten Selbstbildes mit klarem Bewusstsein über das eigene Selbst im Kontext der sozialen (Macht-)Beziehungen.

### 7.3.7 *Empowerment* als individueller psychologischer Prozess

Oft wird daher in Ausführungen über *Empowerment* die Notwendigkeit eines inneren, psychologischen Reifeprozesses angeführt (Cornwall 2016: 345; Cornwall 2014: 16; Kabeer 1994: 251; Government of India 2008: 130; Narayan 2005: 20; Hust 2004: 50; Carr 2003: 8; Batliwala/Sen 2000: 18; England 2000: 55; Friedmann 1992: 32):

Empowerment is not just about enlarging the boundaries of action. It is also about expanding the horizons of possibility, of what people imagine themselves being able to be and do. (Cornwall 2014: 16)

Dieser umfasst einerseits das Wachstum von Selbstbewusstsein, Selbstsicherheit und Selbstwertgefühl und andererseits das Realisieren der eigenen Möglichkeiten und Fähigkeiten. Dieses „psychologische *Empowerment*“, der Glaube an die eigene Kompetenz, etwas zu verändern, ist der zentrale, jedoch in bisherigen Studien zumeist vernachlässigte Bestandteil von *Empowerment* (Narayan 2005: 20). Deshmukh-Ranadive nennt diesen inneren Reifeprozess einen entstehenden „mentalenen Raum frei von gesellschaftlichen Restriktionen und Hindernissen“ (Deshmukh-Ranadive 2003: 21), in dem das Selbstbild und die Kraft, etwas zu verändern, wachse.

Empowerment in terms of understanding the power relations and the structural reasons of one's oppression is dependent on the perception of actually being oppressed. (Hust 2004: 216)

Dieser innere Reifeprozess kann nicht von außen erbracht oder erteilt werden (Malhotra/Schuler 2005: 72), sondern die Frau muss ihn selbst durchleben bzw. entwickeln können:

Empowerment is not something that can be done from the outside; it is something women need to do for themselves. (Batliwala/Sen 2000: 19)

Dieser Bewusstseinsbildungsprozess, von Kabeer bereits 1994 als *Conscientization* definiert (Kabeer 1994: 251),<sup>220</sup> umfasst auch ein Verstehen von gesellschaftlichen Machtstrukturen und ihrer Wirkung auf das eigene Leben, denn: *Empowerment* heißt Einsicht in die Notwendigkeit, zu handeln.

### 7.3.8 *Empowerment* heißt Einsicht in die Notwendigkeit, zu handeln

In der Tradition Freires (1970)<sup>221</sup> umfasst daher *Empowerment* auch das aus der Einsicht in die ungerechten Machtstrukturen der Gesellschaft gewachsene Bewusstsein und Bedürfnis, individuellen und gesellschaftlichen Wandel zu gestalten:

Empowerment permits the challenging of the structural inequalities that operate as constraints on women's cognitive and behavioral actions. This entails the ability for women [...] to question the social norms and rules of their existence and to act in ways that allow them to transform their own lives. (Kabeer 2000: 19)

Es geht also bei *Empowerment* nicht nur darum, Frauen individuell darin zu stärken, ihren Alltag selbstbestimmt zu gestalten, sondern „es geht um die Veränderung von *power relations*“ (Cornwall 2016: 345; Cornwall/Edwards 2014: 7), also darum, dass Frauen eben durch ihr geschärftes Bewusstsein gesellschaftliche Ungerechtigkeit erkennen und diese verändern können und wollen (Chopra 2016: 8; Buch 2010: 20; Ali 2014: 199; Carr 2003: 15; Batliwala/Sen 2000: 19; England 2000: 55; Brohman 1996: 295; Zimmerman 1995: 583; Batliwala 1993; Kabeer 1994; Rowlands 1997; Sen 1997):

Individuals come to understand the political dimension of their personal problems and act accordingly. (Carr 2003: 9)

Gutierrez unterstreicht die zentrale Relevanz dieses kritischen Bewusstseins:

Empowerment theory suggests that changes in beliefs and attitudes contribute to the participation of individuals in social change and assumes that individuals will work for the collective good if they develop a sense of critical consciousness. (Gutierrez 1995: 229)

So erwachse eine Anspruchshaltung (England 2000: 55), durch die sich aus individuellem *Empowerment* auch kollektives *Empowerment* entwickeln könne:

---

<sup>220</sup> Vgl. die Definition dieses Terminus von Kabeer in FN 205 in Kapitel 7.1.4.

<sup>221</sup> Vgl. die Ausführungen hierzu unter 7.2.

a process of change whereby women would take control over their own lives, giving them a measure of autonomy and agency in transforming the lives of other women like them. (Chakravarti 2016: 11)

### 7.3.9 Kein Empowerment ohne Agency

Ein oft als „Herzstück“ herausgehobenes Charakteristikum des *Empowerment*-Prozesses beschreibt die *Agency*, d. h. die Handlungskraft (Rowlands 1998: 23), die Frauen entwickeln (Kabbeer 2012: 216; Banerjee/Ghosh 2012: 336; Buch 2010: 20; Alsop et al. 2006: 10; Malhotra et al. 2002).<sup>222</sup> Dabei bildet der Begriff *Agency* eine Art Oberbegriff bzw. abstraktere Kategorie für Konzepte wie Kontrolle, Macht oder Bewusstsein, welche nötig seien, damit Frauen *Empowerment* erfahren bzw. nutzen, und scheint in seiner Verwendung die drei zuvor genannten Elemente von *Empowerment* zu umfassen: die Freiheit, selbst zu entscheiden, die innere Fähigkeit und Reife hierzu sowie die analytische Erkenntnis, dass das Handeln der Frauen nicht zuletzt nur für sie selbst, sondern mit Blick auf die Gesellschaft legitim und nötig ist und Wirkung erzeugen kann bzw. wird. Hierin impliziert ist der Auftrag zur aktiven Mit- und Umgestaltung der gesellschaftlichen Ordnung, ein Ziel, das Gutierrez wie folgt beschreibt:

[To] perceive oneself as subject rather than object of social processes and as capable of working to change the social order. (Gutierrez 1995: 230)

Die Relevanz dieser zentralen „Sammelkategorie“ der *Agency* unterstreicht eine für die weiter gehende Operationalisierung von *Empowerment* in Theorie und Praxis wesentliche Einsicht:

Empowerment is not something that is “done to” women but is done by them for themselves. (Cornwall 2014: 7)

Banerjee/Ghosh (2012) führen aus, dass die Fachliteratur mit *Agency* zumeist jene Fähigkeit beschreibt, zentrale Entscheidungen für das eigene Leben selbstbestimmt zu treffen und zu verwirklichen (Banerjee/Ghosh 2012: 336). Diese individuelle Handlungskraft kann und soll beispielsweise laut Chopra auch auf kollektiver Ebene für die Frauen Indiens fortwirken (Chopra 2016: 9), denn:

It is therefore critical to remember that empowerment – implying an expansion of opportunities and the power to make choices in the intertwined domains of economic, social and political as-

---

<sup>222</sup> Vergleiche auch die Ausführungen zu *Agency* im Theorieteil der Arbeit in Kapitel 2.1.

pects – can only be realised through a collective, rather than individualised notion of empowerment that focuses on addressing structural inequality and inequitable power relations, and gives primacy to women’s agency in negotiating and challenging these structures. (ibid.)<sup>223</sup>

#### 7.4 Macht als Schlüssel: Zugrunde liegende Machtverständnisse

Empowerment is about nothing if it is not about power. (Rowlands 1998: 28)

Aufgrund der zentralen Relevanz des Verständnisses von Macht, die dem Begriff *EMPOWERment* buchstäblich innewohnt, beschäftigt sich dieser Abschnitt mit einigen wenigen verschiedenen Konzeptionen von Macht und ihrer Passung auf das zu definierende Konzept *Empowerment*. Obwohl der Begriff der Macht bzw. *Power* zumindest implizit Bestandteil jeder *Empowerment*-Definition ist (Ibrahim/Alkire 2007: 10), so ist doch das jeweilige Verständnis von Macht auch ausschlaggebend für die darauf beruhende Begrifflichkeit (Cornwall/Edwards 2014: 5).

Im theoretischen Teil dieser Arbeit wurden bereits die feministischen Konzepte von *Gender Power* und *Gender (Power) Relations* eingeführt und damit Macht als relationale Größe, die sich in sozialen Beziehungen manifestiert, als Grundannahme von GAD und *Empowerment* hergeleitet. An dieser Stelle rückt auf dieser Basis der Begriff der *Macht* als Kern des Konzepts *Empowerment* erneut in den Vordergrund, ohne dass dabei der Anspruch oder das Ziel besteht, der Komplexität seiner Rezeption und der mit ihm verbundenen Kontroversen in den Sozialwissenschaften gerecht werden zu wollen. Denn während die begriffliche Diskussion bzw. Definition von *Empowerment* in den Politikwissenschaften bisher relativ wenig Beachtung erfuhr (Rai 1999: 84) und wenig Austausch zwischen feministischen Diskursen zum Machtbegriff und der sonstigen Politikwissenschaft attestiert wird (Lloyd 2013: 129), gehört der Begriff der *Macht* bekanntermaßen zu den meistdiskutierten und auch in der feministischen Forschung wird er auf unterschiedlichste Art und Weise definiert.<sup>224</sup>

---

<sup>223</sup> Die Frage, welche Zusammenhänge zwischen individuellem und kollektivem *Empowerment* von Frauen bestehen bzw. ob der eine jeweils ohne den anderen Aspekt überhaupt zu realisieren ist, ist Gegenstand von theoretischen Debatten, wird jedoch an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt, da hier das individuelle *Empowerment* im Vordergrund des Interesses steht.

<sup>224</sup> Für einen Überblick siehe u. a. Moya Lloyd (2013: 111 ff.), die in ihrem Überblicksartikel aus Perspektive feministischer Forschung vorherrschende Machtverständnisse von *Macht* als *resource, domination, capacity or productive* analysiert.

Im Folgenden wird lediglich auf zwei zentrale Konzepte von Macht eingegangen, die in der feministischen Auseinandersetzung mit Macht und *Empowerment* zentrale Bezugspunkte bilden und, ähnlich wie in vielen andere Studien, u. a. Ebeling (2001) oder Hust (2004), für die spätere Entwicklung eines Arbeitsbegriffs und Modells von *Empowerment* fruchtbar gemacht werden können: Anhand zweier ähnlicher, jedoch begrifflich unterschiedlich ausgerichteter Perspektiven auf die Dimensionen von Macht<sup>225</sup> (Kabeer 1994 und Rowlands 1997, 1998<sup>226</sup>) als *Power over*, *Power to* und *Power (from) within* soll gefasst werden, wie Macht im (komplexen) Kontext von *Empowerment* verstanden werden kann.

#### **7.4.1 *Power to*: Die Macht, sich durchzusetzen**

Sowohl Kabeer als auch Rowlands setzen den traditionellen Machtbegriff an den Ausgang ihrer Überlegungen. Max Weber definiert Macht in *Wirtschaft und Gesellschaft* als „jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“ (Weber 1972: 28). Er beschreibt also die Fähigkeit eines Menschen oder einer Gruppe von Menschen, das Verhalten oder die Wahlmöglichkeiten eines anderen zu kontrollieren, und erkennt Macht an dem Ergebnis eines Konflikts (Rowlands 1998: 11). Da der kontrollierenden Macht entweder mit Gehorsam oder mit Widerstand begegnet werden kann und die Macht somit als finit wahrgenommen wird, bringt dieses Machtverständnis zwangsläufig die Angst vor Machtverlust mit sich.

Im Kontext von *Empowerment* ist die analytische Unterscheidung dieses Begriffsverständnisses zentral, weil es jegliche Veränderung als Umkehrung von Machtverhältnissen verstehen muss (ibid.: 12) und somit *Empowerment* als Bedrohung wahrnimmt. Dieses weit verbreitete, traditionelle Machtverständnis bezeichnet Naila Kabeer in ihrer Analyse des sozialwissenschaftlichen Gebrauchs von Macht (vgl. Kabeer 1994: 224 ff.)

---

<sup>225</sup> *Power* hat im Englischen nicht nur die Bedeutung „Macht“, sondern kann unter anderem auch im Sinne von „Stärke“, „Kraft“ und „Fähigkeit(en)“ übersetzt werden. Im Folgenden wird deshalb *Power* im englischen Original (und diesem Verständnis) beibehalten.

<sup>226</sup> Es werden diese beiden aus der vielgestaltigen Diskussion von Machtbegriffen aus feministischen Diskursen herausgegriffen, weil sie dank ihrer Analysestärke in Bezug auf *Empowerment* häufig verwendet werden.

als *Power to*. Sie ordnet dieses statische Machtverständnis wie auch Rowlands den zuvor ausgeführten WID-Ansätzen zu (vgl. 7.1.1), die sich fälschlicherweise durch Integration in Machtstrukturen im Sinne von politischer und ökonomischer Entscheidungsgewalt eine generelle Auswirkung auf die Situation von Frauen versprochen (Kabeer 1994: 224).

Rowlands lehnt dieses Machtverständnis als etwas, was nach seiner Erteilung jederzeit wieder genommen werden kann, ebenfalls ab. Sie kritisiert gleichermaßen, dass es den dem *Empowerment* inhärenten strukturellen Wandel von Machtbeziehungen außer Acht lässt (Rowlands 1998: 12).

#### **7.4.2 *Power over* und *Power within*: Macht nach Naila Kabeer (1994)**

Kabeer führt stattdessen das Konzept von *Power over* ein, um deutlich zu machen, dass Machtverhältnisse sich nicht notwendigerweise in Konflikten und konkreten Entscheidungen manifestieren müssen. Im Gegenteil ist gerade die Frage, über was entschieden werden kann, schon ein Ausdruck der Entscheidungsmacht eines Einzelnen – nämlich über das, was infrage gestellt werden darf und was nicht (sogenannte *non-decisions*, vgl. Rowlands 1998: 12). Kabeer weist damit auf die durch Normen und Rollenverteilung festgelegten Grenzen der Frau hin, die beispielsweise zwar selbst arbeiten könne, wobei aber die damit einhergehenden Zeiteinbußen für andere Lebensbereiche selbstverständlich von ihr ertragen werden müssten, anstatt das Machtverhältnis neu zu verhandeln und auch die Hausarbeit neu aufzuteilen. Gleichfalls mag eine Frau über Teile des Geldes verfügen können, die Rolle des Mannes als Inhaber von Kapital, Land und Ressourcen jedoch wird nicht infrage gestellt (Kabeer 1994: 225). Macht in Kabeers Sinne von *Power over* beschreibt damit *Gender Power* (vgl. Kapitel 2.4).

Mit *Power within* (ibid.: 227) bezeichnet Kabeer wiederum jene Dimension von *Gender Power*, die nicht nur das offene Austragen von Interessenkonflikten verhindert, sondern diese bereits auf der Bewusstseinssebene unterdrückt. Damit erklärt sie das bereits zuvor thematisierte Phänomen, dass beide Parteien Ungleichheiten nicht wahrnehmen oder sie leugnen. Dieser von sozialen Regeln, Normen und Werten getragene subjektive Aspekt von Macht „verbirgt die allgegenwärtige männliche Dominanz“ (ibid.: 228) und sorgt für ein norm- und systemkonformes Verhalten der Frau, weil sie die Dynamik des Systems nicht begreift bzw. nicht begreifen will (ibid.):

Women may find it strategic to avoid or defuse potentially conflictual situations with men because they recognize that the rules of the game are loaded against them and the costs of confrontation are likely to be high. (Kabeer 1994: 227)

Aus dieser Einsicht schließt Kabeer, dass deduktive Analysen von Strukturen und Entscheidungen zwar strukturelle Unterdrückungsmechanismen herausarbeiten können, dass es allerdings um *Power over* und *Power within* zu erforschen einer Hinwendung zur Ebene der individuellen sozialen Erfahrung bedarf (ibid.: 229). *Empowerment* als Strategie im Sinne eines multidimensionalen Machtverständnisses muss daher nach Kabeer bei der Schaffung individuellen Bewusstseins ansetzen und Frauen durch neue Perspektiven eine neue Sichtweise auf ihre eigene Situation ermöglichen.

*Power within*, die bisherige *Gender Power* infrage stellt, kann nur selbst generiert durch Reflexion, Analyse und Neubewertung der eigenen Situation (ibid.: 245) wirksam werden. Ohne diese Dimension von Macht, das „Gefühl der Kontrolle über das eigene Leben“ (ibid.: 246), scheitert nach dem Verständnis von Naila Kabeer auch jeder andere Versuch, den praktischen Interessen von Frauen gerecht zu werden, z. B. sie mit materiellen Ressourcen auszustatten:

‘Power within’ refers to transformation of consciousness and development of an internal strength which leads to reinterpretations of needs. (Rowlands 1997: 13)

This change may come through access to newly acquired intangible resources such as analytical skills, solidarity, and organizational strength. (Kabeer 1994: 245 f.)

### **7.4.3 *Power with, Power to und Power from within: Macht als Prozess (nach Jo Rowlands)***

Rowlands legt ebenfalls ein Machtverständnis im Foucault’schen Sinne zugrunde, das Macht als eine nicht fassbare, nicht finite Substanz ansieht, und betont ihre Natur als notwendiges Resultat sozialer Beziehungen (Rowlands 1998: 14). *Empowerment* begreift sie daher als Interaktionsprozess, in dem nicht nur Macht im Sinne von *Power over*, sondern vor allem die Entwicklung generativer Macht in drei Dimensionen – *Power with, Power to* und *Power from within* – stattfindet (ibid.: 15). Dabei definiert auch sie *Power from within* als die individuelle menschliche Stärke jedes Individuums, aus der Selbstakzeptanz, aber auch Respekt für andere hervorgehen. Diese Stärke ist besonders dann wichtig, wenn das Individuum wie im Falle des *Empowerments* von Frauen überwiegender Macht (in Form des Patriarchats) gegenübersteht (ibid.: 14).

*Power with* dagegen bezeichnet die *Power*, die Individuen gemeinsam entwickeln können, und die Fähigkeiten, Probleme gemeinsam zu analysieren und zu lösen. *Power to* steht bei Rowlands für die Potenziale, die sich aus Macht als produktivem, generativem Moment (ibid.) eröffnen. Dabei versteht Rowlands alle drei Dimensionen von Macht nicht als finit und daher nicht an sich als bedrohlich (ibid.: 15). Auch Kabeer folgt bei ihrer Analyse praktischer *Empowerment*-Projekte der Verwendung dieser Begrifflichkeiten (vgl. Kabeer 1994: 253).

#### **7.4.4 Fazit: Macht als multidimensionales Konzept, das Individuum als Zentrum**

Basierend auf dieser Diskussion feministischer Machtbegriffe von Naila Kabeer und Jo Rowlands lässt sich in ihrem Bezug auf *Empowerment* festhalten, dass *Empowerment* auf einem multidimensionalen Verständnis von Macht beruht. Die so zutage tretenden „Nuancen“ (Cornwall/Edwards 2014: 5) eines feministischen Verständnisses von Macht machen es möglich, subtil und sozial verwurzelte Machtstrukturen und -dynamiken zu berücksichtigen und die Relevanz der *Power from within* zu verdeutlichen. So kann diese konstruktiv mit den auf Grundlage der feministischen Theorie entwickelten Begriffen der *Gender Power* und *Gender Power Relations* verknüpft werden.

Kabeer und Rowlands heben beide das Individuum und dessen *Power (from) within* als die zentrale Dimension von *Empowerment* hervor. Diese traditionell vernachlässigte Dimension von Entwicklung des „Selbst“ der Frau (Kabeer 1994: 249) richtet ihren Fokus auf ein notwendiges „Klima des Infragestellens, Reflektierens, Auswählens, Anstrebens und Entdeckens“ (ibid.). Weiterhin wird mit *Power with* das Potenzial von *Empowerment* als Ausdruck und Mittel kollektiver Identität und Organisationskraft beschrieben. *Power to* als generative Kraft kann beispielsweise die Mobilisierungskraft beschreiben, die aus einem solchen Kollektiv hervorgehen kann.

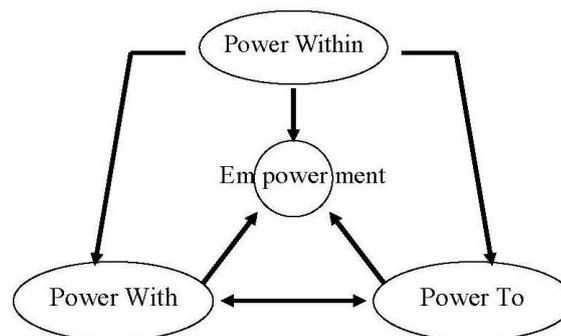
### **7.5 Empowerment-Modelle in der Diskussion**

An die vorausgegangene Erarbeitung grundlegender Eigenschaften von *Empowerment* und der ihnen zugrunde gelegten Machtverständnisse schließt sich nun die Darstellung und Diskussion einiger ausgewählter Modelle an, die darauf zielen, *Empowerment* zu beschreiben oder zu operationalisieren. Die Auswahl ist weder vollständig noch reprä-

sentativ, sondern richtet sich allein nach dem Kriterium der Übertragbar- bzw. Anwendbarkeit auf den angestrebten Untersuchungszusammenhang der Feldstudie. Sie dient der Betrachtung von Modellierungsmöglichkeiten in der Anbahnung des eigenen *Empowerment*-Modells und arbeitet daher insbesondere auch etwaige Bedingungen oder Indikatoren von *Empowerment* heraus. Auf Letztere wird im Folgenden vertieft eingegangen.

### 7.5.1 Kabeer und Rowlands: *The Power within*

Das erste Schaubild fängt einführend die im vorausgegangenen Abschnitt näher ausgeführten multidimensionalen Machtverständnisse von Kabeer und Rowlands ein, die die *Power (from) within* zum Ziel und Mittel und die persönlichen Erfahrungen des Individuums damit zum Kern von *Empowerment* machen.

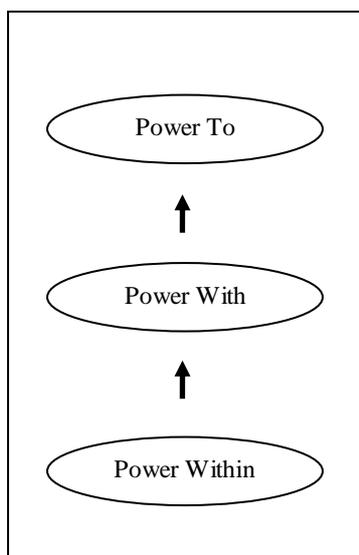


**Abb. 5:** Multidimensionales Machtverständnis visualisiert nach Kabeer (1994) und Rowlands (1998), eigene Darstellung.

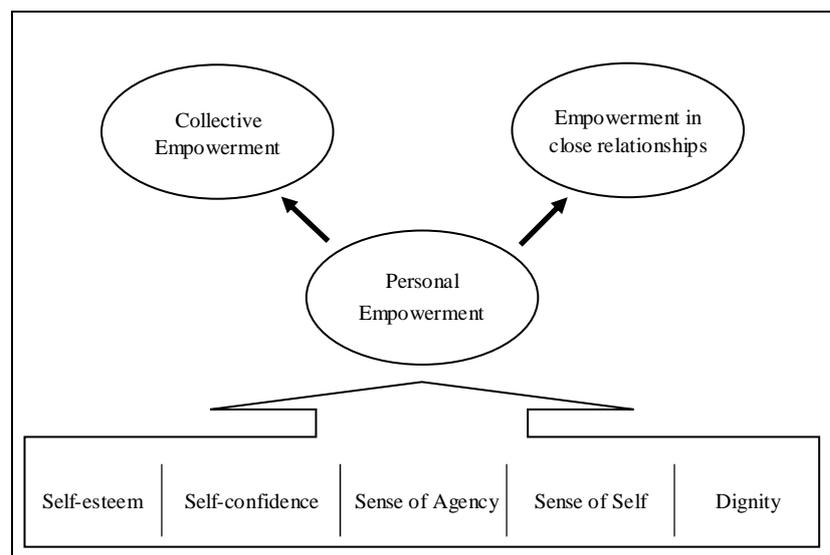
Beide verstehen *Empowerment* als vermehrten Zugang zu Machtformen. Während Kabeer jedoch lediglich auf der dimensional Ebene die notwendige Abfolge derselben festlegt (vgl. Abbildung 6), entwirft Rowlands anhand praktischer Studien mit Frauen in Honduras ein darauf aufbauendes Modell, welches *Empowerment* nach persönlichem, kollektivem und *Empowerment* in engen (familiären) Beziehungen einteilt (Rowlands 1998: 22) (vgl. Abbildung 7). Dabei setzt auch sie das persönliche *Empowerment* als Bedingung dem kollektiven *Empowerment* in engen Beziehungen voraus. Obwohl diese Dimensionen zusammenhängen, nennt sie die Bedingungsfaktoren, die erfüllt sein müssen, damit von *Empowerment* gesprochen werden kann. Für persönliches *Empowerment* sind dies Selbstsicherheit (*Self-esteem*), Wahrnehmung des „Selbst im weiteren Kon-

text“, Selbstbewusstsein (*Self-confidence*), Wahrnehmung der eigenen Handlungskraft (*Sense of Agency*) und ein Selbstwertgefühl (*Dignity*) (ibid.: 23).

Mit Blick auf die spätere Feldforschung sind ebenfalls die *Empowerment*-Indikatoren von Interesse, die gemäß Rowlands *Empowerment* in sozialen Beziehungen ausmachen: Verhandlungskompetenz, Kommunikationsfähigkeit, Bewusstsein über die eigene Situation in Beziehungen, Selbstwertgefühl und die Fähigkeit, sich Unterstützung zu verschaffen und sich selbst und die eigenen Rechte zu verteidigen (ibid.: 24). Rowlands unterstreicht, dass *Empowerment* nur dann stattfindet, wenn sich in allen Bereichen Verbesserungen ergeben. Dabei weist sie auf die Gefahr hin, dass beispielsweise Selbstbewusstsein ohne Handlungskraft bedeutungslos sei und umgekehrt. So finde *Empowerment* nur dann statt, wenn die Transformation „im Inneren“ auch zum Willen und zur Umsetzung „äußerer Transformation“ führt (ibid.: 23).



**Abb. 6:** Verhältnis der Machtdimensionen visualisiert nach Kabeer (1994), eigene Darstellung.



**Abb. 7:** Bedingungen und Verhältnis der Machtdimensionen visualisiert nach Rowlands (1998), eigene Darstellung.

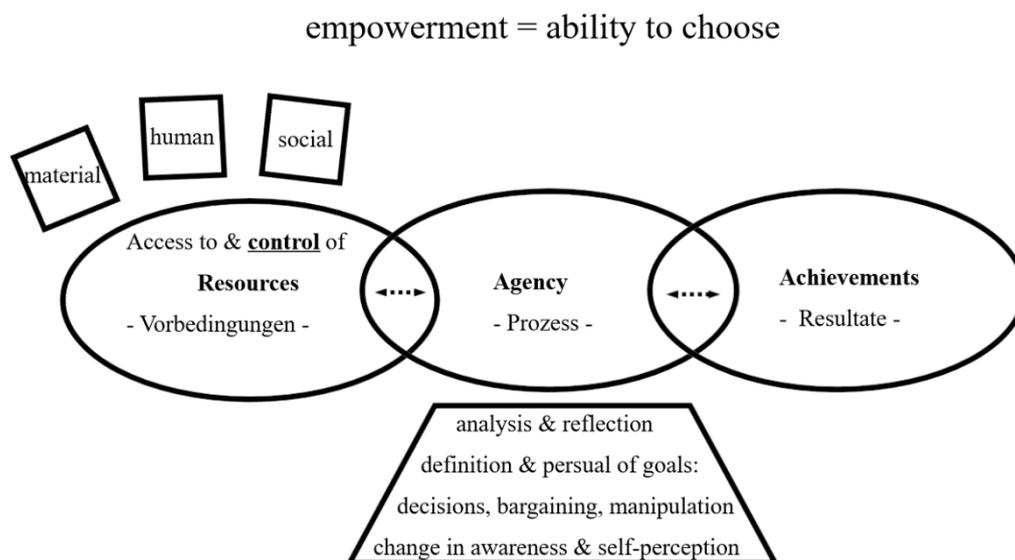
### 7.5.2 Kabeer: The Ability to Choose

Empowerment is about the process by which those who have been denied the ability to make strategic life choices acquire such an ability. (Kabeer 1999: 435)

Eine der meist genutzten und weiteren Begriffsdifferenzierungen zugrunde gelegten Definitionen von *Empowerment* ist diese von Naila Kabeer. Die Essenz von *Empowerment* liegt hiernach in der Wahlfreiheit einer Frau, die ihre Fähigkeit entwickelt, funda-

mentale Fragen im Leben selbst entscheiden zu können, über die sie bisher nicht entscheiden konnte oder durfte.

Diese „ability to make life choices“ entfaltet sich nach Kabeer auf der Basis eines Wechselspiels dreier miteinander verbundener und unteilbarer Dimensionen, die den *Empowerment*-Prozess prägen: die Ebene der *Ressourcen*, die Ebene des Handlungsprozesses (*Agency*) und die Ebene der *Resultate*. Die Ebene der Ressourcen bzw. der Ausgangsbedingungen beschreibt danach den Zugang zu bzw. Anspruch auf materielle, soziale und menschliche Ressourcen (Kabeer *ibid.*: 437), allerdings dürfte eine Analyse nicht allein beim Zugang bzw. der potenziellen Voraussetzung von Ressourcen verweilen, sondern die tatsächliche Kontrolle derselben beleuchten, was empirische Herausforderungen mit sich bringt (*ibid.*: 443).



**Abb. 8:** *Empowerment* visualisiert nach Kabeer, eigene Darstellung.

Das Herzstück von *Empowerment* ist nach Kabeer der Prozess des Treffens und Durchsetzens von Entscheidungen, den Kabeer mit *Agency* überschreibt und der neben offensichtlichen Entscheidungen auch die subtileren Prozesse des Verhandeln umfasst (*ibid.*: 35). Dabei gehe es mehr darum, die „eigenen Ziele zu realisieren und durchzusetzen“ (*ibid.*: 438), also nicht nur um die Entscheidung an sich, sondern auch um den Reifeprozess der wachsenden *Power within*, die hinter konkreten Handlungen steht. Daher dienen Indikatoren für *Empowerment* nicht nur dazu, „Entscheidungen“ zu erfassen, sondern auch weniger offensichtliche und doch aussagekräftige Analyse- und

Reflexions- sowie Aushandlungsprozesse wie „Manipulation, Verhandlung und Widerstand“ in den Blick zu nehmen (ibid.: 438). *Empowerment* beginnt nach Kabeer immer mit individuellem Bewusstseinswandel und einem daraus resultierenden neuen Blick auf sich selbst und die eigene Welt (Kabeer 2012: 216).

### 7.5.3 Friedmann: Psychological Empowerment

John Friedmann (1992) setzt in seinem Bestreben nach „alternativer Entwicklung“ das Konzept *Empowerment* einer in seinen Augen verfehlten Politik entgegen, die davon ausgehe, dass wirtschaftliches Wachstum und die wirtschaftliche Nutzenmaximierung des einzelnen Mannes sich zum Wohle aller auswirkten (Friedmann 1992: 32). Statt des „economic man“ (ibid.: 31) sieht er den Haushalt und die Interaktion aller seiner Mitglieder als Ort des Wachstums und seine proaktiven, produktiven Subjekte als Akteure von Entwicklung an. *Empowerment* beschreibt nach Friedmann daher ein grundlegend alternatives Verständnis von Entwicklungszusammenarbeit. Er wendet dieses jedoch explizit auf die Rolle von Frauen an, indem er den Ort der Familie als von *Gender Power Relations* durchdrungenen Ort (ibid.: 107) unterstreicht und daran die Notwendigkeit festmacht, strukturelle Ungleichberechtigung sowohl im vermeintlich privaten als auch öffentlichen Raum des Haushaltes zu bekämpfen (ibid.: 32).

Drei Machtdimensionen eines nach diesem Verständnis durchaus „politischen“ Haushaltes folgend unterscheidet Friedmanns *Empowerment*-Verständnis nicht zwischen kollektiver und individueller Ausprägung, sondern klassifiziert *psychologisches*, *soziales* und *politisches Empowerment* (ibid.). Wenn sich Frauen durch eine dieser Dimensionen mit anderen zu einem Netzwerk *empowernder* Beziehungen zusammenfinden, sieht Friedmann jedoch gerade in dieser kollektiven Form eine enorme Kraft für sozialen Wandel (ibid.: 116). Unter *politischer Macht* als „power of voice and collective action“ (ibid.: 32) versteht er zum einen die faktischen Partizipationsmöglichkeiten in Staat und Entscheidungsprozessen, zum anderen die kollektive Einflussmacht der Frau, die ihre Stimme und ihre Interessen durchsetzt. *Soziale Macht* bezieht er auf vermehrten Zugang zu Information, Finanzen und zu Formen des sozialen Engagements (ibid.: 33). Unter *psychologischer Macht* fasst er die individuelle Selbstsicherheit und das Selbstvertrauen, für die eigenen Bedürfnisse einzutreten (*Sense of Potency*); *psychologisches Empowerment* drücke sich vor allem in selbstbewusstem Verhalten aus.

Obwohl er alle drei Formen des *Empowerments* miteinander verbunden sieht, betont Friedmann die Relevanz von sozialem *Empowerment*, insbesondere als Bedingung für die Effektivität des politischen *Empowerments* (ibid.: 34). In einem *Disempowerment*-Modell (ibid.: 67) veranschaulicht Friedmann acht Dimensionen, die Armut und Exklusion bedingen und in Bezug auf die es Verbesserungen bedarf, damit Individuen eines Haushaltes *Empowerment* erfahren und ausüben können. In diesem Sinne begreift Friedmann sein Modell auch als *Policy*-leitendes Modell für die Entwicklungszusammenarbeit (ibid.: 70). Seine Auflistung der Grundlagen bzw. Dimensionen sozialer Macht dient jedoch eher dazu, darzustellen, dass Frauen in Bezug auf Lebensraum, Freizeit, Bildung, Gesundheit, Finanzen, soziale Netzwerke und Information benachteiligt sind (ibid.: 67). Dementsprechend begreift er auch psychologisches *Empowerment* als Folge von sozialem oder politischem *Empowerment*, obwohl er ebenfalls einräumt, dass „an individual sense of personal potency“ (ibid.: 33) gerade auch Voraussetzung derselben ist.

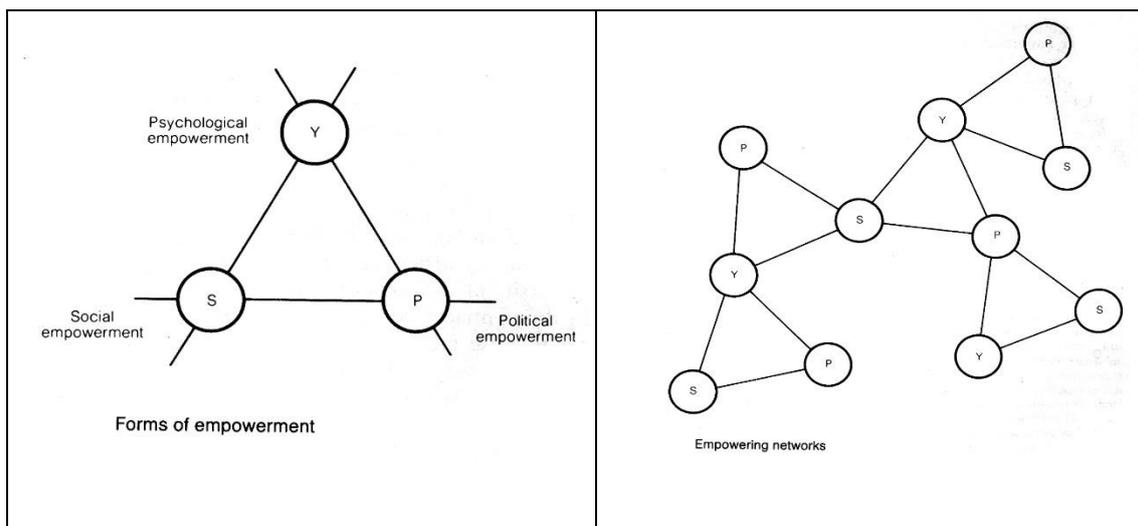


Abb. 9: Formen von *Empowerment*, übernommen aus Friedmann 1992: 117.

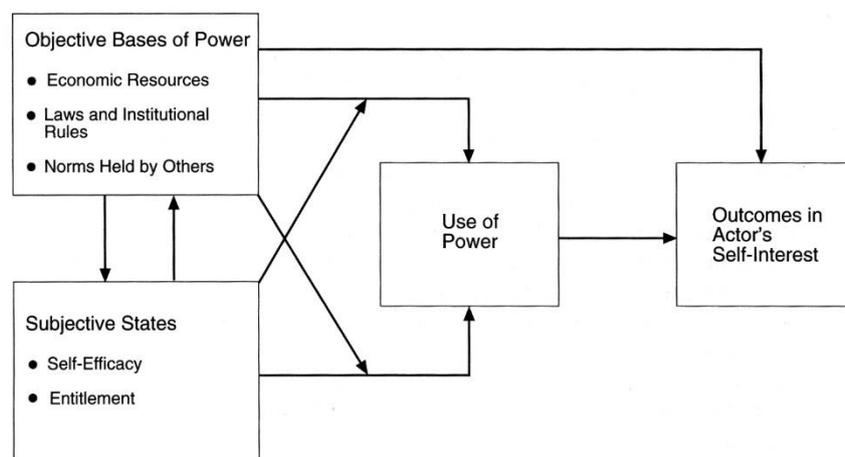
#### 7.5.4 England: Self-efficacy and Entitlement

Paula England (2000) identifiziert in ihrem *Empowerment*-Modell ebenfalls Grundvoraussetzungen für *Empowerment*, als dessen Ziel sie gemäß herkömmlicher Machtverständnisse die Durchsetzung des Eigeninteresses einer Frau ansieht. Da Englands Modell auf *Empowerment* von Frauen in Ländern des Globalen Nordens zielt, definiert sie angesichts der Tatsache, dass gerade dort *Empowerment* für jede Frau etwas anderes bedeuten könne, die Verwirklichung der eigenen Bedürfnisse als Ziel von *Empower-*

ment (England 2000: 41). Unter dem Resultat bzw. *Outcome* des Eigeninteresses einer Frau versteht England sowohl Materielles (auch ökonomischen Gewinn) als auch die Durchsetzung eines immateriellen Bedürfnisses bzw. einer Entscheidung (ibid.).

Sie stellt dabei „objektiven Makroaspekten“ der Machtbasis die „subjektiven“ gegenüber und ordnet Ersteren ökonomische Ressourcen, den legalen und institutionellen Rahmen sowie soziale Normen zu. Zu den subjektiven Bedingungen von *Empowerment* zählt sie die individuelle Überzeugung der eigenen Selbstwirksamkeit (= das Vertrauen darauf, dass dem eigenen Handeln der erwünschte Effekt folgt, *Self-efficacy*) und die Legitimität der eigenen Anspruchshaltung (*Sense of Entitlement*; ibid.: 55):

Self-efficacy and entitlement will affect whether one will actually do whatever is necessary to exercise the power that one's objective situation will allow. (ibid.: 41)



**Abb. 10:** *Empowerment*-Modell von England, übernommen aus Presser/Sen 2000: 40.

Mit der Unterscheidung dieser sich bedingenden und permanent auch aufeinander einwirkenden Machtbasen weist England wie Rowlands darauf hin, dass „Machtbesitz“ nicht gleich „Machtgebrauch“ bedeutet bzw. die Verfügbarkeit äußerer, objektiver Machtressourcen (wie sie beispielsweise durch eine Quote gegeben sind) nicht ausreicht, um von *Empowerment* zu sprechen.

If one has no sense of efficacy or entitlement, no matter how large the increases in resources, or how favorable the rules [...], if one has to proactively bargain, [...] or otherwise take action to “use power”, the effect of the external objective bases of power will be nil because the woman has no sense that she is able and entitled to use power. (England 2000: 55)

### 7.5.5 Batliwala/Sen: Inner Transformation of Consciousness

Batliwala/Sen (2000) definieren *Empowerment* als „the process by which the powerless gain greater control over the circumstances of their lives“ (Batliwala/Sen 2000: 18). Dabei spezifizieren sie Kontrolle im Sinne des Verfügens über sowohl äußere Ressourcen (physische, menschliche, intellektuelle und finanzielle; *Extrinsic Control*) als auch über innere (Werte, Einstellungen, Glaube; *Intrinsic Control*). Eine weitere zentrale Eigenschaft des *Empowerment*-Begriffs nach Batliwala/Sen ist, dass er einen Wandel der Machtverhältnisse impliziert, also *Empowerment* nicht „neutral“ sei (ibid.: 20). Die zu verändernden Machtstrukturen bzw. *Power Relations* fänden im Leben einer Frau auf vier sich wechselseitig beeinflussenden Ebenen ihren Ausdruck: auf der des Haushalts bzw. der Familie, der des Dorfes bzw. der Dorfgemeinschaft, der des Arbeitsmarktes und jener des Staates. Dabei bedeuten Veränderungen auf einer Ebene nicht notwendigerweise Wandel auf anderen Ebenen, sodass *Empowerment*-Prozesse auf allen Ebenen angestoßen werden müssten, damit traditionelle *Gender Power Relations* sich verändern (ibid.: 21).

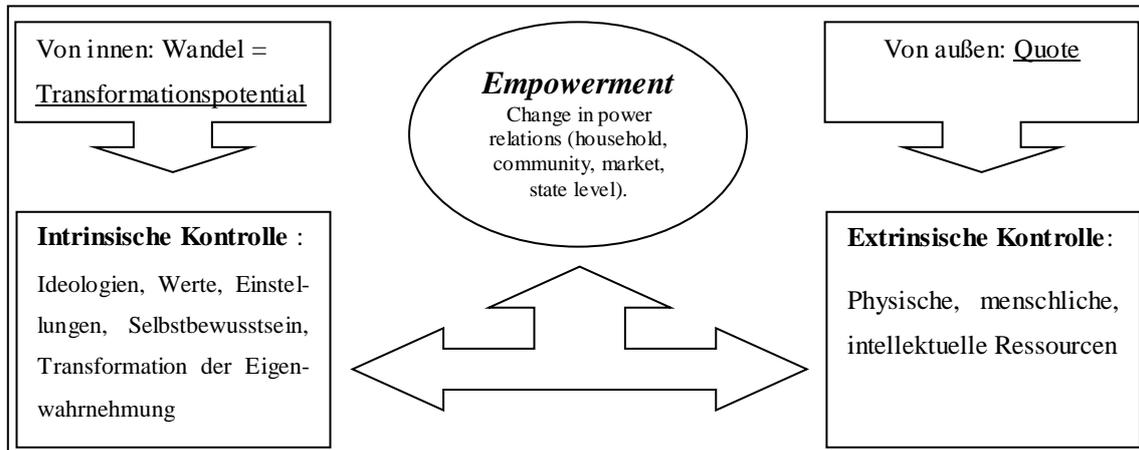
Auch Batliwala/Sen heben den notwendigen inneren Transformationsprozess hervor, durch den eine Frau im Sinne von *Empowerment* Bewusstsein und Handlungskraft erlange:

It means not only greater extrinsic control, but also a growing intrinsic capability – greater self-confidence, and an inner transformation of one’s consciousness that enables one to overcome external barriers to accessing resources or changing traditional ideology. (ibid.: 18)

*Empowerment* umfasse demnach die wachsende innere Stärke einer Frau (insbesondere ihr Selbstbewusstsein und ihr verändertes Bewusstsein/Eigenwahrnehmung) und ihre darauf aufbauende Fähigkeit, für sich und ihre Umwelt Verantwortung zu tragen. Batliwala/Sen betonen, dass *Empowerment* nur durch den Einklang der Kontrolle äußerer sowie innerer Ressourcen stattfinden könne und dass keiner der beiden Aspekte den jeweils anderen automatisch mit sich bringe: Erhielten Frauen Ressourcen, verfügten aber nicht über das Selbstvertrauen, damit umzugehen, werde unter Umständen ihre Benachteiligung gerechtfertigt oder gar verstärkt (ein Zusammenhang, der etwa in der Kritik an Ansätzen von WID laut wird, vgl. 7.1.1). Umgekehrt könne das nötige Problembewusstsein allein ohne die nötigen Ressourcen auch nicht zur Veränderung führen (ibid.: 19). Während jedoch äußere Ressourcen auch von außen eingebracht werden können, könne das Bewusstsein nur von den Frauen selbst kommen (ibid.). Daher for-

mulieren Batliwala/Sen den inneren Transformationsprozess, also die neue Selbstwahrnehmung als Kern von *Empowerment* und als Potenzial für innere und äußere Transformation (ibid.).

Changes in awareness and confidence are one's own, and can be tremendously [...] transforming when they occur. (ibid.)



**Abb. 11:** *Empowerment* visualisiert nach Batliwala/Sen (2000), eigene Darstellung.

Batliwala/Sen unterstreichen die Relevanz dieses analytischen Bewusstseins über diese beiden Bestandteile des *Empowerment*-Prozesses, weil dies sowohl Politik und Entwicklungszusammenarbeit, aber auch der Wissenschaft die gebotene Vorsicht verdeutlichte, *Empowerment* nicht für eine lediglich zu verteilende Hilfsmaßnahme zu halten:

Thinking of governments as empowering women can quickly lead to a view of empowerment as another welfare handout, something governments or agencies do on behalf of people. (ibid.)

Weiter müssten alle am *Empowerment*-Prozess beteiligten Akteure sich darüber bewusst sein, dass eine dem *Empowerment* inhärente Umverteilung von Macht insbesondere bei bisher „Mächtigen“ zunächst auch zu Widerstand und Konflikt führen könne (ibid.: 20).

### 7.5.6 Hust: Gender Awareness

Evelin Hust unterscheidet bei ihren Fallstudien zu den Auswirkungen der Quote auf Frauen in Odisha (2004) vier aufeinander folgende Stufen von *Empowerment* (Hust

2004: 50): den Eintritt einer Frau in die Politik (*Political Presence*),<sup>227</sup> die Politikgestaltung bzw. Ausübung des Mandats (*Exercise of Power*), den eigentlichen, individuellen Prozess des *Empowerments* sowie einen kollektiven *Empowerment*-Prozess für Frauen in der Gesellschaft, der auf dem individuellen *Empowerment* aufbaut.

Während die ersten beiden Stufen als Basis Zugang zu *Power over* bzw. *Power to* ermöglichen (ibid.) und im Kontext der Quotenforschung bei der Analyse einen deskriptiven bzw. substanziellen Fokus bedingen, beschreibt Stufe drei „psychologisches *Empowerment*“ (ibid.: 206), den Prozess eines neu wachsenden inneren Bewusstseins und vermehrter Kontrolle über das eigene Leben. Das Ziel von *Empowerment* gemäß Hust ist die Neuverhandlung von *Gender Relations* bzw. die Fähigkeit, „die Spielregeln zu verändern“ (ibid.: 48), für die *Gender Awareness* unabdingbar ist.

Während Hust „kollektives *Empowerment*“ an veränderten *Policy*-Prioritäten bzw. der Veränderung politischer Kultur sowie der Anerkennung der Frau als politische Akteurin operationalisiert, entwirft sie für „psychologisches *Empowerment*“ (ibid.: 206), also den individuellen *Empowerment*-Prozess, vier Dimensionen: *Empowerment* drücke sich demnach aus im Zuwachs an Wissen und Interesse, in einem veränderten Status und einer neuen (öffentlichen) Sichtbarkeit, in dem veränderten Bewusstsein der Frauen und verstärkter Selbstsicherheit und in ihrer *Gender Awareness*, d. h. ihrer Erkenntnis der bzw. dem Wandel von *Gender Relations*.

---

<sup>227</sup> In Anlehnung an Anne Phillips (1995): *The politics of presence*; für eine detailliertere Darstellung der Studien von Hust (2004) vgl. Kapitel 6.4.1.

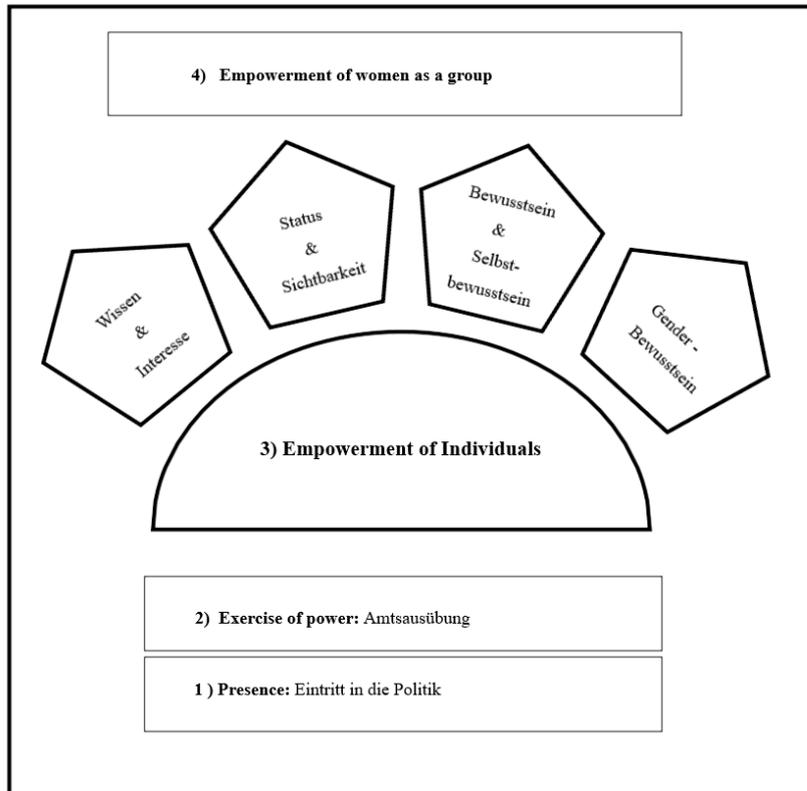


Abb. 12: Empowerment visualisiert nach Hust (2004), eigene Darstellung.

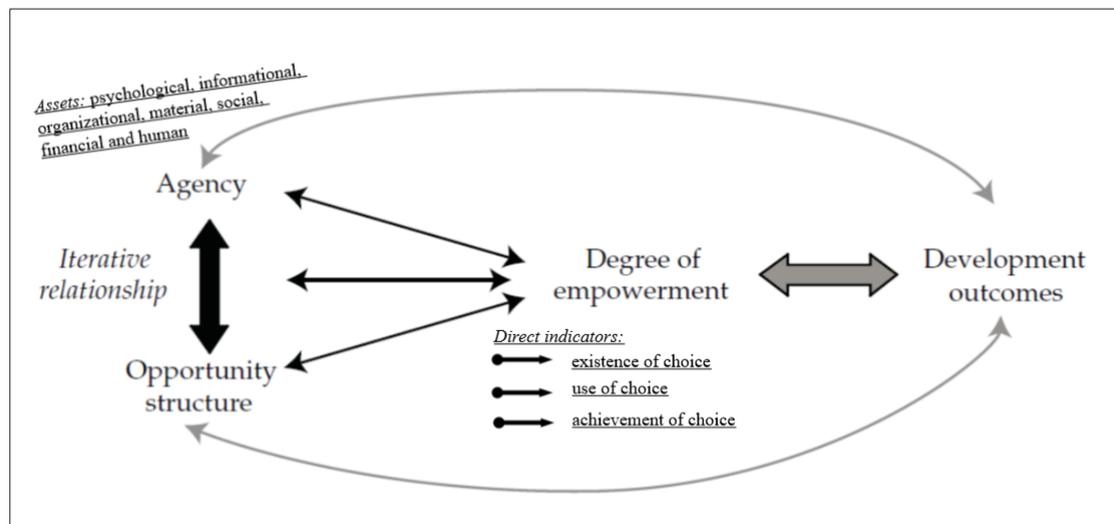
In ihrem vierstufigen Ansatz unterstreicht auch Hust die grundlegende Bedeutung des individuellen *Empowerments* und identifiziert den individuellen Prozess und die Sphäre des Privaten als zentralen Ort von *Empowerment*. Hust schreibt *Empowerment* ebenfalls ein Potenzial für fundamentalen sozialen Wandel (und kollektives *Empowerment*) zu und betont in diesem Kontext die Relevanz von *Gender Awareness* und etwaiger Veränderungsprozesse der *Gender Power Relations*, denn:

Empowerment in terms of understanding the power relations and the structural reasons of one's oppression is dependent on the perception of actually being oppressed. (Hust 2004: 216)

*Empowerment* zeige sich beispielsweise neben dem Wissenszuwachs daran, ob die Frauen vermehrt das Haus verlassen und mit Bekannten, z. B. Vertreter/innen der Bürokratie oder Bürger/innen, das Gespräch suchen, ob sie an Treffen teilnehmen oder daran, ob sie öffentliche Reden halten. Einen Wandel des (Selbst-)Bewusstseins erkennt Hust u. a. an Ehrgeiz/Visionen der befragten Frauen für weitere politische Ämter und legt bei ihrer Analyse insbesondere Wert darauf festzustellen, ob sich *Gender Awareness* (ibid.: 227) entwickelt oder *Gender-Rollenkonformität/Nonkonformität* festzustellen ist.

### 7.5.7 Alsop et al.: Psychological Assets

Alsop et al. entwerfen im Auftrag der Weltbank (2006) ein Modell von *Empowerment*, das sowohl der theoretischen Klärung dienen als auch eine Operationalisierung für die Planung, das Monitoring und das „Messen“ von *Empowerment*-Projekten in der entwicklungspolitischen Praxis ermöglichen soll. Dabei definieren sie *Empowerment* als das „Vermögen eines Individuums oder einer Gruppe, effektive Entscheidungen zu treffen, d. h. Entscheidungen zu treffen und diese dann auch umzusetzen bzw. zu erreichen“<sup>228</sup> (Alsop et al. 2006: 10). Angelehnt an den *Capabilities*-Ansatz von Sen und Nussbaum (1995)<sup>229</sup> und ein Verständnis von *Empowerment* sowohl als Prozess als auch als Resultat/Zustand veranschaulicht ein Modell die danach zentralen Bedingungen – *Agency* und *Opportunity Structure*:



**Abb. 13:** *Empowerment* nach Alsop et al., übernommen aus Alsop et al. (2006: 10) und bearbeitet (Ergänzungen sind durch Unterstreichungen kenntlich gemacht).

Danach wird die Fähigkeit, Entscheidungen zu treffen und umzusetzen, durch zwei interagierende Rahmenbedingungen beeinflusst: Einerseits durch die gegebene Struktur, andererseits durch die *Agency*, also das Vermögen eines Subjekts, bewusst sinnvolle Entscheidungen zu treffen (Alsop et al. 2006: 11). Dieses Vermögen, die individuelle

<sup>228</sup> Hier in eigener deutscher Übersetzung, im Original: (Alsop et al. 2006: 10) „a group’s or individual’s capacity to make effective choices, that is, to make choices and then to transform those choices into desired actions and outcomes.“

<sup>229</sup> Siehe zu einer Einordnung des Ansatzes von Sen/Nussbaum auch FN 173 unter 6.3.4.

*Agency*, ist umso ausgeprägter, desto mehr Verfügungsgewalt über Ressourcen bzw. *Assets* die Subjekte haben, d. h. sie ist davon abhängig, welche psychologischen, organisatorischen, materiellen, finanziellen, menschlichen und sonstigen Rahmenbedingungen vorherrschen (ibid.). Alsop et al. heben in diesem Kontext die *Psychological Assets* hervor, da sie insbesondere ein gesteigertes Bewusstsein für zentral halten, um Entscheidungen zu treffen und umzusetzen (ibid.).

Doch ob eine Entscheidung auch umgesetzt werden kann, ist in hohem Maße von der *Opportunity Structure* abhängig, die sich aus dem institutionellen Kontext ergibt (ibid.: 10). Unter diesen „strukturellen Rahmenbedingungen“ verstehen Alsop et al. alles, was sowohl faktisch als auch subtil kulturell die „Spielregeln“ vorgibt (ibid.: 13). Dazu gehören sowohl formale Rahmenbedingungen wie Gesetze und formaler Zugang zu Entscheidungen etc. als auch gesellschaftliche (*Gender-*)Normen, die das Verhalten und das Miteinander bestimmen (ibid.).<sup>230</sup> Formale Rahmenbedingungen können daher laut Alsop et al. kein *Empowerment* per se erbringen, sondern bedürfen der *Agency* einer Frau und entwickeln sich erst aus einem Zusammenwirken dieser beiden Kräfte. Alsop et al. nennen die PRI-Quote aus Indien explizit als Beispiel dafür, dass sie mit der Quote zwar eine institutionelle Struktur eröffnet sehen, um jedoch von *Empowerment* sprechen zu können auch die gleichzeitige *Agency* ausschlaggebend sei (ibid.: 14).

Im Bestreben, den Begriff für die Projektanalyse der EZ griffig zu gestalten, weisen Alsop et al. darauf hin, dass nach ihrem Verständnis *Empowerment* zwar eine intrinsische Funktion, also als zentrales eigenes Entwicklungsziel seine Berechtigung habe. Allerdings betonen Alsop et al. zudem eine zweite, extrinsische und für die Projektplanung und -analyse wichtige instrumentelle Rolle von *Empowerment* für bessere Effizienz und Erfolge in der EZ (ibid.: 24). Für diese Praxis operationalisieren Alsop et al. ihren Begriff entsprechend und identifizieren verschiedene *Domains*, d. h. gesellschaftliche Bereiche (Staat, Markt, Gesellschaft),<sup>231</sup> und *Levels* (lokales, mittleres, Makrole-

---

<sup>230</sup> Alsop et al. unterscheiden zwischen formalen und informellen „Institutionen“: „Formal institutions include the sets of rules, laws, and regulatory frameworks that govern the operation of political processes, public services, private organizations, and markets. Informal institutions include the ‘unofficial’ rules that structure incentives and govern relationships within organizations such as bureaucracies, firms, or industries, as well as the informal cultural practices, value systems, and norms of behavior that operate in households or among social groups or communities.“ (Alsop et al. 2006: 13)

<sup>231</sup> Den jeweiligen *Domains* sind noch verschiedene Unterbereiche, *Subdomains*, zuzuordnen. Die Familie fällt als Unterbereich unter den gesellschaftlichen Bereich von *Empowerment*. Nach diesem

vel), anhand derer sie unterschiedliche Grade von *Empowerment* analysieren und klassifizieren. Abgeleitet von ihrem *Empowerment*-Modell definieren Alsop et al. indirekte *Empowerment*-Indikatoren, die einerseits über die Verfügbarkeit der Voraussetzungen für *Agency* und *Opportunity Structure* erschließbar sind, sich andererseits jedoch auch über drei direkte Indikatoren messen lassen: 1) die Existenz von Wahlfreiheit (*Existence of Choice*), 2) die Nutzung derselben (*Use of Choice*), 3) das Erreichen des Entschieden (Ziels; *Achievement of Choice*) (ibid.: 17).

### 7.5.8 Government of India: Three Spaces of Individual Empowerment

Eine bereits in den vorausgegangenen Kapiteln mehrfach zitierte Studie der indischen Regierung zu Panchayat-Frauen aus dem Jahr 2008 untersucht neben vielen weiteren Aspekten auch die Auswirkungen des politischen Amtes auf die Gemeinschaft und die Frauen selbst.<sup>232</sup> Dabei definiert sie *Empowerment* als „individuelles *Empowerment*“, das einen Wandel im Leben der Frau bedeutet, ihre Möglichkeiten (*Spaces*) und Lebensräume vergrößert und ihr mehr Freiheit erlaubt, u. a. um ihr Amt auszuüben (Government of India 2008: 130). Dieser Wandlungsprozess findet danach in drei Räumen bzw. auf drei Ebenen statt, die mit der persönlichen Identität der Frau verwoben sind und anhand derer *empowernde* Auswirkungen eines politischen Mandats erforscht werden: auf persönlicher Ebene der Frau/ihrer Selbstbilds, auf der Ebene des Haushalts und der der Dorfgemeinschaft.

Für die Ebene der Selbstwahrnehmung erhebt die Studie Anstiege beim Selbstwertgefühl (*Self-esteem*), die sich aus vermehrter Anerkennung und Respekt vonseiten der Familie und der Gemeinschaft speisen. Zudem untersucht sie die hierdurch gesteigerte „persönliche Effektivität“ der Frauen anhand der Indikatoren der Eigenwahrnehmung des gewachsenen Selbstbewusstseins (*Change in Self-confidence*) und den Anstieg ihrer Entscheidungsmacht (*Decision Making Ability*) (ibid.: 130 f.). Ausschlaggebend für diese Einschätzung sind die äußeren Umstände, wie die Frauen im Panchayat akzeptiert und behandelt werden.

---

Modell ist es also möglich, *Empowerment*-Level in unterschiedlichen (*Sub-*)*Domains* zu „messen“. Vgl. auch das Schaubild von Alsop et al. 2006: 23.

<sup>232</sup> Für die einordnende Darstellung der Ergebnisse vgl. Kapitel 6.

Auf Ebene des Haushalts wird *Empowerment* anhand der Indikatoren der Entscheidungsmacht der Frau (*Voice in Decision Making*) und ihres Zuwachses an Mobilität (*Requiring Permission for Mobility*) erforscht: Erhoben wird dazu der Einfluss auf familiäre Entscheidungen, z. B. zu ökonomischen oder gesundheitlichen Entscheidungen, sowie der Zuwachs von Mobilität einer Frau, für die sie nunmehr keine Erlaubnis mehr braucht (ibid.: 132). Zwar wird dies nicht explizit im Rahmen der *Empowerment*-Erhebung, sondern an anderer Stelle der Studie dargestellt, jedoch wird auf der Ebene des Haushalts zudem erhoben, ob bzw. wie sich die Verteilung der Hausarbeit und der Betreuung der Kinder verändert habe (ibid.: 73). Da diese Aspekte auch den Raum bzw. die Freiheit der Frauen im Haushalt erhöhen, ihrer Tätigkeit nachzugehen, werden diese Indikatoren hier ebenfalls aufgegriffen und auch in der Darstellung ergänzt (Unterstreichungen).

Für die Ebene der Dorfgemeinschaft untersucht die Studie die positive Wirkung der Arbeit von Panchayat-Frauen bzw. den Zuwachs an *Empowerment* für Frauen im Dorf generell. Dies erhebt sie anhand der Indikatoren, ob vermehrt Frauen an der Lokalpolitik teilnehmen, ob vermehrt Themen von Frauen eingebracht und aufgegriffen werden und ob sich das allgemeine politische Bewusstsein der Frauen im Dorf gewandelt hat (ibid.: 140).

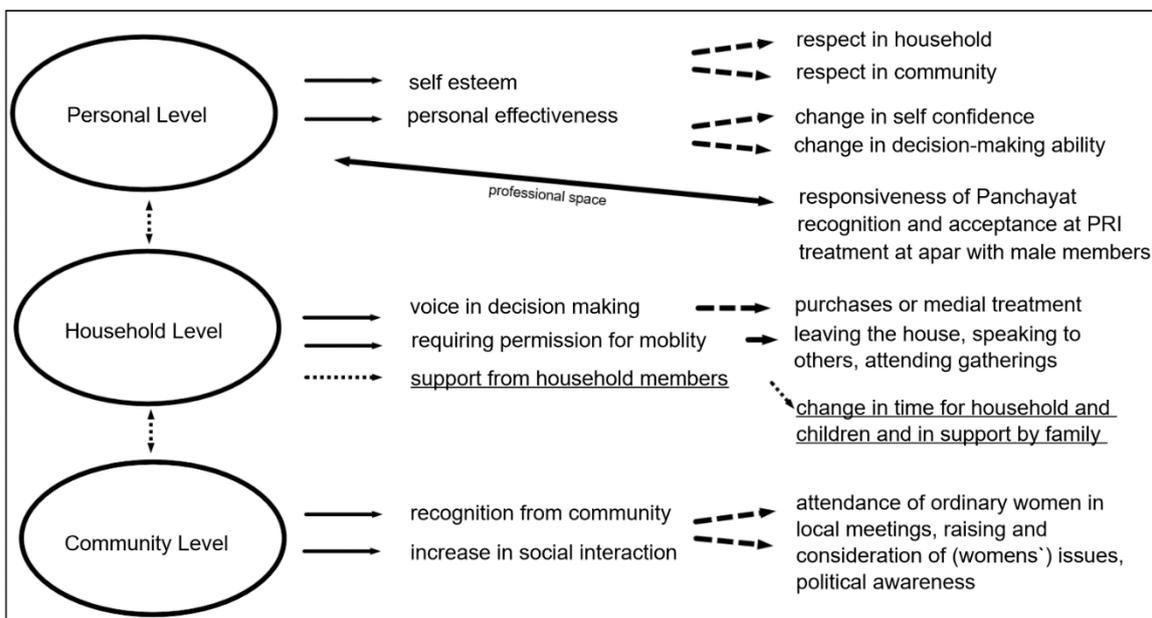


Abb. 14: *Empowerment* visualisiert nach Government of India (2008), eigene Darstellung.

### 7.5.9 Carr: Cyclical rather than Linear: Conscientization

Carr versteht *Empowerment* ebenfalls als einen Prozess, kritisiert jedoch aus feministischem Blickwinkel der sozialen Praxis das in psychologischen *Empowerment*-Theorien traditionell vorherrschende Verständnis von *Empowerment* als linearer Prozess<sup>233</sup> (Carr 2003: 11). Ausgehend vom *Empowerment*-Begriff der amerikanischen Sozialwissenschaftlerin Gutierrez (1994)<sup>234</sup> entwirft Carr (2003) ein Modell, welches *Empowerment* als zyklischen und zirkulären Prozess definiert. Dessen Bestandteile bilden keine chronologischen oder hierarchischen Phasen ab, sondern stellen sich vielmehr in einem kontinuierliche zirkulären (Wechsel-)Wirkungsprozess dar (Carr 2003: 13). In diesem bilden sich immer wieder Prozesse der Problemidentifikation, der Dekonstruktion, der sozialen Aktion und Reflexion ab. *Empowerment* wird so zwar als individueller Prozess dargestellt, dieser wird jedoch stark beeinflusst, oftmals sogar ausgelöst durch Interaktion und gemeinschaftliche Aktion bzw. Erfahrungen (ibid.: 14).

Im Modell von Carr durchläuft das Individuum in einem *Empowerment*-Prozess daher ausgehend von seinem Ausgangspunkt (*Position of Powerlessness*) zunächst eine Phase der Bewusstwerdung bzw. Bewusstseinsentwicklung (*Conscientization*), welche sie als „psychologisches *Empowerment*“ beschreibt (ibid.). „Politisches“ *Empowerment* drückt sich nach Carrs Modell durch die aus dem Bewusstsein folgende politischen Aktion (*Political Action*) und die daraus folgenden Veränderungen (*Change*) aus, was wiederum die eigene Position beeinflusst bzw. neu definiert, wodurch der zirkuläre Prozess erneut seine Wirkung entfalten kann. Die individuelle Ausgangsposition wird nach Carr durch sozioökonomische und psychologische Faktoren bestimmt und kann sich je nach individueller Situation immer wieder neu darstellen. Außerdem beeinflussen und verstärken sich das eigene Bewusstsein und Erfahrungen des politischen Handelns wechselseitig. Die erste „Phase“ im Modell von Carr, also das „psychologische *Empowerment*“, die Phase der Bewusstseinsbildung, umfasst zum einen eine Neuinterpretation der eigenen Position in und der Beziehungen zur Gemeinschaft und die (Neu-)Entwick-

---

<sup>233</sup> Carr diskutiert hier insbesondere den Ansatz von Kieffer (1984) kritisch, der den Prozess des *Empowerments* mit der Entwicklung der Stationen einer menschlichen Biografie vergleicht (vgl. Carr 2003: 11 ff.)

<sup>234</sup> Nach Gutierrez beschreibt *Empowerment* einen vierstufigen Prozess der vermehrten Selbstwirksamkeit (*Self-efficacy*), der Entwicklung eines kritischen Bewusstseins, des Erwerbs von Reflexions- und Handlungsfähigkeit und der Zusammenarbeit mit anderen.

lung einer neuen Identität, die dann wiederum in einer quasi „katalysierenden Qualität“ (ibid.: 17) Motivation und Verhalten hervorruft, das die soziale Realität verändert (ibid.: 16 f.

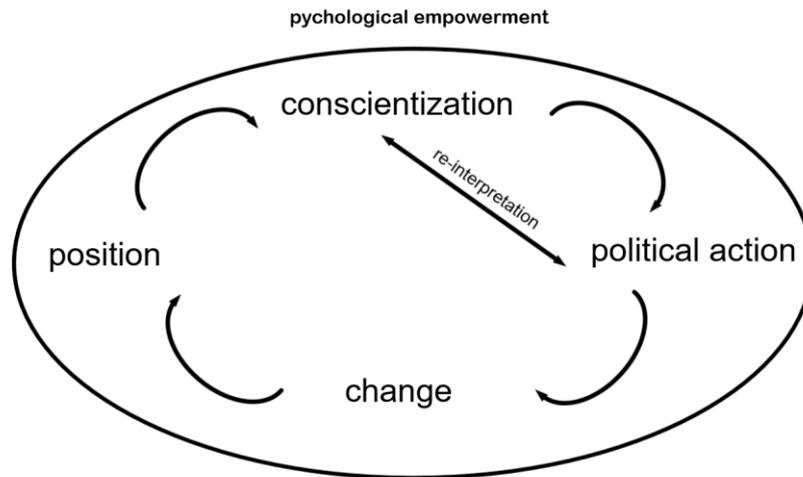


Abb. 15: „The Empowerment Process“ von Carr, in vereinfachter Form übernommen aus Carr 2003: 14.

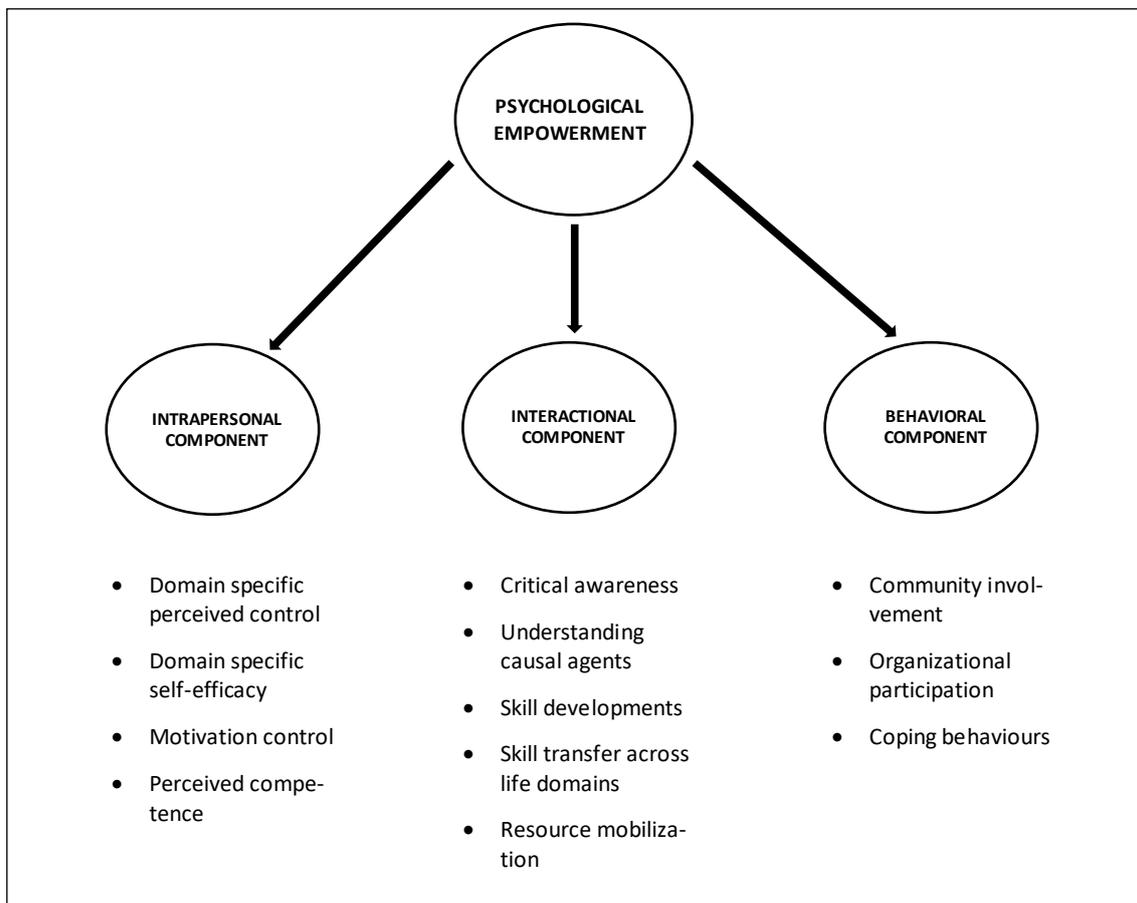
### 7.5.10 Zimmerman: Intrapersonal Component of Psychological Empowerment

Aus der Psychologie liefert die Definition von Marc Zimmerman die Anregung, den individuellen *Empowerment*-Prozess in drei Komponenten einzuteilen. Dabei definiert Zimmerman „psychologisches *Empowerment*“ wie folgt:

A series of experiences in which individuals learn to see a closer correspondence between their goals and a sense of how to achieve them, gain greater access to and control over resources and where people, organizations and communities gain mastery over their lives. [...] Efforts to gain control, access to resources and a critical understanding of one's sociopolitical context are fundamental aspects of empowering processes. (Zimmerman 1995: 583)

Er unterscheidet die intrapersonelle Komponente, eine Interaktionskomponente und eine Handlungskomponente von *Empowerment*. Mit der inneren Komponente bezeichnet er die Selbstwahrnehmung von Individuen, insbesondere ihre Wahrnehmung eigener Kontrolle, Selbstwirksamkeit, Kompetenz und eines Handlungswillens. Die Interaktionskomponente beschreibt das Verhältnis eines Individuums zur sozialen Umwelt, d. h. den Grad der sozialen Selbstwahrnehmung bzw. das Ausmaß an kritischem Verständnis sozialer Strukturen und die Kenntnisse von Ressourcen und Methoden, deren es bedarf, um sozialen Wandel herbeizuführen (Speer 2000: 52). Kritisches Bewusstsein, Führungs- und Konfliktlösungsqualitäten gehören daher zu dieser Komponente. Die Hand-

lungskomponente umfasst konkretes Verhalten bzw. Mitwirkung in (Organisationen) der Gemeinschaft.



**Abb. 16:** *Empowerment* nach Zimmermann, Visualisierung übernommen aus Zimmerman 1995: 588.

## 7.6 Definition eines Arbeitsbegriffs

Die vorausgegangenen Ausführungen unterstreichen durch den Facettenreichtum der Begriffsverständnisse und -verwendungen die Notwendigkeit eines klaren *Empowerment*-Arbeitsbegriffs für die vorliegende Arbeit, der im Folgenden definiert werden soll.

Auf der Basis der feministischen Grundannahmen im Sinne von GAD und eines multidimensionalen Machtverständnisses ergibt sich als Ziel von *Empowerment* die Transformation von *Gender Power Relations* und damit die Vergrößerung der *Power* der Frau.

Verwendet man *Empowerment* als bloßes Synonym für Partizipation, als Mittel zum Zweck zur Erreichung anderer Entwicklungsziele oder zur Verbesserung der „materiellen“ Situation der Frauen (vgl. politisches oder soziales *Empowerment* im Sinne Fried-

manns), wird das eigentliche Ziel von *Empowerment*, die erhoffte transformatorische Wirkung, zwar impliziert, aber nicht adressiert. Der Glaube daran, dass das reine Ausstatten mit Ressourcen wie Geld, Trainings usw. oder mit politischem Zugang wie im untersuchten Fall durch die Quote bereits *Empowerment* bedeutet, greift zu kurz. Vielmehr muss sich *Gender Awareness* (Hust 2004: 227) individuell entwickeln, welche jedoch nicht von außen verordnet bzw. erteilt werden kann.

Denn gerade der soziale Transformationsgehalt von *Empowerment*, sein Veränderungs- und Umverteilungspotenzial in Bezug auf *Gender Power Relations*, ist das entscheidende Ziel und Kriterium für *Empowerment*-Anstrengungen. *Empowerment* ist daher als Aushandlungs- bzw. Veränderungsprozess zu verstehen, der automatisch auch Konflikte und eine Umverteilung von (Entscheidungs-)Macht und materieller wie immaterieller Ressourcen bedeutet. Dieser prägt sich auf diversen Ebenen bzw. in unterschiedlichsten Dimensionen aus und kann in verschiedensten Phasen bzw. Stufen strukturiert werden (s. o.), die je nach Forschungsfokus unterschiedliches Gewicht erhalten.

Die Betrachtung diverser Studien aus dem Bereich der symbolischen Quotenforschung (vgl. 6.4), die Auseinandersetzung mit diversen *Empowerment*-Begriffen und -Modellen sowie die Diskussion der multidimensionalen Machtverständnisse von Kabeer und Rowlands (7.4) machen deutlich, dass für eine äußere oder kollektive Transformation der *Gender*-Machtverhältnisse (auf familiärer, lokaler oder gesellschaftlicher Ebene) immer auch eine Transformation auf individueller Ebene, genauer gesagt im Bewusstsein des Individuums (*Power within*) nötig ist (Batliwala/Sen 2000: 18). Ausnahmslos wird in der Forschungsliteratur die zentrale Bedeutung dieses individuellen Reifeprozesses als Kern eines *Empowerments* im oben beschriebenen Sinne hervorgehoben (s. o.), auch wenn die Erforschung desselben ein sehr junges Forschungsfeld darstellt (Franceschet et al. 2012: 12). Nur von individuellen Veränderungsprozessen der Frauen selbst und deren unmittelbaren Auswirkungen auf ihre Umwelt kann Wandel im Sinne von *Empowerment* erzeugt werden.

*Empowerment* zielt also zuallererst auf das, was Kabeer als *Power within*, Rowlands als *personal*, Friedmann, Hust und Carr als *psychologisches*, Zimmerman als *intrapersonelles Empowerment* und Kabeer mit *Agency* bezeichnen.

Dabei sollen die kollektiven Dimensionen von *Empowerment* im Sinne von *Power with* oder *Power to* nicht unberücksichtigt bleiben, allerdings wird das Verständnis von *Em-*

*powerment* mit Blick auf die Operationalisierbarkeit für die Feldforschung in dieser Arbeit auf die individuelle Dimension des Begriffs beschränkt, weil diese die Basis für jegliche weitere Dimension bzw. Form von *Empowerment* darstellt. Der Analysefokus liegt demnach im Folgenden maßgeblich auf den Individuen und deren innerer Transformation.

*Empowerment* bezeichnet dabei zugleich einen graduellen Prozess und ein Resultat (Kabeer 1999: 438; Presser/Sen 2000: 11) einer veränderten Eigenwahrnehmung, die sich aus der Analyse und Reflexion der eigenen Situation ergibt, die einen Prozess der Befähigung (Afshar 1998: 4), diese Situation zu verändern, einschließt und sich an dem Treffen und Durchsetzen von Entscheidungen zeigt (Kabeer 1999: 435).

In Gesprächen mit indischen Expert/innen bestätigte sich dieser Bewusstseinswandel (*Change of Mind*) als entscheidendes Moment von *Empowerment* (vgl. Interviews mit Mohanty, Paneerselvam, Misra, Harris; alle 2006). Er umfasst die Wahrnehmung von strategischen Interessen (Moser 1989: 1815) und von Machtbeziehungen – wirkt also auch politisierend (Carr 2003: 17; Kabeer 1994: 251) in dem Sinne, dass daraus Machtansprüche erwachsen (England 2000: 41). Srivastava bezeichnet genau diesen Prozess als die zentrale Herausforderung und das Ziel von *Empowerment* schlechthin: „to get women to see patriarchy as the overarching phenomenon“ (Interview mit Srivastava 2006).

Die von Rowlands oben angeführten fünf Inhalte und Ziele von *Personal Empowerment* wie Selbstsicherheit und Selbstbewusstsein klassifizieren England als subjektive und Batliwala/Sen als intrinsische Ressourcen für *Empowerment*. Da es bei der empirischen Anwendung des Konzepts *Empowerment* um „Sichtbarmachung“ dieses unsichtbaren Prozesses geht, werden im nächsten Schritt hierzu weitere Indikatoren aufgeführt.

*Agency* bzw. „the ability to choose“ (Kabeer 1999: 435) als nötige innere Handlungskraft bzw. Fähigkeit, zentrale Lebensentscheidungen selbstbestimmt zu treffen und umzusetzen (Banerjee/Ghosh 2012: 336), beschreibt zugleich die Essenz wie auch die Ausdrucksform individuellen *Empowerments*. Der „äußeren“ Entscheidung zu einem Verhalten im sozialen Zusammenhang – dem, mit England gesprochen, *Outcome* von *Empowerment* – geht eine innere voraus, deren Fundament wiederum die *Power within*, der *Sense of Potency* (Friedmann 1992: 34) bzw. die *Self-efficacy* ist (England 2000: 55.)

Neben den individuellen und inneren Dimensionen und Voraussetzungen von *Empowerment* führen die Modelle ebenfalls die Notwendigkeit von äußeren Ressourcen an, damit *Empowerment* gelingen kann. Äußere Faktoren wie die von Friedmann aufgeführten Voraussetzungen sozialer Macht, die von England als objektiv, von Batliwala als extrinsisch und von Alsop et al. als *Opportunity Structure* (Alsop et al 2006: 11) beschriebenen Ressourcen, schließen physische, menschliche und gesellschaftliche Ressourcen mit ein (Kabeer 1999: 437). Mohanty betont ebenfalls die Relevanz dieser äußeren Faktoren für den zentralen, inneren Prozess, den sie als die „notwendige Bedingung von *Empowerment*“ bezeichnet (Interview mit Mohanty 2006).

Im Theorieteil dieser Arbeit wurde ausführlich dargelegt, dass es gerade die Ungleichverteilung dieser Ressourcen und die damit einhergehenden *Gender Power Relations* sind, die für die Unterdrückung der Frau verantwortlich sind. Während also zum einen gerade die äußere Transformation dieser sich manifestierenden *Gender Power* als Ziel von *Empowerment* gilt, wirken sich existierende Verhältnisse hinderlich oder begünstigend auf inneres *Empowerment* aus.

So beschreiben die soziale und wirtschaftliche Marginalisierung und der damit einhergehende beschränkte Zugang zu Arbeit, Bildung und Gesundheitsvorsorge zugleich Hindernisse von *Empowerment* als auch dessen Wirkungsfelder. Mit Blick auf die tiefe und zum Teil unbewusste Verwurzelung von *Gender Roles* sind hier besonders die u. a. von England angeführten gesellschaftlichen Normen und Einstellungen und ihre strukturellen Manifestationen in gesellschaftlichen Institutionen und in *Gender Relations*, etwa innerhalb der Familie, als weitere hinderliche Faktoren zu nennen (vgl. Dhagamwar 1996: 460).

Umgekehrt werden in der Literatur der Zugang zu eigenem Einkommen, zu Bildung und Gesundheitsfürsorge als *Empowerment* fördernde Faktoren bewertet (vgl. 6.3.3). Besonders eigenes Einkommen wird von manchen Autor/innen als entscheidender Faktor bezüglich des Selbstrespekts (Nussbaum 1995: 7) und der *Bargaining Power* der Frau (Verhandlungsmacht, Kabeer 1994: 110) bei der Verhandlung ihrer Rollen im Haus gesehen. Neera Misra (2006) und Damyanti Sridharan (2006) unterstrichen dies im Rahmen von Expertinneninterviews und bestanden darauf, dass persönliches *Empowerment* mit ökonomischem *Empowerment* einhergehen muss. Ein weiterer von vielen Autoren angeführter begünstigender Umstand für *Empowerment* ist die positive

Wechselwirkung zwischen *Empowerment* und Kollektiven, z. B. in Form von SHGs oder anderen kleinen Frauennetzwerken (vgl. Batliwala/Sen 2000: 20; Kabeer 1994: 283).<sup>235</sup> Durch sie erhalten Frauen zum einen wichtige Informationen (z. B. über Sozialleistungsprogramme; Friedmann 1992: 112), zum anderen werden durch gegenseitige Unterstützung und kollektive Aktionen sowohl kollektive als auch individuelle *Empowerment*-Prozesse angeregt (Narayanan 1996: 386).

Wichtig bei der vorangegangenen Unterscheidung zwischen inneren und äußeren Ressourcen ist jedoch, dass ihre Wechselwirkung berücksichtigt und ihr für den *Empowerment*-Prozess notwendiger Einklang im Sinne von äußerer Transformation der *Gender Power Relations* realisiert wird.

Vor dem Hintergrund dieser Betrachtungen kann für das weitere Vorgehen *Empowerment* nun folgendermaßen eingegrenzt definiert und visualisiert werden:

Arbeitsdefinition:

Unter *Empowerment* ist hier der dynamische Prozess der *inneren* Transformation (der Eigenwahrnehmung) eines Individuums hin zu mehr Macht im Sinne von *Power within* zu verstehen. Dabei bezeichnet *Empowerment* zugleich den Prozess und das Resultat der Vermehrung von inneren Ressourcen, zu denen vor allem Bewusstsein über die eigene Lebenssituation, ein sich entwickelnder Anspruch sowie die Selbstsicherheit und Handlungskraft und -fähigkeit, diesen in Form von selbstbestimmten Entscheidungen einzufordern, gehören.

*Empowerment* in diesem Sinne kann nur vom Individuum selbst generiert werden, allerdings durch äußere Faktoren (unter anderem Einkommen, Bildung, Netzwerke) begünstigt oder auch behindert werden. *Empowerment* beinhaltet das Infragestellen von *Gender Power Relations* und die Einsicht und Fähigkeit, diese zu verändern.

---

<sup>235</sup> Batliwala/Sen diskutieren die möglichen Synergieeffekte, aber auch eventuelle Probleme im Zusammenhang von Gruppen und *Empowerment* (z. B. Konkurrenz etc.; vgl. Batliwala/Sen 2000: 20).

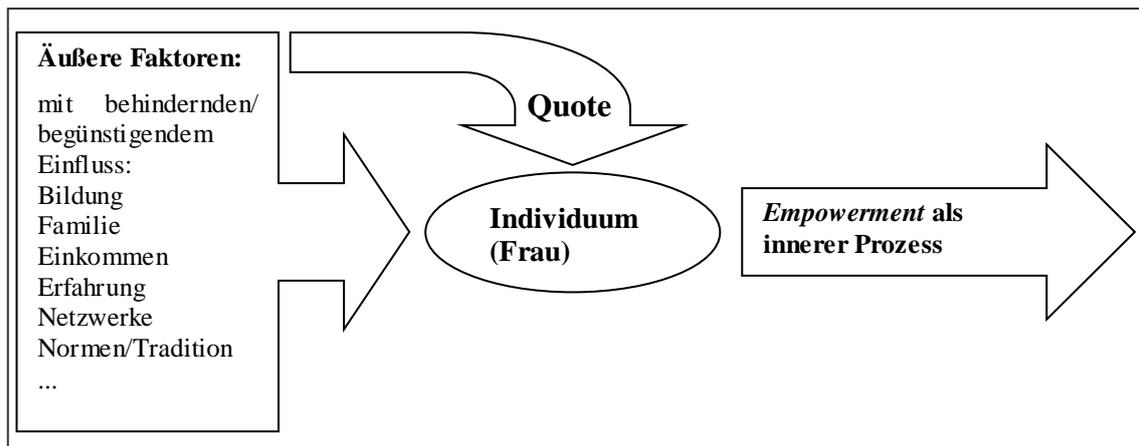


Abb. 17: *Empowerment* als individueller Prozess, eigene Darstellung.

### 7.7 Operationalisierung von *Empowerment* für die Feldforschung

Bezieht man die hier gewonnenen Erkenntnisse aus der Auseinandersetzung mit symbolischer Quotenforschung einerseits (vgl. 6.4) sowie aus der zuvor erfolgten begrifflichen Herleitung auf diese Arbeit, so wird deutlich, warum der Fragestellung ein so eingegrenztes und differenziertes Verständnis von *Empowerment* zugrunde liegt.

Beim Untersuchungsgegenstand des *Empowerments* von Frauen in PRI in Indien wurde durch die 73./74. Verfassungsergänzung „politisches *Empowerment*“ (im Sinne von Friedmann 1992) von „oben herab“ strukturell verordnet. Mit dem durch die Quote garantierten Zugang zur politischen Macht wurden Frauen äußere bzw. im Sinne Englands objektive Ressourcen zur Verfügung gestellt und damit *Empowerment* beansprucht und erwartet (Hust 2002: 4).

Die Frage nach der tatsächlichen *empowernden* Wirkung dieser Partizipation jedoch ist auf Erkenntnisse dazu ausgerichtet, ob die jeweiligen Frauen *Empowerment* – individuelles *Empowerment* im Sinne der Arbeitsdefinition – erfahren haben. Durch die Quote wurde durch objektive/extrinsische Ressourcenverteilung (Zugang zu PRI) ein Prozess der äußeren Transformation institutionalisiert und die Dimension der notwendigen inneren Transformation wurde vorweggenommen, antizipiert oder beabsichtigt. Dabei kann die Quote nur die Voraussetzung für das größere Projekt *Empowerment* sein (ibid.: 5).

Diese Arbeit ordnet sich in die symbolische Forschung zu Auswirkungen von Quoten ein, da sie Veränderungsprozesse der Wahrnehmungen und Einstellungen der individuellen Frauen untersucht und nach deren Manifestation im Alltag fragt. Mit der Wahl der

Zugangsebene des Individuums folgt sie einerseits der theoretischen Herleitung sowie andererseits Empfehlungen aus der Praxis von Franceschet et al. (2012), Hust (2004) oder Batliwala/Sen (2000). Untersucht wird die Selbstwahrnehmung von PRI-Frauen in Bezug auf mehrere ihrer Lebensbereiche. Ähnlich wie im Rahmen der Befragung der indischen Regierung aus dem Jahr 2008 (Government of India 2008: 130 f.) bilden das Selbstbild, die Familie, das Dorf und der Panchayat die vier zentralen Dimensionen von *Empowerment*, wobei das Selbst den Ausgang der übrigen bildet.<sup>236</sup>

Um anhand von Interviews mit PR-Frauen empirisch zu erforschen, ob *Empowerment* im Sinne der Arbeitsdefinition stattfindet, muss daher zunächst geklärt werden, wie sich dieses ausdrückt und kenntlich macht. Im folgenden Abschnitt steht daher die Operationalisierung des Arbeitsbegriffs für die empirische Forschung im Zentrum.

### **7.7.1 Disclaimer: Zur Messbarkeit von *Empowerment***

Angesichts der vorausgegangenen Diskussion wird deutlich, dass auch der Versuch, *Empowerment* nachzuweisen bzw. zu messen, sehr vom jeweiligen Verständnis des Begriffs abhängig ist. Selbstredend ziehen beispielsweise Studien, die *Empowerment* gleichsetzen mit rein formaler „Repräsentation“,<sup>237</sup> die rein numerische Erfüllung der Quote als zentralen Indikator für deren Erfolg heran.

In der konventionellen EZ ist es weit verbreitet, das Monitoring von *Empowerment*-Projekten durch die Erhebung quantifizierbarer Indikatoren wie Impfungsrate, Alphabetisierungsgrad, Heiratsalter, Anzahl der kreditwürdigen Frauen in SHGs etc. (Kabeer 1994: 249) zu gestalten. Hier offenbart sich oftmals ein instrumentelles Verständnis von *Empowerment* als Mittel zu Erreichung anderer Entwicklungsziele,<sup>238</sup> beispielsweise indem die Steigerung der Partizipation von Frauen unter dem Label *Empowerment* in Gesundheitsprojekten lediglich als Mittel zum Zweck besserer Gesundheitsversorgung betrieben wird. Da jedoch oftmals nicht *Empowerment* im Sinne des Bewusstseinsprozesses (Moser 1993: 84) erfasst wird, bezeichnen Batliwala/Sen Indikatoren wie den

---

<sup>236</sup> Ähnliche Ebenen definieren ebenfalls weitere Studien, u. a. Brohman 1996: 295; Batliwala/Sen 2000: 21; Alsop et al 2006: 23 oder Jejeebhoy 2000: 206.

<sup>237</sup> Vgl. auch die Ausführungen dazu unter 5.4.3 in Fußnote 147.

<sup>238</sup> Für mehr Informationen bzw. die kritische Diskussion eines solchen Ansatzes vgl. 7.3.1.

Bildungsgrad, das Arbeitsverhältnis, das Hochzeitsalter oder den Altersabstand zwischen den Ehepartnern als typische *Proxy*-Indikatoren (Stellvertreterindikatoren). Diese beziehen sich zwar durchaus auf verschiedene Aspekte von *Gender Power*, lassen jedoch die damit verbundenen Machtprozesse und die dahinterliegenden -strukturen außer Acht (Batliwala/Sen 2000: 28).

Folgt man der hier erarbeiteten Definition von *Empowerment*, so muss die Untersuchung jedoch gerade diese schwer messbaren, „unfassbaren“ Ressourcen (Kabeer 1994: 249) zum Zentrum haben. Daher existieren kontroverse Diskussionen darüber, wie *Empowerment* zu operationalisieren bzw. zu erheben ist; die verschiedenen Ebenen, Dimensionen und kulturellen Kontexte von *Empowerment* sowie die Flüchtigkeit bzw. schwere Fassbarkeit stellen empirische Forschung vor Herausforderungen (Malhotra/Schuler 2005: 74).

Haleh Afshar argumentiert, dass *Empowerment*, falls es überhaupt messbar ist, ausschließlich anhand der Erfahrungen einzelner Frauen erhoben werden kann (Afshar 1998: 3). Statt also im Falle der PR-Frauen mit „Proxy-Indikatoren“ wie beispielsweise der Erhebung sozioökonomischer Daten oder wie in vielen deskriptiven Studien (vgl. 6.2) den numerischen Anstieg der Zahl von Politikerinnen oder ihre numerischen Anwesenheit bei Treffen oder Wahlen zugrunde zu legen, soll diese Studie sich dem „ungreifbareren“ Prozess widmen und damit den persönlichen Erfahrungen.

Dabei sei jedoch darauf hingewiesen, dass gerade beim Studium innerer Prozesse und dem Versuch, solche durch äußere, erforschbare Dimensionen zu fassen, große Vorsicht geboten ist. Zum einen gilt, was Rowlands treffend festhält, dass nämlich *Empowerment* für jede Frau etwas anderes bedeuten kann:

For the individual women [...], the empowerment process will take a form which arises out of her particular cultural, ethnic, historical, economic, geographic, political and social location; out of her place in the life-cycle, her specific life-experience and out of the interaction of all the above with the gender relations that prevail around her. (Rowlands 1998: 24)

Zum anderen muss vor allem mit Blick auf das Thema der Arbeit, das sich auf „Frauen in Indien“ bezieht, neben der bereits erfolgten Problematisierung der Kategorie „Frau“

an sich<sup>239</sup> auch in Bezug auf *Empowerment* betont werden, dass dieser Prozess sich für jede Frau anders ausdrücken kann.

Expert/innen weisen darauf hin, dass sich gerade in einem so vielseitigen Land wie Indien *Empowerment* für die einzelnen Frauen je nach Kastenzugehörigkeit, Religion aber vor allem auch Landesteil unterschiedlich darstellen kann (vgl. Interviews mit Misra 2006, Srivastava 2006). Sridharan führte im Interview beispielsweise aus, dass sich *Empowerment* in Rajasthan bereits durch die Entscheidung, keinen Schleier zu tragen, ausdrücken könne, während es in Südindien beinhalten könnte, dass Frauen in öffentlichen Versammlungen das Wort ergreifen. Auch verändern sich entsprechende Indikatoren mit der Zeit (Malhotra/Schuler 2005: 77).

Daraus lässt sich für die Untersuchung der Erfahrungen von PR-Frauen in TN also einerseits die Notwendigkeit der Berücksichtigung individueller Situationen der Frauen erkennen, eine nötige Offenheit im Forschungsansatz ableiten sowie die Grenzen der Verallgemeinerbarkeit für Frauen in Indien als solche folgern. Deutlich wird aber auch die Notwendigkeit, *Empowerment* je nach Ort und Untersuchungsgegenstand jeweils neu zu definieren und zu operationalisieren (Afshar 1998: 2). Weiterhin wird versucht, durch regionale Eingrenzung und ein offenes, breites und auf generelle Inhalte und Resultate ausgerichtetes Modell auch individuell unterschiedlichen Verläufen und Ausdrucksformen gerecht zu werden.

### 7.7.2 Woran erkennt man *Empowerment*? *Empowerment*-Indikatoren

Da kein einheitlicher Indikatorenkatalog oder gar ein Untersuchungsmodell für das „Messen“ von *Empowerment* existiert (Franceschet et al. 2012: 231; Rodenberg/Wichterich 1999: 18), wurde für die Operationalisierung der Definition ein Modell entwickelt, welches Orientierung zur Durchführung der Interviews und eine Grundlage für die spätere Analyse der Daten bot. Ausgehend von der umfassenden Beschäftigung mit *Gender Power Relations* sowie bestehenden *Empowerment*-Modellen sowie *Empowerment*-Diskursen<sup>240</sup> wurde hierbei erstrangig auf bereits erprobte Indikatoren aus

---

<sup>239</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen in Fußnote 15 unter 1.3.

<sup>240</sup> Die bereits in den Kapitelteil 7.3–7.5 herausgearbeiteten Indikatoren werden hier nicht erneut aufgezählt, fanden jedoch ebenfalls Eingang in die Feldforschung bzw. Analyse.

existierenden empirischen Studien zu Mandatsträgerinnen in Indiens PRI zurückgegriffen (s. o., maßgeblich hier Hust 2004; Buch 2000; Jejeebhoy 2000; Batliwala/Sen 2000; Datta 1998; Rowlands 1998; Rodenberg/Wichterich 1999; Andersson/Bohman 2000; Ebeling 2001), die teils übernommen, teils abgewandelt und durch weitere ergänzt wurden. Insbesondere die Expert/inneninterviews mit indischen Wissenschaftler/innen und Aktivist/innen dienten zudem dazu, die Indikatoren dem angestrebten Untersuchungszusammenhang anzupassen.

Jejeebhoy unternimmt in ihrer Studie *Women's Autonomy in Rural India* (2000) den Versuch der Operationalisierung von Autonomie. Autonomie versteht sie insofern synonym zu *Empowerment*, als beide Begriffe die Fähigkeit zu Erlangung und Gebrauch von Informationen zum Zweck der Entscheidungsfindung sowie die Kontrolle über materielle und immaterielle Ressourcen in der Familie, der Gemeinde, der Gesellschaft und am Markt umfassen. Jejeebhoy unterscheidet fünf Dimensionen der Autonomie: Wissensautonomie, Entscheidungsautonomie, physische Autonomie, emotionale Autonomie, soziale und ökonomische Autonomie (Jejeebhoy 2000: 206). Den Begriff der Autonomie verwendet Jejeebhoy, um deutlich zu machen, dass sie lediglich eine individuelle, statische Aufnahme zu einem bestimmten Zeitpunkt, nicht aber einen Prozess untersucht (ibid.: 205). Sie untersuchte 800 Frauen im ländlichen Indien sowohl in TN als auch in Uttar Pradesh, erhob sowohl sozioökonomische Daten (u. a. Bildungsgrad, Berufstätigkeit, Heiratsalter) und setzte diese in Bezug zu sieben identifizierten direkten Indikatoren von Autonomie: Entscheidungen in Bezug auf Finanzen und auf die Bildung der Kinder sowie die Machtbeziehungen zwischen Ehepartnern, Bewegungsfreiheit und Zugang zu und Kontrolle von Ressourcen (ibid.: 206). Autonomie drückt sich nach Jejeebhoy in erster Linie in Form von Entscheidungsgewalt und Kontrolle über das eigene Leben aus.

Einen vergleichbaren Stellenwert räumen auch Batliwala/Sen „Entscheidungsgewalt“ und „Kontrolle“ als Ausdrucksweisen von *Empowerment* ein. Den erwähnten „Proxy-Indikatoren“ setzen sie in einer Studie zu *Empowerment* und Demografie folgende konkrete Indikatoren entgegen: Entscheidungen bezüglich der Finanzen, der Familie und der Ehe, Bewegungsfreiheit, Machtbeziehungen in der Ehe sowie Zugang und Kontrolle zu Ressourcen (Batliwala/Sen 2000: 28). Außerdem lenken sie den Blickwinkel auf konkret unternommene Aktionen, in denen individuell oder kollektiv Machtstrukturen

im Haushalt oder im Dorf infrage gestellt werden, und betrachten diese als offensichtliche *Empowerment*-Indikatoren (ibid.).

Zu den bereits an früherer Stelle skizzierten, von Rowlands definierten Bedingungsfaktoren sowie Ausdrucksweisen in sozialen Beziehungen merkt sie zusätzlich an, dass Mobilität, veränderter Umgang mit Männern, Verlust von Scham bei öffentlichem Auftreten und Initiative ebenfalls Indikatoren von *Empowerment* darstellen (Rowlands 1998: 23). Bishaka Datta (1998) untersuchte *Empowerment* anhand der Indikatoren vermehrter Wertschätzung durch Dritte (Datta 1998: 129), der individuellen Steigerung an (*Gender*-)Bewusstsein, Wissen und Mobilität (ibid.: 130), anhand des Zuwachses an Entscheidungsgewalt sowie der Bereitschaft, erneut zu kandidieren.

Rodenberg/Wichterich identifizieren zum Zweck der Evaluation von EZ-Projekten der Heinrich-Böll-Stiftung mit dem Ziel *Empowerment* sechs *Empowerment*-Felder,<sup>241</sup> von denen das zentrale ebenfalls das persönliche *Empowerment* darstellt (Rodenberg/Wichterich 1999: 26). Als generelle Indikatoren hierfür formulieren sie entlang der Oberbegriffe der Erweiterung des Selbst (Artikulationsfähigkeit, Handlungsspielraum, Wahlmöglichkeiten) unter anderem folgende Indikatoren: Selbstbewusstsein, Selbstvertrauen, Selbstrespekt, Rechts- und Unrechtsbewusstsein, positives Selbstbild, Erkenntnis eigener Interessen, Verhandlungsfähigkeit zur Durchsetzung dieser Interessen, Wertschätzung eigenen Wissens, Entscheidungsmöglichkeiten in der Familie sowie erweiterte Mobilität (ibid.: 31 ff.).

Nirmala Buch (2000) nutzte ebenfalls gestiegenes Selbstbewusstsein, vermehrtes politisches Bewusstsein sowie eine veränderte Aufteilung der Familienarbeit als *Empowerment*-Indikatoren für ihre Erhebungen (Buch 2000: 20).

Maßgeblich für das Vorgehen dieser Arbeit waren weiterhin Indikatoren, die zwei Studien im PR-Kontext nutzten: zum einen jene, die Andersson/Bohman zwar nicht explizit machen, jedoch im Fragebogen ihrer Studie zu PR-Frauen in Kerala<sup>242</sup> anführen: Mobilitätswachstum, vermehrte öffentliche Sichtbarkeit, Wissen um die Funktionsweise der PR (Ressourcenkontrolle), Motivation für Engagement in der Politik, Respekt von

---

<sup>241</sup> Sie unterscheiden persönliches, rechtliches, kulturelles, soziales, ökonomisches und politisches *Empowerment*; vgl. Rodenberg/Wichterich 1999: 29.

<sup>242</sup> Vgl. Andersson/Bohman 2001: 75 ff. Kerala ist ein südindischer Bundesstaat.

anderen sowie Rückhalt in Familie und Dorf (Andersson/Bohman 2001: 47). Um dem Prinzip von *Empowerment* als Prozess gerecht zu werden, ist weiterhin ihr Ansatz wertvoll, die Perspektive der Frauen auch vergleichend auf die gesamte Zeit politischer Erfahrung inklusive der Wahl und des Wahlkampfes zu lenken.

Weiterhin stellt Ebeling bei ihrer Untersuchung der Auswirkungen der Verfassungsergänzung für ganz Indien auf Mikro-, Meso- und Makroebene konkrete Indikatoren für die *Empowerment*-Wirkung auf. Im Hinblick auf die hier relevante Mikroebene unterscheidet sie wie diverse weitere Studien<sup>243</sup> die auch in dieser Arbeit gewählten Untersuchungsdimensionen der Person selbst, ihrer Familie und ihres Dorfes. In Bezug auf die erste, persönliche Dimension schlägt sie als Indikatoren vor allem die Eigenwahrnehmung und Zufriedenheit der Frauen mit ihrer aktiven Partizipation im Panchayat vor – die Häufigkeit, Intensität und politische Erfolge. Innerhalb der Familie drückt sich dies in der Rollenverteilung, größerem Mitspracherecht, Mobilität und Akzeptanz aus. Auf der Ebene des Dorfes stellt sie die Frage in den Vordergrund, ob die Frau größeren Respekt genießt und/oder Widerstände vorfindet (vgl. Ebeling 2001: 83 ff.).

Hust (2004) untersucht kollektives *Empowerment* an den Indikatoren veränderter *Policy*-Prioritäten bzw. der Veränderung politischer Kultur sowie der Anerkennung der Frau als politische Akteurin der Lokalpolitik. „Psychologisches *Empowerment*“ (also der individuelle *Empowerment*-Prozess; Hust 2004: 206) zeigt sich für sie an Veränderungen in vier Dimensionen: einem Zuwachs an Wissen (*Gaining of Knowledge and Interest in Politics*), einer Verbesserung ihres Status (*Gaining Status and Visibility*), einem vergrößerten (Selbst-)Bewusstsein (*Gaining of Consciousness and Confidence*) und einem Bewusstsein über *Gender Power Relations* (*Gaining of Gender Awareness*) der Frauen. Während ein vermehrtes Wissen und Interesse relativ leicht erhebbar ist, generiert Hust für die Dimension des Status die Indikatoren „vermehrte öffentliche Sichtbarkeit“, „vermehrter Respekt“ und „Veränderung der Aufgabenverteilung im Haushalt“. Einen Wandel des (Selbst-)Bewusstseins untersucht Hust mithilfe der Indikatoren „vermehrte Mobilität“, „Interaktion mit Bürokratie/Fremden“, „Teilnahme und Redebeiträge bei öffentlichen Veranstaltungen“, „Ehrgeiz/Visionen für weitere politi-

---

<sup>243</sup> Die gleichen oder ähnliche Untersuchungsebenen bzw. Dimensionen legen auch weitere Studien ihrem Vorgehen zugrunde, u. a. Brohman 1996: 295; Batliwala/Sen 2000: 21; Alsop et al 2006: 23; Jejeebhoy 2000: 206 oder Stephen/Sekaran 2001: 14.

sche Ämter“ sowie „*Gender Awareness*“ (ibid.: 227) bzw. „Rollenkonformität/Nonkonformität“. Im Wandel der *Gender Power Relations*, dokumentiert durch veränderte Aufgabenteilung, Rollenwechsel oder die Veränderung von *Gender Roles* – etwa einer gesellschaftlichen Akzeptanz von Lokalpolitikerinnen – sieht Hust das gesellschaftlich-transformatorische Potenzial von *Empowerment*.

Die in Indien interviewten Expert/innen (alle 2006)<sup>244</sup> bestätigten und konkretisierten viele dieser Indikatoren. Das Selbstbild und ein Wandel der eigenen Wahrnehmung im Sinne der *Conscientization* nach Carr (2003) gehörten auch hier zu den Hauptfaktoren. Mohanty führte an, dass dies beispielsweise an der Art und Weise der Bezeichnung erkennbar sei, die die Frauen für sich selbst wählten (als Mutter, Frau oder als PR-Mitglied). Harris ergänzte, dass sich verändertes Bewusstsein darin widerspiegeln würde, dass die Frau von sich nicht nur als *Family* sondern eben auch als *Social Persona* spreche, also multiple Identitätsbereiche habe. Misra sah diesen Umstand auch darin ausgedrückt, dass Frauen eigene Visionen für sich und/oder ihre Töchter haben, beispielsweise als Politikerin in Erinnerung bleiben möchten.

Weiterhin stellten fast alle Interviewten als maßgeblichen Indikator die Fähigkeit heraus, die die eigene Lebenssituation betreffenden Entscheidungen selbst (mit) zu fällen, und bestätigten somit einen zentralen Aspekt der Arbeitsdefinition (*Agency*). Misra und Paneerselvam argumentierten, dass dies einerseits den familiären Bereich in Bezug auf Gesundheit, Bildung der Kinder etc. betreffe, aber auch die Ebenen des Dorfes und der generellen Politik umfassen müsse. Sridharan und Misra argumentierten ebenfalls, dass die aktive Teilnahme im Panchayat, die Kommunikationsfähigkeit vor Ort, die Mobilität, unabhängig zum GP zu gelangen (auch Srivastava, Harris), sowie die konkret erreichten Projekte maßgebliche Indikatoren darstellten. „Changing the power relations at home“ passiert nach Misra dann, wenn die Frau es schafft, ihren Mann zu überzeugen oder ihre Verhandlungsfähigkeiten gesteigert sind (Srivastava). Akzeptierten der Mann, aber auch Dorfbewohner und Panchayat-Kollegen sie als Entscheidungsträgerin, so drücke sich dies in erhöhtem Respekt ihr gegenüber aus.

---

<sup>244</sup> Deshalb wird bei der Nennung der Gesprächspartner/innen im Folgenden auf die angefügte Jahreszahl (2006) verzichtet.

Einen wichtigen Beitrag lieferten die Expert/innen ebenfalls insofern, als sie deutlich machten, dass *Empowerment* sich auch oft in Problemen ausdrückt, denen die Frauen begegnen. Diese Einschätzungen decken sich mit dem Verständnis des *Empowerment*-Prozesses als konfliktiver Aushandlungsprozess. Beispielsweise stoße die Frau in einer patriarchalen Gesellschaft wie Indien, gerade wenn sie selbstbewusst für ihre Rechte eintrete, sowohl innerfamiliär als auch im Dorf und Panchayat auf Widerstände (Srivastava). Daher seien diese selbst sowie die Fähigkeit, damit umzugehen, ebenfalls entscheidende Indikatoren (Harris).

### 7.7.3 Arbeitsmodell

Aus der Arbeitsdefinition ergibt sich für die Interviewgestaltung und -auswertung das im Folgenden visualisierte Arbeitsmodell. Da im Vorfeld die Hintergründe für Fokus, Struktur und Inhalte (Indikatoren) bereits detailliert beleuchtet wurden, findet sich an dieser Stelle keine weitere ausführliche Erläuterung. Entsprechend dem Analyseansatz auf der Ebene des Individuums wird *Empowerment* hier anhand von vier Dimensionen gefasst und visualisiert (vier Kreise), deren Ausgang die Dimension des „Selbst“ des Individuums und die von Rowlands definierten Bedingungsfaktoren im Selbst (Rowlands 1998: 23) bilden. Die anderen Dimensionen beschreiben die Lebensbereiche, mit denen die Frau in Kontakt steht und in denen sich demnach eventuell *Empowerment* ausdrückt: die Familie, die Dorfgemeinschaft und der Arbeitsplatz bzw. der lokale *Gram Panchayat*.

Für alle Dimensionen lassen sich verschiedene Ausdrucksformen von *Empowerment* entlang mehrerer Indikatoren erheben. Im Schaubild sind beispielhaft einige konkrete Ausprägungen der Indikatoren in Form von Stichworten oder Originalfragen des Leitfadens den verschiedenen Dimensionen in kursiver Schrift zugeordnet.<sup>245</sup> In der „Übersetzung“ dieses Modells in den Interviewleitfaden (vgl. Anhang) gliedern sich die Fragen in neun Themenbereiche. Davon beziehen sich fünf Blöcke explizit auf die Dimensionen Selbst, Familie, Panchayat und Dorf sowie vier weitere speziell auf Unterstützungsfaktoren, Entscheidungsmacht, Auswirkungen sowie *Gender Relations*.

---

<sup>245</sup> Für weitere Fragen vgl. den Interviewleitfaden im Anhang.

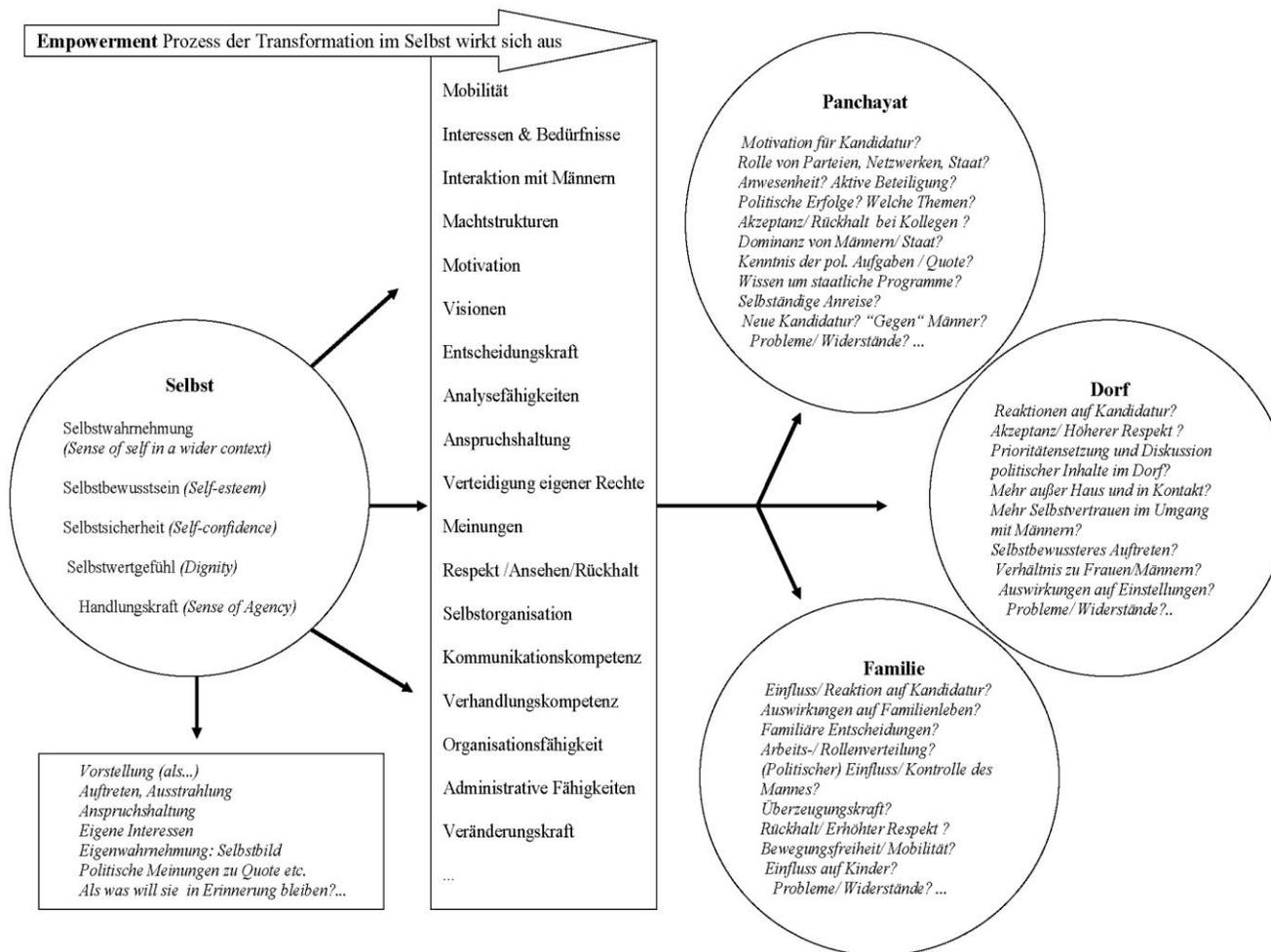


Abb. 18: Arbeitsmodell: Empowerment und seine Ausdrucksformen in vier Dimensionen, eigene Darstellung.

## 7.8 Fazit: It's about (inner) power, stupid!

In diesem Kapitel wurde *Empowerment* konzeptionell und begrifflich hergeleitet und darauf aufbauend eine Arbeitsdefinition sowie deren Operationalisierung für die empirische Feldarbeit entwickelt.

Die ersten zwei Teile des Kapitels schildern den graduellen Paradigmenwechsel der Frauenförderung in der EZ – von der Integration von Frauen in Entwicklung (WID) über WAD hin zu ihrer „Feminisierung“ (Wichterich 1987: 122) in GAD (7.1). Die Betrachtung der historischen Ursprünge von *Empowerment* macht zum einen deutlich, wie auch in traditioneller EZ Frauen lange entsprechend ihrer *Gender Role* als Empfängerinnen und nicht als Akteure von Entwicklung wahrgenommen wurden. Zum anderen werden die Grenzen und problematischen Aspekte von Strategien deutlich, die versuchen, den komplexen Problemen von Frauen allein durch deren wirtschaftliche Integration gerecht zu werden. Die mit GAD eingeführte Analysekategorie *Gender* und die damit einhergehende Beachtung von den in ungleichen Machtverhältnissen angelegten *Gender Power Relations* erweitern nicht nur den Analyserahmen hinsichtlich des sozialen Kontextes einer Frau, sondern machen auch deutlich, dass für die Beendigung der Unterdrückung der Frau strukturelle Veränderungen notwendig sind.

Dass sich der veränderte Blick auf die Frau in der EZ auch in der entwicklungspolitischen Praxis niederschlug, dokumentiert der Exkurs zur Frauenförderung in Indien (7.1.4), der jedoch zugleich hier bestehende Probleme aufzeigt. Zum einen ist zu beobachten, dass EZ-Projekte damals wie heute zumeist vorrangig auf die Verbesserung der ökonomischen Situation von Frauen zielen, indem sie z. B. deren traditionelle Fertigkeiten (z. B. Handarbeit) finanziell nutzbar machen. Allerdings bestätigen solche Ansätze hiermit einerseits bestehende *Gender Roles* und perpetuieren damit andererseits strukturell die Unterordnung der Frau. Zum anderen wurde Kritik deutlich, dass unter der Bezeichnung „*Empowerment*“ auch darüber hinaus ein Repertoire allgemeiner unpolitischer EZ-Maßnahmen durchgeführt werde, was dem nicht zuletzt auch von indischen Feminist/innen eingeforderten Verständnis von *Empowerment* als Prozess und Ergebnis einer Veränderung gesellschaftlicher (*Gender*) *Power Relations* nicht gerecht werde.

Das sich hier mit Blick auf Indien offenbarende facettenreiche Verständnis und die häufige Nutzung des Begriffs *Empowerment* attestiert ebenfalls die nachfolgende Analyse

des Diskurses zu *Empowerment* „vom feministischen Projekt des ‚Südens‘ zum Modewort globaler EZ“ (7.2). Auch hier ist zu beobachten, dass das einst feministische Projekt *Empowerment* mit Verwurzelung in systemkritischen und basispolitischen Kontexten (Rodenberg/Wichterich 1999: 41) sich in vielen Bereichen weit von seinen Ursprüngen und seinem transformativen Anspruch (Moser 1993: 78) entfernt hat.

Aufbauend auf den vorausgehenden Analysen und den Grundannahmen von GAD wird in den folgenden Teilen (7.3–7.7) *Empowerment* jedoch als ein Prozess vorgestellt, der dieser Umverteilung von Macht und Ressourcen verpflichtet ist. Dabei dient die Beschäftigung mit den Grundmerkmalen von *Empowerment* einerseits (7.3), den ihnen zugrunde liegenden Machtverständnissen andererseits (7.4) sowie mit ausgewählten theoretischen Modellen (7.5) dazu, eine eigene Definition von *Empowerment* aufzustellen (7.6). Diese legt ein generatives und relationales Machtverständnis zugrunde und verortet diese *Power within* im Individuum. In Abgrenzung zu anderen Verständnissen, die *Empowerment* als entweder lediglich äußere oder sowohl äußere als auch innere Transformation verstehen, grenzt die Arbeitsdefinition *Empowerment* dahin gehend ein, dass darunter maßgeblich ein innerer Bewusstseinsprozess einer Frau zu verstehen ist. Darauf können sich äußere Bedingungen (Bildung, Einkommen) als hindernde oder fördernde Faktoren auswirken – sie sind jedoch allein nicht Indikator oder Garant für *Empowerment*.

Die sowohl Prozess als auch Resultat beschreibenden Indikatoren von *Empowerment* werden in einem letzten Kapitelteil (7.7) im Rahmen der Operationalisierung der Definition in ein analytisches Modell übertragen. Dazu gehören unter anderem maßgeblich das Bewusstsein über die eigene Lebenssituation, Selbstsicherheit und Handlungskraft, welche sich in den Dimensionen Familie, Dorf und Panchayat unterschiedlich auswirken und so in der Feldforschung abgefragt werden können.

## 8. Die Suche im Erlebten: Feldstudie in Tamil Nadu

Um auch empirisch beantworten zu können, ob die durch die Quote garantierte Beteiligung von Frauen in der Lokalpolitik in Indiens Dörfern zu *Empowerment* im Sinne der hergeleiteten Arbeitsdefinition (vgl. 7.7) führt, wurde neben der Analyse der Sekundärliteratur (Kapitel 6) außerdem eine qualitative Feldstudie durchgeführt. Es ist genau jenes Verbinden des Studiums der „Suche im Geschriebenen“ mit der empirischen „Suche im Erlebten“, die den Erkenntnissen dieser Arbeit als besondere Grundlage dient.<sup>246</sup>

Eine Feldforschung erschien sinnvoll, da bisher sehr wenige kohärente Ansätze und Studien vorliegen, die sich der Erforschung von *Empowerment* von Frauen (Narayan 2005: 20) generell und speziell im Kontext der PRI widmen. So existieren zwar unzählige Studien zu PR-Frauen auf der einen Seite und theoretische *Empowerment*-Betrachtungen auf der anderen – an empirischen Anwendungen des Konzepts *Empowerment* im indischen PR-Kontext mangelt es jedoch (vgl. 6.4).<sup>247</sup> Während die ersten Kapitel dieser Arbeit also den zur Beantwortung der Forschungsfrage notwendigen theoretischen sowie inhaltlichen Rahmen erarbeiteten und eine auf Sekundärliteratur fußende Analyse vornahm, konnte darauf aufbauend eine Operationalisierung von *Empowerment* vorgenommen werden, die nun auch empirisch Anwendung findet.

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über das methodische Vorgehen im Rahmen der zweimonatigen Feldforschung im südindischen Bundesstaat Tamil Nadu (TN) (8.1), stellt die 17 befragten PR-Frauen kurz vor (8.2) und wertet nachfolgend die Aussagen aus, die diese im Rahmen von ca. 1,5-stündigen Leitfadeninterviews zu den Auswirkungen des Panchayat-Amtes auf ihr Leben gemacht haben (8.3). Im Mittelpunkt stehen also die individuellen Erfahrungen der Frauen in der Lokalpolitik.

Um die erste Leitfrage zu beantworten, wie sich die Arbeit der PR-Frauen gestaltet und auf ihr tägliches Leben sowie Selbstverständnis auswirkt, wertet ein Unterkapitel die Ergebnisse der Interviews anhand der im Arbeitsmodell festgelegten Dimensionen des

---

<sup>246</sup> Der hier geschilderten „Suche im Erlebten“ liegen die Ergebnisse meiner im Jahr 2007 am Otto-Suhr-Institut vorgelegten Staatsexamensarbeit zugrunde.

<sup>247</sup> Eine Ausnahme bildet hier die Arbeit von Ebeling (2001), die jedoch ein breiteres *Empowerment*-Verständnis zugrunde legt und in ihrer hauptsächlich auf Sekundäranalysen basierenden Arbeit daher andere Analyseebenen verfolgt als die vorliegende Studie, die allein die Mikroebene des Individuums erforscht.

Selbst, der Familie, des Dorfs und des *Gram Panchayats* (GP) aus (Modell siehe 7.7.3). In der nachfolgenden Analyse dieser Ergebnisse anhand zentraler *Empowerment* Indikatoren (vgl. Kapitel 7.7.2) soll die Frage beantwortet werden, ob die durch die Quote ermöglichte Beteiligung von Frauen in diesen Fällen zu *Empowerment* geführt hat. Hier fließen unterstützend die Ergebnisse der Gruppendiskussionen ein. Der zweite Teil widmet sich der Beantwortung der zweiten Leitfrage dieser Arbeit, indem er die begünstigenden sowie behindernden Faktoren von *Empowerment* herausarbeitet.

## 8.1 Methodisches Vorgehen

Dieses Kapitel dient der Erläuterung der bei der Feldforschung zugrunde gelegten methodische Vorgehensweise, ihrer Begründung und ihrer Reflexion. Um die *empowernde* Wirkung der Beteiligung von Frauen in den GP untersuchen zu können, wurde im Jahr 2006 eine zweimonatige Feldforschung in Südindien unternommen, die in Form von Fallstudien die Erfahrungen von 17 PR-Frauen erhob. Während mehrere Aufenthalte in New Delhi dazu dienten, das Untersuchungsinteresse mit Expert/innen zu diskutieren und deren Expertise für die Erarbeitung des *Empowerment*-Begriffs und des hieraus abgeleiteten Arbeitsmodells nutzbar zu machen (vgl. Kapitel 7), verbrachte die Verfasserin den Hauptteil der Zeit in Coimbatore im südindischen Bundesstaat Tamil Nadu (TN).

Die Wahl dieses Gebiets in Indien ergab sich aus Kontakten zu der lokalen NRO *Shanti Ashram*, die durch einen Aufenthalt im Vorjahr im Rahmen einer Studienreise zustande gekommen waren, die auch den ersten Berührungspunkt mit dem Thema der Panchayat-Frauen darstellte. Angesichts der sprachlichen wie kulturellen Barrieren sowie der Herausforderung, (vertrauensvollen) Kontakt zu den PR-Frauen herzustellen, wäre eine Feldforschung ohne diese organisatorische Hilfe eines indischen Akteurs vor Ort nicht möglich gewesen.

Die qualitative Vorgehensweise ergab sich aus dem in den vorausgegangenen Kapiteln erarbeiteten Verständnis von *Empowerment* als individueller Prozess der veränderten Eigenwahrnehmung, der sich weder numerisch quantitativ erfassen noch objektiv beobachten lässt (Kabeer 1994: 134). Aufgrund der „qualitativen Natur“ (Narayan 2005: 80) des zu untersuchenden Prozesses und insbesondere seiner Verortung in sozialen Zusammenhängen, wobei Form und Ausprägung von *Empowerment* erst durch subjek-

tiv beigemessene Deutung definiert werden, muss sich dessen Erforschung mit den Erfahrungen dieser Akteure auseinandersetzen, was also ein qualitatives Vorgehen erfordert (Afshar 1998: 3). Wie genau *Empowerment* definiert und empirisch operationalisiert wird, erläutert das entsprechende Kapitel ausführlich (vgl. Kapitel 7).

Sandra Harding sieht es als *die* Aufgabe der (feministischen) Forschung schlechthin an, sich der Unterdrückung von Frauen, der Analyse ihrer Ursachen und dem Kampf um die Veränderung derselben zu widmen, wie es hier geschehen soll. Deshalb stellt die Erforschung der Erfahrungen und Perspektiven der Frauen in der Politik einen neuen und höchst relevanten Forschungsgegenstand dar (Harding 1998: 164). Obwohl es keine „feministische Methode“ per se gibt (Ackerly/True 2013: 135), zielte die gesamte vorliegende Arbeit im Allgemeinen und die Feldforschung im Besonderen darauf, einer sogenannten „feminist research ethic“ (ibid.: 144) zu entsprechen. Dabei dienten insbesondere die kontinuierliche Reflexion und das explizite Herausarbeiten relevanter *Gender*-Dimensionen im Arbeitsprozess dazu, sicherzustellen, dass die einzelnen Arbeitsschritte sowohl inhaltlich die relevanten Kategorien berücksichtigen sowie methodisch ein geeignetes und angemessenes Vorgehen ermöglichen.

Das Ziel, *Empowerment* begrifflich handhabbar zu machen und diesen Prozess in einem Feldforschungsaufenthalt zu erforschen, machte die Verfasserin während ihres Aufenthaltes zur teilnehmenden Beobachterin, die vor Ort versucht, ein Phänomen idiografisch zu erfassen und zu beschreiben (Lamnek 2005: 245 f.). Teilnahmen an Frauenversammlungen oder an einer nationalen Konferenz von PR-Frauen<sup>248</sup> sowie unzählige Besuche von Dörfern ermöglichten verschiedenste Randgespräche und eine kontinuierliche Beschäftigung mit dem Thema. Obwohl die persönliche Teilnahme an dem Prozess, über den Daten gewonnen werden sollen, durch angemessene Dokumentation als eigenständige Methode gewählt werden kann (Lüders 2003: 151 f.), werden die auf diese Weise gesammelten Informationen und Erfahrungen zwar festgehalten und fließen auch als solche mit ein, bilden jedoch nicht die Primärquellen für die Analyse der Feldforschung.

Das bei teilnehmender Beobachtung auftretende „Dilemma von Identifikation und Distanz“ (Lamnek 2005: 632) galt es jedoch auch bei der Planung und Durchführung der

---

<sup>248</sup> Das *Institute for Social Sciences* (ISS) mit Sitz in Delhi veranstaltet jährlich einen *Women's Empowerment Day*, zu dem PR-Frauen aus ganz Indien anreisen.

Interviews zu reflektieren, um einerseits eine zu starke Identifikation mit dem Untersuchungsfeld zu vermeiden und andererseits nicht dem Ethnozentrismus zu erliegen. Um Verzerrungen über die reale Welt zu verhindern und intersubjektive Nachprüfbarkeit sowie Wertneutralität so weit wie möglich zu gewährleisten, wurden alle Entscheidungen dieser Arbeit begründet und dokumentiert. Außerdem wurde die Forschungssituation so weit wie möglich durch die Wahl der im Folgenden beschriebenen Methoden standardisiert und jede Phase des Forschungsprozesses möglichst intersubjektiv nachprüfbar gestaltet.

### **8.1.1 Einzelinterviews mit Panchayat-Frauen**

In dem vorausgegangenen Kapitel zum hier zugrunde gelegten Begriff *Empowerment* wurde ausführlich herausgearbeitet, warum diese Arbeit bewusst die Mikroebene des Individuums fokussiert und die direkte Auseinandersetzung damit zum Zentrum hat (vgl. 7.6 bzw. 7.7). So wurden in semistrukturierten Interviews 17 weibliche GP-Mitglieder und -Präsidentinnen im südindischen Bundesstaat TN anhand eines Leitfadens zu ihren Erfahrungen befragt. Bei der Konzeption, Planung und Durchführung der Interviews bedurfte es sowohl aufgrund der Fragestellung als auch des kulturellen Kontextes des Untersuchungsgegenstandes entsprechender theoretischer wie methodischer Offenheit, Flexibilität und Geduld. Hierbei wurde der Qualität der Interviews gegenüber ihrer Quantität der Vorrang gegeben.

Gemäß dem Verständnis von *Empowerment* als Prozess, der nicht nur schwer definierbar, sondern auch schwer zu erfassen ist, zielte diese Untersuchung nicht auf eine Abfrage klar „messbarer“ Indikatoren, sondern gestaltete sich vielmehr als ein Vorhaben, bei dem sich die Verfasserin selbst auf der Suche nach weiteren möglichen Indikatoren für *Empowerment* befand. Dennoch diente ein Leitfaden als Basis für die jeweils etwa 1,5-stündigen Gespräche (siehe Anhang). Inhalt und Struktur derselben ergaben sich zum einen theoriegeleitet aus der Beschäftigung mit feministischer Theorie und *Empowerment*-Begriffen bzw. -modellen, zum anderen wurden sie induktiv von bisherigen Feldstudien sowie aus der Diskussion mit Expert/innen abgeleitet und in einem Modell

operationalisiert.<sup>249</sup> Die so entwickelten Indikatoren sollten jedoch eher als Orientierung und weniger als statisches „Messinstrument“ verstanden werden.

Um im Gegenteil den Interviewpartnerinnen Gelegenheit zu geben, den Schilderungen ihrer PR-Erfahrungen ihre eigenen Inhalte und Dimensionen zu verleihen, war die Offenheit der Fragen und die Bereitschaft, auf den Einzelfall einzugehen und vom Leitfaden abzuweichen, sehr wichtig (Malhotra/Schuler 2005: 79). Auch erforderten die Gespräche mit den drei Präsidentinnen eine inhaltliche Anpassung des Fragebogens. Der Spagat zwischen dieser dem Individuum und dem Untersuchungsgegenstand angemessenen Offenheit und der von der Fragestellung verlangten zumindest minimalen Verallgemeiner- und damit nötigen Vergleichbarkeit wurde durch semistrukturierte Leitfadenterviews gelöst.<sup>250</sup>

Da die Interviewten lediglich ihre ortsübliche Sprache, Tamil, sprachen und verstanden, war für den Dialog zwischen Interviewerin und Interviewter eine Übersetzung notwendig. Auch dieser Situation entsprechend erschien ein Leitfrageninterview durch seine Offenheit einerseits und seine den Gesprächsfluss als Dialog zwischen Interviewerin und Interviewten bestimmende Struktur andererseits als Garant einer guten Kommunikation. Die sowohl in Englisch gestellten Fragen als auch die Antworten in Tamil wurden von einer weiteren Frau<sup>251</sup> übersetzt. Die gesamte sprachliche Kommunikation zwischen Interviewten und Interviewerin fand also von der Übersetzerin vermittelt statt. Dennoch konnte über die im indischen kulturellen Kontext wichtige Mimik und Gestik zumindest auf nonverbale Weise direkt kommuniziert werden. Die Verfasserin ist sich des Problems bewusst, dass durch die Interpretation und Übersetzung von Fragen und Antworten eventuell zum Teil Inhalte verändert wiedergegeben wurden. Um dieses wie

---

<sup>249</sup> Vgl. hierzu das Kapitel 7 zu *Empowerment* und seiner Operationalisierung, besonders 7.6.2.

<sup>250</sup> Es wurden auch weitaus offenere, narrative Interviews in Betracht gezogen, jedoch aufgrund methodischer und praktischer Einwände verworfen. So hätte sich einerseits die höhere Aufmerksamkeit für das Individuum auf Kosten der Strukturierbarkeit ausgewirkt. Andererseits hätten die Vorteile des narrativen Interviews aufgrund der Sprachbarriere in diesem Kontext nicht zur Geltung kommen, da das Verfolgen frei erzählter Handlungsstränge und situativ bedingte Nachfragen unmöglich gewesen wären.

<sup>251</sup> Das weibliche Geschlecht der Übersetzerin (einer Mitarbeiterin des *Shanti Ashrams*) war in diesem Forschungskontext von großer Bedeutung, da Frau und Mann in der indischen Gesellschaft in der Regel kaum (private) Gespräche führen und noch dazu der Inhalt des Interviews höchst *Gender-sensible* Dimensionen hatte. Eine Übersetzung durch einen Mann hätte unter Umständen dazu führen können, dass die Interviewten anders oder weniger offen geantwortet hätten.

andere Probleme so weit wie möglich auszuschließen, wurden die Fragen und Interviews mit der Übersetzerin ausführlich vor- und nachbereitet und das Forschungsinteresse deutlich gemacht.

Da es sich bei dem Inhalt der Interviews um persönliche Erfahrungen der Interviewten handelt, die auch die Privatsphäre betreffen (z. B. in der Dimension familiärer Auswirkungen) und die unter Umständen für die Frauen schwierig zu schildern sind, war der vor allem auf nonverbale Art und Weise geschaffene Grad der Vertrautheit zwischen den drei involvierten Frauen für den Erfolg der Interviews entscheidend. Um auch im Hinblick auf die äußeren Faktoren eine offene, vertrauensfördernde und vor allem für die Interviewte „sichere“ Atmosphäre zu schaffen,<sup>252</sup> fanden die Interviews stets zu dritt und unter Ausschluss anderer Personen (vor allem der Ehemänner) statt. Letzterer Umstand war nicht immer einfach zu realisieren und bedurfte zum Teil organisatorischen wie argumentativen Geschicks, ließ sich aber stets ermöglichen. Die Wahl des Interviewortes wurde aus ähnlichen Überlegungen heraus den Frauen überlassen. So wurden sieben der Interviews in den GP-Gebäuden, zehn hingegen bei den Frauen zu Hause durchgeführt. Um außerdem etwaige Nervosität und Ängste zu beruhigen,<sup>253</sup> wurde weiterhin zu Beginn der Interviews klargestellt, dass es sich bei dem Gespräch nicht um eine Art Test handelte und der Gesprächsinhalt nicht an das persönliche wie berufliche Umfeld der Frauen gelangen würde. Die Anstrengungen der Verfasserin, selbst in der Rolle einer Lernenden aufzutreten, ermöglichten eine meist entspannte Interviewatmosphäre, sodass am Ende der Gespräche alle Interviewten auch zustimmten, namentlich in dieser Arbeit zitiert zu werden.

Zur Erhebung des soziokulturellen Hintergrunds der Interviewten wurde ein standardisierter Auskunftsbogen vorbereitet, der am Ende des Interviews ausgefüllt wurde (Muster siehe Anhang). Um sonstige womöglich relevante Faktoren für Inhalt und Form der

---

<sup>252</sup> Das selbstständige Auftreten von Frauen und das Wahrnehmen eigener Termine wie dem eines Interviews ist im indischen Kontext nicht unbedingt eine Selbstverständlichkeit (siehe Kapitel 4). Es muss also davon ausgegangen werden, dass die interviewten Frauen unter Umständen für dieses Interview die Erlaubnis ihrer männlichen Familienmitglieder einholen und auch im Vor- und Nachgang zu den Interviews darüber Bericht erstatten mussten. Da die Frauen oft unter erheblichem Einfluss und zum Teil auch Druck ihrer Männer stehen, war es bei den Interviews besonders wichtig, strenge Vertraulichkeit garantieren zu können.

<sup>253</sup> Für den Großteil der Interviewten handelte es sich um das erste Interview in ihrem Leben sowie häufig auch den ersten Besuch einer Europäerin in ihrem Dorf.

Interviews wie Eindrücke zu Gesprächsatmosphäre, eigenem Verhalten, dem Verhalten der Interviewten und äußeren Faktoren festzuhalten, benutzte die Verfasserin unmittelbar nach den Interviews ein standardisiertes Postskriptum (vgl. Meuser/Nagel 2003: 390; Muster siehe Anhang).

Die Auswahl der Interviewpartnerinnen war durch den organisatorischen Rahmen bedingt, da der Kontakt zu den GP über Mitarbeiter/innen des *Shanti Ashram* hergestellt wurde. Das Forschungsgebiet beschränkte sich also auf die GPs der beiden Blöcke Thondamuthur und Madukkarai im Distrikt Coimbatore, in denen das Ashram in der Vergangenheit (z. B. in Form von Seminarangeboten) aktiv gewesen war. Auf der Basis einer angefertigten Aufstellung aller weiblichen GP-Mitglieder und Präsidentinnen in diesen Gebieten wurde dann mithilfe eines *Random-Sample-Verfahrens* (Zufallsauswahl) eine Auswahl erstellt.<sup>254</sup> Zwei der 17 Interviews dienten als *Pretest-Interviews*, die als Probedurchlauf sowohl für den Ablauf, die Interaktion, die Übersetzung und auch die Eignung der Fragen galten. Diese Interviews, nach deren Ende auch die Teilnehmerinnen selbst zu ihren Eindrücken über das Interview befragt wurden, waren in vielerlei Hinsicht sehr hilfreich. Der Leitfaden konnte nochmals überarbeitet und die zukünftige Vorgehensweise verbessert werden.

Der Ablauf der Feldforschung mit den PR-Frauen erfolgte zumeist auf die Art und Weise, dass zunächst eine Begrüßung durch die Präsidentin/den Präsidenten des Panchayats stattfand und im Anschluss die Interviews geführt wurden.

### 8.1.2 Gruppeninterviews

Zusätzlich zu den Einzelinterviews wurden zwei Gruppeninterviews durchgeführt, durch die zum einen Mitglieder von sogenannten *Self-Help-Groups* (SHG-Frauen) einbezogen,<sup>255</sup> zum anderen von PR-Männern eine Außenperspektive auf die Arbeit der PR-Frauen abgefragt wurde. Dabei ging es nicht darum, die Schilderungen der PR-

---

<sup>254</sup> Verwendet wurden Tabelle 10 und 11 aus: Media Print 147/169 (2005).

<sup>255</sup> SHGs sind Zusammenschlüsse von (bis zu 12) Frauen, die als (staatlich geförderte) Selbsthilfenetzwerke in ganz Indien sehr verbreitet sind. Frauen schließen sich zu SHGs zusammen, um ihre geringen Einnahmen zu bündeln und so Kreditwürdigkeit zu erwerben. Siehe auch Kapitel 4.1.

Frauen durch Kontrollgruppen zu „überprüfen“,<sup>256</sup> sondern vielmehr um eine multiperspektivische Betrachtung desselben Prozesses. Da sowohl das Dorf als auch der GP Dimensionen darstellen, in denen sich *Empowerment* ausdrückt (vgl. 7.7.3), ist es höchst interessant, deren Perspektiven einzubeziehen. Beide Gruppendiskussionen (GD) wurden von einem männlichen Mitarbeiter des *Shanti Ashram* übersetzt.

In einem Gespräch mit acht Vertreterinnen von unterschiedlichen SHGs stand die Einschätzung der Situation von Frauen und des Engagements ihrer Lokalpolitikerinnen auf dörflicher Ebene im Mittelpunkt. Dabei zielten die vorbereiteten Fragen (siehe Anhang) vor allem auf Einschätzungen der allgemeinen Einstellungen gegenüber den PR-Frauen und der Auswirkungen ihrer politischen Arbeit auf Dorf- und Gesellschaftsebene. Weiterhin wurde nach einer etwaigen Kooperation der SHGs mit den PR-Frauen und nach möglichen *empowernden* Synergieeffekten, wie sie in der Theorie teils angeführt werden (vgl. z. B. Kabeer 1994: 283), gefragt.

Da das Konzept *Gender* den Einbezug beider Geschlechter umfasst (vgl. 2.1) und sich *Empowerment* eben gerade in der Interaktion mit Männern ausdrückt, schien auch eine Auseinandersetzung mit in PRI tätigen Männern nötig. Grundlage der Diskussion mit dem Präsidenten und vier weiteren Mitgliedern eines GP waren Fragen, die auch mit den PR-Frauen diskutiert wurden. Ziel war es, zum einen herauszufinden, wie die traditionell die Politik dominierenden Männer den Eintritt und das Engagement von Frauen in GPs erleben und beurteilen, und zu ermitteln, ob ein Bewusstsein über die spezifische *Gender*-Dimension der Probleme von Frauen herrscht. Zum anderen galt es jedoch auch, eine Einschätzung möglicher Einstellungsänderungen bzw. *empowernder* Prozesse zu ermöglichen.

### 8.1.3 Expert/inneninterviews

Da es sich bei dem Untersuchungsgegenstand um ein relativ junges Forschungsfeld handelt (vgl. Kapitel 6.1), wurden außerdem Expert/inneninterviews durchgeführt, die Meuser und Nagel als leitfadengestützte, offene Interviewform charakterisieren, bei der die Person selbst in den Hintergrund tritt und vielmehr aus ihrem Funktionskontext

---

<sup>256</sup> Persönliche Erfahrung und Einschätzung der PR-Frauen lassen sich nicht von außen „kontrollieren“.

themenspezifisch Auskunft gibt (Meuser/Nagel 2010: 378). Die im Vorfeld der Feldforschung durchgeführten Gespräche mit insgesamt neun Vertreter/innen von wissenschaftlichen Institutionen und NROs wurden also „explorativ-felderschließend“ (ibid.: 445) eingesetzt. Zum einen galten diese entlang einheitlicher, jedoch akteurspezifisch angepasster Fragen geführten Gespräche der Generierung von Hintergrundwissen über das PR-System als solches und der Beurteilung der Beteiligung von Frauen im Besonderen. Eine zentrale Funktion dieser Gespräche bestand zudem darin, Perspektiven auf das Verständnis und die Operationalisierbarkeit von *Empowerment* im indischen Kontext zu sammeln (vgl. 7.7.2).

#### **8.1.4 Daten: Aufzeichnung, Verarbeitung, Auswertung**

Auch wenn die im täglichen Umfeld des Forschungsgegenstandes gesammelten Informationen und Erfahrungen in Form eines Forschungstagebuches festgehalten und gelegentlich zurate gezogen wurden, bilden die mit einem digitalen Diktiergerät aufgezeichneten verbalen Interviewdaten die Basis der Auswertung. Eine solche Aufzeichnung wurde vorgenommen, weil ihre Vorteile gegenüber Bedenken bezüglich eines möglichen negativen Einflusses überwogen: Sie ermöglicht intersubjektive Überprüfbarkeit, einen genaueren Analysezugang und theoretische Flexibilität (Flick 2002: 246). Außerdem konnte aufgrund der minimalen Größe des Aufzeichnungsgeräts angenommen werden, dass der Umstand der Aufzeichnung keine allzu große Präsenz in der Interviewsituation und damit Einfluss auf die Daten haben würde. Vorgefertigte Dokumentationsbögen dienten zusätzlich der Erfassung persönlicher Daten der Interviewten sowie zum Festhalten des situativen Kontexts (Postskriptum).

Die Auswertung erfolgte orientiert an Lamnek in vier Phasen: Transkription, Einzelanalyse, generalisierende Analyse und Kontrollphase (vgl. Lamnek: 402 ff.). Dabei wurde je nach Relevanz und Funktionalität des Sprachmaterials für das Erkenntnisinteresse der Arbeit mit den Interviews unterschiedlich verfahren.

Bei den 17 Interviews mit den PR-Frauen machte die anfänglich verfolgte wörtliche Transkription deutlich, dass es im Sinne der Fragestellung nicht förderlich war, diese Interviews voll zu verschriftlichen. Einerseits konnten aufgrund der Sprachbarriere und der Übersetzung die Vorteile eines solchen Vorgehens (etwa durch die Berücksichtigung auch nonverbaler Elemente) nicht zur Entfaltung kommen, andererseits erschien

dies jedoch auch nicht erforderlich, da sich das Erkenntnisinteresse lediglich auf die Inhalte des Interviews bezog.<sup>257</sup>

Die erste Phase der Transkription wurde nur übersetzt und selektiv vorgenommen, beispielsweise für die in dieser Arbeit in Originalform (Übersetzung) eingefügten Zitate. Die Einzelanalyse erfolgte anhand der Struktur und Inhalte des Fragebogens in einer einheitlichen Tabelle, in die alle Ergebnisse sinngemäß stichwortartig oder wortgetreu eingetragen wurden. Auf dieser Grundlage wurden wesentliche Aspekte analysiert sowie das Interview in seinen Besonderheiten (beispielsweise durch Auftritt eines weiteren Indikators) charakterisiert.

Im nächsten Schritt, der generalisierenden Analyse, wurde das in dieser Arbeit erarbeitete *Empowerment*-Modell, um die in den Einzelanalysen gewonnenen Erkenntnisse ergänzt, zur Anwendung gebracht. Hier wurden die individuellen Aussagen bestimmten generellen Indikatoren zugeordnet, die wiederum im letzten Schritt anhand der Dimensionen Selbst, Familie, Dorf und Panchayat vergleichend ausgewertet wurden.<sup>258</sup>

Diese reduktive Vorgehensweise wurde durch punktuellen Abgleich mit den Originalinterviews kontrolliert. Auf dieser Basis konnten sowohl spezifische als auch generalisierende Aussagen herausgearbeitet und mit Rückgriff auf den theoretischen Rahmen analysiert werden.

Sowohl die Expert/inneninterviews als auch die Gruppeninterviews wurden transkribiert, wobei die Detailtreue der Wiedergabe der gesprochenen Diskurse dem Analyseinteresse angepasst wurde und daher sowohl zum Teil verkürzt wurde als auch nonverbale Aspekte ausschloss (Dittmar 2004: 51). Die Auswertung der Gruppendiskussionen erfolgte entlang der auch in den Einzelinterviews abgefragten Indikatoren themenbezogen in Einzelanalysen. Die Expert/inneninterviews wurden zusätzlich generalisierend und vergleichend anhand folgender Themenkomplexe ausgewertet: PR, *empowernde* Wirkung der Quote, Probleme der Frauen, Definition und Indikatoren von *Empowerment*

---

<sup>257</sup> Die Berücksichtigung sowohl der tatsächlichen Äußerungen in Tamil als auch der nichtsprachlichen Dimensionen der Gespräche hätte sicherlich unter anderen Voraussetzungen (Sprachkenntnisse, mehr Zeit) Potenzial zu einer interessanten Erweiterung der Analyse geboten. Um hier zumindest etwaige für die Analyse wichtige Kontextfaktoren festzuhalten, wurde zu jedem Interview ein Postskriptum erstellt und bei der Analyse berücksichtigt.

<sup>258</sup> Vgl. Kapitel 7 zur Operationalisierung von *Empowerment*.

und dieses behindernde und begünstigende Faktoren. Dazu, wie auch für die generalisierende Auswertung der Einzelinterviews, wurde ein digitales Auswertungsraster in Form einer *Mindmap* entworfen (vgl. Anhang). Eine Aufstellung der auch digital vorliegenden Interviews findet sich am Ende des Literatur- und Quellenverzeichnisses.

### **8.1.5 Methodische Grenzen und praktische Schwierigkeiten**

Die Anwendung der Methode einer Feldforschung brachte einige praktische Schwierigkeiten mit sich, die bereits mit der Organisation der Interviews vor Ort begannen. Während dies bei den Expert/inneninterviews weniger problematisch war, gestaltete sich die Realisierung der Interviewvorhaben mit den PR-Frauen etwas schwieriger. Aufgrund der vor allem sprachlich bedingten organisatorischen Abhängigkeit der Verfasserin von einer unterstützenden NRO vor Ort konnten die Interviews oft nur recht kurzfristig und dicht gedrängt stattfinden. Letztendlich wurden jedoch alle Interviews mit ausreichend Ruhe und Vor- und Nachbereitung realisiert.

Bei der Planung der Interviews war außerdem der Transport zu den oft entlegenen Dörfern eine Herausforderung. Auf das Problem der Sprachbarriere und die Art und Weise, wie dieses Problem gelöst wurde (durch den Einsatz einer Übersetzerin), wurde bereits eingegangen. Obwohl eine Übersetzung im Sinne der Fragestellung eine akzeptable Lösung bot, ist nicht auszuschließen, dass durch die Unfähigkeit der Verfasserin, selbst direkt zu kommunizieren, eventuell interessante Aspekte der Interaktionen verloren gingen. Außerdem ist trotz aller Bemühung um eine möglichst vertraute Interviewumgebung (Lamnek 2005: 353) das komplette Verhindern des Einflusses anderer (vorbeikommende Ehemänner, Zuschauer) auf das Interview nicht möglich gewesen.

Die Tatsache, dass die Verfasserin in der qualitativen Forschung selbst mit dem Forschungsgegenstand interagiert, ihn interpretiert und damit ebenfalls die soziale Wahrheit mit konstruiert, macht die Darstellung und kritische Reflexion des Vorgehens besonders wichtig. Ein artifizielles Standardisieren der Untersuchungssituation und eine damit verbundene Entsubjektivierung der Verfasserin oder der Beforschten wird jedoch nicht angestrebt. Vielmehr soll diese eigene Rolle als „konstitutiver Bestandteil des Forschungsprozesses“ (ibid.: 350) nicht nur im Feld, sondern auch bei der Analyse berücksichtigt werden. Auch hier ist die vorgenommene Übersetzung „interessierender Realitäten in Text“ (Flick 2002: 255) sowohl technischen wie textuellen Begrenzungen sowie

vor allem der selektiven Perspektive der Verfasserin in Abhängigkeit vom Forschungsinteresse ausgesetzt. Die notwendige Auseinandersetzung der Forschenden mit der eigenen Rolle im Forschungsprozess (vgl. Lamnek 2005: 388 ff.), dem Forschungsgegenstand und relevanten Aspekten bezüglich der Interviewplanung (Ort), des Interviewablaufs (Fragenformulierung, Struktur), der Durchführung (Aufzeichnung) und der Auswertung (Analyse) sind daher hier offengelegt worden.

Aus diesen Überlegungen ergeben sich klare Grenzen des Geltungsbereichs dieser Arbeit. Zum einen wird deutlich, dass die Ergebnisse dieser Arbeit zwar ihrem konkreten Untersuchungsgegenstand angemessen sorgfältig und realitätsgetreu erhoben wurden und damit eine hohe Validität haben. Zum anderen lässt jedoch die geringe Anzahl der interviewten PR-Frauen kaum eine Verallgemeinerbarkeit zu. Weiterhin fanden die Interviews in einem geografisch sehr engen Raum statt, dessen soziokultureller und wirtschaftlicher Status sich von den Bedingungen in anderen Teilen Indiens unterscheidet, sodass die Ergebnisse nicht ohne Weiteres auf andere Frauen und andere Teile Indiens übertragbar sind. Die Gültigkeit der hier gewonnenen Erkenntnisse bleibt also auf die Fallbeispiele beschränkt. Zudem bleibt anzuführen, dass die Erhebungen lediglich eine Momentaufnahme zu einem konkreten Zeitpunkt widerspiegeln. Insofern werden die einmal durchgeführten Interviews nicht dem prozesshaften Charakter von *Empowerment* gerecht, da es nicht möglich war, die Frauen zu verschiedenen Zeitpunkten ihrer Entwicklung zu befragen. Eine entsprechende Betrachtung wäre inhaltlich durchaus sehr interessant (Malhotra/Schuler 2005: 79), war jedoch im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich.

## 8.2 Die Befragten und ihr sozioökonomischer Hintergrund

Untersucht wurden die Erfahrungen von drei Präsidentinnen und 14 Mitgliedern aus insgesamt neun Gram Panchayats der beiden Panchayat-Unions bzw. „Blöcke“ Thondamuthur und Madukkarai im Distrikt Coimbatore in Indiens südlichem Bundesstaat Tamil Nadu.<sup>259</sup> 2001 wurden 1.110 Frauen (von insgesamt 3.336 Abgeordneten)

---

<sup>259</sup> Coimbatore war im Jahr der Feldforschung (2006) einer von 30 Distrikten im Bundesstaat TN (vgl. Abbildung 20) und umfasste 19 Panchayat-Unions (PU) (vgl. Abbildung 21), 52 Town-Panchayats und 389 GPs (vgl. National Informatics Center TN 2006, vgl. Tamil Nadu State Election Commissi-

als Mitglieder der 389 GPs im Coimbatore-Distrikt gewählt. In drei der neun GPs in Maddukarai stellten Frauen die Präsident/innen,<sup>260</sup> von den 78 Mitgliedern waren 26 Frauen. In Thondamuthur gab es in vier der zehn GP Präsidentinnen und von den 93 Mitgliedern waren 31 Frauen. In beiden Wahlkreisen war somit exakt die Mindestvorgabe der Quote, mindestens ein Drittel aller Plätze Frauen vorzubehalten, erfüllt.



**Abb. 19:** Tamil Nadu in Indien (eigene Bearbeitung). Quelle: Wikimedia Foundation. WikiProject Indian Maps (Hg.) (2006): States and Territories of India. In: [http://commons.wikimedia.org/wiki/Image:State\\_and\\_union\\_territories\\_map.png](http://commons.wikimedia.org/wiki/Image:State_and_union_territories_map.png), Download 25.07.17.

on 2001). Aus den 20 GPs der beiden PU Thondamuthur und Madukkarai wurden per Zufallsauswahl (vgl. 8.1) 17 Frauen in neun Gram Panchayats ausgewählt (Vgl. Abbildungen 22 und 23).

<sup>260</sup> Darunter sind 141 Frauen SC und lediglich 4 ST, vgl. Tamil Nadu State Election Commission 2001. Zwei der Präsidentinnen waren Gesprächspartnerinnen für diese Studie.



**Abb. 20:** Der Distrikt Coimbatore in Tamil Nadu (eigene Bearbeitung). Quelle: Maps of India (Hg.) (2006): Districts of Tamil Nadu. In: <http://www.mapsofindia.com/maps/tamilnadu/tamilnadu-district.htm>, Download 23.08.06.



**Abb. 21:** Die Blöcke der Feldforschung (Madukkarai und Thondamuthur) im Coimbatore District. Quelle: Government of Tamil Nadu (Hg.) (2006): Coimbatore District Blocks. In: <http://tnmaps.tn.nic.in/district.php?dcode=12>, Download 15.08.06.



**Abb. 22:** Madukkarai-Block (mit Panchayat-Dörfern) im Coimbatore-Distrikt. Quelle: Government of Tamil Nadu (Hg.) (2006): Madukkarai Block. In: <http://tnmaps.tn.nic.in/district.php?dcode=12>, Download 15.08.06.



**Abb. 23:** Thondamuthur-Block (mit Panchayat-Dörfern) im Coimbatore-Distrikt. Quelle: Government of Tamil Nadu (Hg.) (2006): Thondamuthur Block. In: <http://tnmaps.tn.nic.in/district.php?dcode=12>, Download 15.08.06.

Obwohl Frauen in Südindien generell einen höheren Sozialstatus genießen (vgl. 4.1.4) und der Distrikt Coimbatore einer der reichsten in TN<sup>261</sup> ist, fällt der sozioökonomische Hintergrund der befragten Frauen je nach Kaste unterschiedlich aus. Der Großteil der Frauen gehört den sogenannten *Backward Castes* (12 BC) an, eine weitere den *Most Backward Castes* (MBC) sowie drei den SC und eine den ST.<sup>262</sup>

Die BC- und MBC-Frauen haben meist eine geringe Schulbildung, wobei nur sieben Frauen die Klasse 7 absolviert haben und nur eine die 12. Klasse erreicht hat. Sieben Frauen verfügen über eine Schulbildung von fünf Jahren oder weniger, eine ist nie zur Schule gegangen. Entsprechend haben von den 17 Frauen vier keine und drei nur geringe Lese- und Schreibfähigkeiten. Über die geringste Schulbildung verfügen die SC/ST-Frauen, welche auch beruflich den am stärksten durch harte körperliche Arbeit geprägten Hintergrund haben, da sie als Lohnarbeiterinnen auf Feldern arbeiten. Die anderen Frauen betätigen sich zum Teil auf den eigenen Feldern oder im Verkauf (Tee-, Lebensmittelladen). Dabei variieren die monatlichen Einkommen zwischen 1.000 und 5.000 indischen Rupien (ca. 17–84 €). Lediglich fünf der 17 Frauen gehen ausschließlich ihrer Arbeit im Haus nach, wobei alle Frauen allein die Verantwortung für Haushalt und Kinderversorgung tragen. Mit einer Ausnahme sind alle der Frauen verheiratet und haben Kinder, wobei zwei bereits verwitwet sind und eine alleine lebt. Die Frauen gehören alle dem Hinduismus an und sind zwischen 30 und 50 Jahren (meist um die 40 Jahre) alt. Gemeinsam haben alle Frauen, dass sie seit 1996 in der ersten (11) oder der zweiten Amtszeit (6) politisch aktiv sind.

Lediglich fünf der Frauen waren bisher in keiner Weise sozial engagiert. Die anderen engagierten sich bereits vor dem Eintritt in die Politik in SHGs (7), in Parteien (2) und in der Dorfgemeinschaft (Jugendgruppe, *Tribal Society*). Neun der Frauen haben ein männliches Familienmitglied, das bereits vor ihnen politisch aktiv war. 13 der Frauen

---

<sup>261</sup> Coimbatore präsentiert sich aufgrund seiner städtischen Industrie zwar als „Manchester Südindiens“, umfasst jedoch großteils (72 %) ländliche Gebiete, in denen Landwirtschaft betrieben wird. Transport-, Kommunikations- und Versorgungssysteme sind vergleichsweise fortgeschritten, dennoch leben 40 Prozent der Bevölkerung unter der Armutsgrenze (33 % Durchschnitt in Indien) (vgl. Jejeebhoy 2000: 207 ff.). Der *Sex Ratio* liegt mit 987 Frauen je 1.000 Männer über dem landesweiten Durchschnitt von 933 und der Alphabetisierungsgrad bei Frauen liegt bei 64,4 % (Durchschnitt 53,7 %) (Government of Tamil Nadu 2005).

<sup>262</sup> Vgl. zur Einordnung dieser Gruppen Fußnote 55 zum Kastenwesen.

gehören politischen Parteien an,<sup>263</sup> die sie zum Teil im Wahlkampf, aber vor allem bei der Ausführung ihrer GP-Projekte finanziell oder organisatorisch unterstützen. Außer zweien haben alle Frauen Trainings (meist zwei) von NROs oder der PU zu Funktionsweise und Programmen des PR besucht.

### **8.3 Auswertung: Auswirkungen des Panchayat-Amtes auf Leben und Selbstverständnis**

Um die Erfahrungen der Panchayat-Frauen und die Auswirkungen des Panchayat-Amtes auf ihr Leben und Selbstverständnis darzustellen, werden im Folgenden die Ausführungen der befragten Frauen entlang der vier im Arbeitsmodell festgelegten Dimensionen des Selbst, der Familie, des Dorfs und des Gram Panchayats (GP) (Modell siehe 7.7.3) ausgewertet.

#### **8.3.1 Dimension des Selbst**

Das „Selbst“ ist die maßgebliche Dimension von *Empowerment*, da hier ein Bewusstsein über die eigene Lebenssituation sowie Selbstbewusstsein, -vertrauen und -respekt erwachsen, aus denen sich dann auch Anspruchshaltung und Handlungskraft entwickeln.

Der Eingangsimpuls der Interviews in Form einer Aufforderung zur Vorstellung diene vor allem dazu, die Eigenwahrnehmung der Frauen in der Beschreibung ihres Selbstbildes abzufragen. Dabei erwähnten die Frauen von sich aus ihre Herkunft, ihren Bildungsgrad, den Beruf ihres Mannes und die Anzahl und den Bildungsgrad der Kinder. Weiterhin stellten sich 13 der 17 Frauen als Politikerinnen bzw. „PR-Frauen“ vor und berichteten bereits entweder durchaus stolz von Erfolgen oder aber von Problemen ihrer Amtsausübung. Die übrigen vier beschränkten sich bei ihrer Vorstellung auf ihre Rolle als Hausfrau und Mutter (oder benannten einen anderen Beruf). B und D<sup>264</sup> zeigten mit

---

<sup>263</sup> Die Mehrheit der Frauen gehört der AIADMK an, zwei der DMK und eine der Congress Party. Gandhi sah in seiner Vision von PRI keine Parteien vor (zu den vollen Name der Parteien siehe Abkürzungsverzeichnis).

<sup>264</sup> Die Frauen werden zur besseren Lesbarkeit mit Buchstaben bezeichnet. Mit Zustimmung der Frauen ist im Interviewverzeichnis (nach dem Literaturverzeichnis) eine Auflösung der Buchstaben nachlesbar.

ihren Äußerungen zu ihrem geringen Bildungsgrad bereits an dieser Stelle ein Bewusstsein für die eigenen Grenzen.

Diese Fähigkeit zur Eigenanalyse und -reflexion erfordern auch die Fragen nach etwaigen Veränderungen durch ihre Tätigkeit hinsichtlich des Lebens der Frauen und ihres Selbstbildes. Auf die Frage danach, wie sich ihr Leben seit Amtsantritt geändert habe, zogen die Frauen fast durchweg eine positive Bilanz. Sie bekundeten einen Anstieg der Lebensqualität durch Wissenszuwachs und gesteigerte Mobilität und sprachen von Zufriedenheit und Selbstbewusstsein als Ergebnis ihrer Arbeit für die Gemeinschaft.

Als negative Auswirkungen benannten sie, weniger Zeit für eigene Haus- und Erwerbstätigkeiten zu haben sowie die Belastung durch Gerüchte, die über sie verbreitet würden. Die abstrakte Frage nach einer Veränderung des Selbstbildes schienen einige nicht zu verstehen<sup>265</sup> und andere sagten, aufgrund ihres bisherigen sozialen Engagements habe sich nicht viel geändert. Die Mehrheit der Frauen betonte jedoch ein neu gewachsenes Bedürfnis, der Gemeinschaft zu helfen (P), und verband damit ein Gefühl der Selbstverwirklichung und des Stolzes:

I feel I have to do good to the people. That is the change. (F)

Mehrere schilderten die Möglichkeiten, Neues zu erleben und zu lernen, als besonders positiv:

I see people around. If I had been just in the fields I wouldn't have known what's going on in the world. [...] I go to town and meet so many people, so naturally that is helping me to change myself. (K)

und:

It changed completely. I didn't know anything before. I've learned a lot. And that is why I am happy. (E)

Die Frage nach unterstützenden Faktoren für den politischen Erfolg wurde vor allem mit dem Rückhalt im Dorf und in der Familie, insbesondere vonseiten des Ehemannes beantwortet. Ebenfalls genannt wurden von in Netzwerken aktiven Frauen die SHGs, Jugendgruppen, Parteien sowie die Kolleg/innen oder die/der Präsident/in des GP. Eine Frau nannte ihr eigenes Selbstbewusstsein als Ursprung ihrer Kraft:

---

<sup>265</sup> Über die Ursache hierfür lassen sich nur Mutmaßungen anstellen. Es könnte sich unter Umständen um ein sprachliches Problem handeln, wahrscheinlicher scheint in diesem Zusammenhang jedoch, dass den Frauen bisher die abstrakte Selbstreflexion des Blicks auf „sich selbst“ wenig geläufig war.

I have my self-esteem. And self-respect. So that is helping me. (M)

Aufgefordert, einige persönliche Bedürfnisse zu benennen, stritten die meisten Frauen deren Existenz ab und betonten allein familiäre Bedürfnisse oder solche des Dorfes. Lediglich vier der Frauen formulierten eigene Interessen wie z. B. Geld zu verdienen, sich um die Felder zu kümmern, ihr Haus zu renovieren oder wiedergewählt zu werden.

Auch Fragen, die auf generelle politische Meinungen zielen, beleuchten die Selbstwahrnehmung der Frauen, insbesondere mit Blick auf die Machtstrukturen der Gesellschaft. Gefragt nach den allgemeinen Problemen von Frauen in der Politik nannten die Frauen unterschiedliche Aspekte: Zum einen identifizierten sie männlichen Widerstand in der Familie oder in der Öffentlichkeit als Problem. Außerdem beklagten sie die Abhängigkeit der Frau vom Mann, sowohl für ihre Glaubwürdigkeit, aber besonders in Bezug auf ihre Sicherheit und Mobilität (z. B. nachts). Weiterhin nannten sie die Doppelbelastung durch den Haushalt, ungenügende Information und Gerüchte in der Öffentlichkeit als generelle Probleme.

Nur eine Frau wollte sich nicht zu der Notwendigkeit von Quoten äußern, vier Befragte standen der Quote skeptisch gegenüber, zwölf befürworteten die Quote und forderten sogar deren Erhöhung. Die Frage, ob Frauen in der Politik die indische Gesellschaft verändern werden, beantworteten alle mit einem klar positiv besetzten Ja. Sie argumentierten, Frauen würden die Probleme der Menschen kennen, an Selbstrespekt und Mut gewinnen und so einen Wandel der Einstellungen bewirken:

Women are bringing change! (D)

und:

As respect comes, dominance will go down. (N)

Dies beschreibt die mehrheitliche Überzeugung, dass auch die männliche Dominanz in der Politik Indiens vermindert werde und die Rolle der Frau bereits im Wandel sei:

There is a change for the better because it is not good for a lady just to be at home. They can go and get educated, they can earn for themselves. They can be equal to men. (P)

Auch in der Reflexion stellten die Frauen mehrheitlich fest, dass sie seit Beginn ihrer politischen Arbeit das Haus öfter verlassen, selbstbewusster mit Männern umgehen würden und selbstsicherer im öffentlichen Auftreten geworden seien. Allerdings bemerkten zwei Präsidentinnen, die Vorsitzfunktionen erfüllen müssen, dass sie sich vor großen Versammlungen wie der *Gram Sabha* noch unsicher fühlten.

Diese explizit geäußerten Selbstwahrnehmungen lassen sich durch weitere Indikatoren in Bezug auf die anderen Inhalte von *Empowerment* ergänzen. Beispielsweise offenbart folgende Schilderung das gesteigerte Selbstbewusstsein im Auftreten der Frau:

When I was working in the fields, I didn't bother about myself. I never used to brush my hair. I never used to dress properly. But now after coming here, I have completely changed. I can deal with people, I can talk to people. Now I am so happy. If I were in the fields I wouldn't have known you are here. My personality has changed. (K)

Auch drei Frauen, die anfänglich zurückhaltend und schüchtern waren, strahlten wie alle anderen im Verlauf der Interviews Selbstbewusstsein und Stolz aus und waren sehr kommunikativ und mitteilungsfreudig.

Gesteigertes Selbstbewusstsein lässt sich auch an der vermehrten Entscheidungsmacht der Frauen erkennen. Diese gaben die Politikerinnen nicht nur mehrheitlich zu Protokoll, sondern es wurde deutlich, dass sie offensichtlich auch Machtstrukturen angriffen: So beharrten die Befragten darauf, dass sie sowohl innerhalb der Familie ihren Mann als auch im GP ihre Kollegen überzeugen könnten.

Auf die Frage nach der ursprünglichen Motivation, als Kandidatin für den Gram Panchayat anzutreten, zeigte sich, dass nur vier der 17 Frauen das eigene Selbstvertrauen als Motivation für ihre Kandidatur angaben. Rückblickend stellten die meisten fest, dass der Wille des Dorfes oder insbesondere der von männlichen Familienmitgliedern die entscheidende Kraft hinter der Kandidatur gewesen sei. Zwei Frauen, die sich in SHGs und Jugendgruppen engagierten, waren von diesen überzeugt worden.

Das gestiegene Selbstvertrauen der Frauen zeigt sich auch bezüglich ihres Blicks auf generelles oder eigenes weiteres politisches Engagement: Sie empfahlen Frauen grundsätzlich, in die Politik zu gehen; acht der Frauen wollten auch bei der nächsten Wahl wieder antreten. Die übrigen waren zum Teil unentschieden oder hatten sich dagegen entschieden, weil sie entweder arbeiten oder für ihre Kinder da sein mussten – oder weil sie stark unter der „Gerüchteküche“ bzw. Rufmordversuchen litten.

Das gewonnene Selbstvertrauen der Frauen drückt sich auch in ihrer Antwort auf die Frage aus, ob sie ihrer Meinung nach auch gewonnen hätten, wenn ihr Amt nicht per Quote für Frauen reserviert gewesen wäre. Hiervon zeigten sich die Frauen mehrheitlich fest überzeugt:

People wanted me to stand. No man would have had a chance to win. (M)

Auch die Frage, ob die Frauen ihre Arbeit mögen, zielt auf eine etwaige Steigerung des Selbstwertgefühls der Frauen. Alle bis auf eine Ausnahme (die mit Gerüchten kämpfte) genossen ihre Arbeit sehr und dabei besonders ihr erweitertes Wissen und die Tatsache, dass ihre Arbeit anderen half. C erklärte:

It's my really great pleasure [...] that I got the chance of meeting all types of people, all castes. And then trying to solve their problems and helping them out. That itself is a great 'boom' that I have got.

Die Mehrheit der Frauen (11) bekundete, dass sich der Umgang anderer mit ihnen insofern geändert hätte, als sie mit erhöhtem Respekt und Dankbarkeit behandelt würden:

Before, I was not famous. But now there is quite a lot of familiarity with people and I have become very famous. (C)

Dieser erhöhte Respekt findet sich auch im Selbstbild der Frauen wieder, wenn sie beispielsweise davon sprachen, wie sie in Erinnerung bleiben wollten. Außer zweien erhofften sich alle, dass man ihr Engagement für das Allgemeinwohl generell sowie zum Teil ihre konkreten Erfolge in Erinnerung behielte. B antwortete enthusiastisch:

I hope they remember that I built the two roads and the houses! Generation and generation they will talk about me as Gram-Panchayat-member.

Die aufgeführte Selbstwahrnehmung, das Bewusstsein, die Sicherheit sowie das erhöhte Selbstwertgefühl und Selbstbewusstsein brachten eine Anspruchshaltung mit sich, die sich beispielsweise in spezifischen politischen Meinungen (s. o.) äußerte, etwa in der Forderung nach mehr Quoten oder mit Blick auf die Rolle der Frau:

A lady should know about the outside world. She should have self-respect. And she should learn a lot. Not just be inside the house. (I)

Dass sich diese Anspruchshaltung auch in konkrete Handlungskraft übersetzte, kann daran dokumentiert werden, dass die meisten der Frauen wieder als Kandidatinnen antreten wollten. Weiterhin bedingten ihre Fähigkeit und ihr Wille, eigene Entscheidungen zu treffen und durchzusetzen, ihre Handlungskraft und ließen mehrere der Frauen mit einem starken Sendungsbewusstsein auftreten:

Before I entered politics, I didn't know anything. I was completely unaware. Now I learned a lot. [...] Whatever I feel about the village, I advise and put forward the problems. I also do that at home. (O)

Motivation und Handlungskraft beschrieben auch etwaige Ratschläge, die sie anderen Frauen für ihr politisches Engagement mitgaben. Sie betonten die Vorteile der Arbeit (darunter vor allem Wissenserwerb) und drückten ihren Glauben an die Fähigkeiten von

Frauen aus. Sechs der Frauen sagten explizit, dass sie etwaige zukünftige neue Politikerinnen gerne unterstützen und ihnen ihre Erfahrung und Wissen weitergeben würden.

There is nothing to fear in this profession. You should speak and do good for the people! (D)

### 8.3.2 Dimension Familie

*Empowerment* drückt sich selbstverständlich im traditionellen und unmittelbaren Umfeld der indischen Frau aus: ihrer Familie. Hier dienen die Indikatoren der Rollenverteilung, Mitsprache, Mobilität und Akzeptanz als Anhaltspunkte für Wandlungsprozesse.

Mehrere Frauen erwähnten bereits bei der Frage nach der Motivation für ihre Kandidatur die unterstützende Rolle der Familie bzw. vor allem der männlichen Familienmitglieder. Dementsprechend fielen auch die Antworten zur Frage nach der familiären Reaktion auf die Kandidatur und die Kommentare zur familiären Unterstützung größtenteils positiv aus. Hierbei merkte eine Frau jedoch an, dass sie sich gegen ihren Sohn durchsetzen musste, eine andere trat an, obwohl ihr Schwiegervater für die Konkurrenzpartei kandidierte. Wieder eine andere gab zu Protokoll, dass ihr Mann zunächst skeptisch gewesen sei, ihr dann jedoch sogar ein Buch über PR gekauft habe. Eine Frau, die bereits zum zweiten Mal gewählt worden war, berichtete, dass ihre Familie zunächst kaum interessiert gewesen sei, weil sie kaum etwas über PR wusste, heute jedoch voll hinter ihr stünde. Andere hoben dankbar hervor, dass ihre Männer sie zum Teil begleiten und sie „beraten“ würden. So zum Beispiel J:

When I am scared or not confident to do my work, I ask him to accompany me.

Eine Frau jedoch erzählte davon, dass entfernte Verwandte ihre politische Aktivität durch Gerüchte sabotieren und damit sogar ihren eigenen Mann ihr gegenüber misstrauisch stimmen würden (J). Bis auf eine gaben alle Frauen an, dass sie ihre politische Arbeit mit ihren Familien besprächen und ihre Männer Einfluss auf ihre politischen Entscheidungen hätten. Auch die Entscheidung, ob sie zum Panchayat<sup>266</sup> gingen, sei vom Mann abhängig, da lediglich drei der Frauen hierzu keine Erlaubnis ihres Mannes einholen mussten. Während drei der Frauen dessen Zustimmung zur Bedingung erklärten und zu Hause blieben, wenn ihr Mann ablehnte, gaben sechs Frauen an, ihn lediglich zu

---

<sup>266</sup> Hier gemeint: das Gebäude des GP im Dorf.

informieren. Ebenfalls sechs entschieden über familiäre Angelegenheiten wie Gesundheit, Bildung der Kinder etc. zusammen mit ihrem Mann. Sieben gaben an, dass diese Entscheidungsgewalt bei ihnen liege. In drei der Familien entschied ausschließlich der Mann und in einer Familie die Großmutter (M).

Aufgefordert, ihr heutiges Familienleben mit dem vor Amtsantritt zu vergleichen, stellten elf der Frauen keine großen Veränderungen fest. Die übrigen erzählten davon, dass sie weniger Zeit für ihre bisherige Arbeit hätten, dass sie die Kinder nun der Großmutter anvertrauten und dass sie zum Teil Familienfeste verpassen würden. Eine weitere sagte, dieses Amt habe nur Unglück über ihre Familie gebracht.

Dass die PR-Arbeit sich jedoch dennoch auf das familiäre Leben der Frau auswirkte, wurde bei den Fragen zur Arbeitsteilung sehr deutlich. So erledigten alle Frauen nach wie vor die gesamte Haushaltsarbeit und arrangierten sich damit mehr oder weniger gut. Einige hatten es geschafft, sich Unterstützung zu organisieren, zumeist bei ihren weiblichen Familienangehörigen (Mütter, (Schwieger-)Töchter). Andere berichteten, dass auch ihre Söhne behilflich seien, und zwei erzählten, dass auch ihre Männer im Haushalt mithelfen würden:

My husband cooks, too! (G)

Dennoch sagten sechs Frauen explizit, dass die Doppelbelastung mit Haushaltsarbeit und GP ihnen Probleme bereite, besonders wenn sie noch eine andere Erwerbstätigkeit zu erfüllen hatten. Viele hatten einen langen Arbeitstag, um all ihren Aufgaben gerecht zu werden:

It's a lot of work. I get up at four in the morning, do the housework and cooking. Then the children go off to school. Then I go to the office. (D)

Auf die Kindererziehung bzw. Wünsche für die Kinder hatte sich die PR-Tätigkeit kaum ausgewirkt. Jedoch bemerkte eine Frau, dass sie erst jetzt feststelle, wie wichtig Bildung für ihre Tochter sei, und eine andere berichtete, dass ihre Kinder nicht weiter zur Schule gehen könnten, weil die Familie auf ihren Zuverdienst angewiesen sei.

Auf die Frage danach, ob es ihre (Schwieger-)Töchter besser hätten, äußerten sich alle eher zuversichtlich – mit der Ausnahme einer Befragten, die ihr Nein damit begründete, dass der Mann ihrer Tochter auch keine höhere Bildung und kein entsprechendes Einkommen habe. Die Gründe für die optimistische Prognose sahen die Frauen jedoch vorrangig im beruflichen Erfolg des Ehemannes der Tochter oder dessen Besitz. Fünf Frau-

en begründeten ihre Hoffnungen für ihre Töchter explizit damit, dass diese eine höhere Bildung genießen als sie, zwei der Frauen nannten deren Mut und Selbstbewusstsein als Grund (E, M):

Yes! She should be happy. Her behavior, her nature, she studied [...] they are more self-reliant than I was at that age. She can stand on her own legs. (M)

### 8.3.3 Dimension Dorf

In Bezug auf die dörfliche Gemeinschaft dienen die Indikatoren des Verhältnisses der Frau zu den Dorfbewohner/innen sowie die Analyse der Kommunikations- und Organisationsfähigkeit der PR-Frauen dazu, (den Ausdruck von) *Empowerment* zu erforschen. Da es bei vielen Frauen gerade die Dorfgemeinschaft war (oder zumindest Teile davon), die sie zur Kandidatur motiviert hatte, waren auch deren Reaktionen auf ihre Kandidatur in 13 Fällen ausschließlich positiv. Einige Frauen berichteten jedoch von geringem bis starkem Widerstand gegen ihr politisches Engagement vonseiten der Dorfbewohner. Als Problemursache wurden unter anderem gegnerische politische Parteien genannt, was besonders in einem Fall drastisch nachvollziehbar wird, weil eine Frau (K) von einer Partei entführt wurde, um sie, fernab ihrer eigenen Partei, zum Übertritt zu bewegen.<sup>267</sup> Weitere Probleme beklagten vor allem die drei SC-Frauen, die unter Gerüchten leiden und die sich aufgrund ihrer Kaste diskriminiert fühlen. D schilderte die Widerstände, auf die sie in der Bevölkerung ihres Dorfes stieß:

Others keep telling me that I cannot do it because I am illiterate, because I don't have money. Today they still do, but it has gotten better and others will defend me. (E)

Aber auch diese Frau berichtete von späterer Unterstützung durch die Dorfbewohner/innen. Bis auf drei Ausnahmen beschrieben alle Frauen, dass sich ihre Beziehung zum Dorf positiv entwickelt habe, dass ihnen mehr Respekt zuteilwürde und sich die Kooperation verbessert habe. Einige erwähnten dabei jedoch auch die Schwierigkeiten, diesen guten Kontakt aufrechtzuerhalten bzw. Gerüchten und Ungeduld entgegenzutreten:

---

<sup>267</sup> Da diese der Frau ein attraktives Angebot machte, stimmte K einem Parteiwechsel zu. Dass ihre ursprüngliche Partei (DMK) wiederum während ihrer Abwesenheit den Sohn unter Druck zu setzen versuchte, damit er die Mutter mit einer Selbstmorddrohung zum Verbleib in der DMK aufforderte, sagt einiges über die politische Kultur auch in den PRI aus.

Yes, it has changed. People feel happy that I do work. But unless I prove it to them they talk bad about me. (K)

Die Frage danach, ob die Dorffrauen anders auf die Politikerinnen reagieren als die Männer, verneinten neun der Frauen. Eine sah gerade eine Gruppe von Dorffrauen als Ursprung der „Gerüchteküche“, zwei weitere Frauen dagegen berichteten von besonders guter Unterstützung gerade der Frauen:

The ladies support more. They are the ones who experience the problems. They understand better. (G)

Drei der Frauen verneinten, dass Frauen ihres Dorfes auf sie als Frau eher zugehen würden als auf männliche Panchayat-Mitglieder. Fünf jedoch sahen hier eine klare Verbesserung der Situation für die Dorffrauen. So führte M beispielsweise aus:

Since I am a lady, they feel free to tell me. With a man there might be a greater distance. (M)

Sechs Frauen hatten nicht das Gefühl, dass die Tatsache, dass sie als Frau in ihrem Dorf Politik gestalteten, bisher etwas an der generellen Einstellung gegenüber Frauen im Dorf geändert hatte. Dagegen sahen die restlichen eine Verbesserung der Qualität der politischen Arbeit sowie vor allem erhöhten Respekt vonseiten der Männer und einen Wandel im Bewusstsein sowohl der Frauen als auch der Männer:

It changed the general attitudes towards women. It changed their minds. (B)

An der Art und Weise, wie die Frauen anstehende Angelegenheiten mit den Dorfbewohner/innen besprechen, wird die Kommunikations- und Organisationsfähigkeit der Frauen deutlich: Fast alle beriefen regelmäßige Treffen ihrer Wahlkreisbürger/innen zur Besprechung ein. Dabei wählten die Frauen unterschiedliche Methoden der Mobilisierung: Manche gingen von Tür zu Tür, einige schlugen die Trommel, andere wiederum hatten Meldungssysteme entwickelt wie beispielsweise Q, die über ihre guten Kontakte in den SHGs dringende Ansagen darüber verbreitete. Mit den Frauennetzwerken der örtlichen SHGs arbeitete jedoch lediglich die Hälfte der Frauen zusammen. Die Präsidentin F erläuterte, dass die SHG sich nicht mehr für den GP interessiere, seit sie über eine ausreichende eigene Finanzierung verfüge.

Die Frage danach, wie die Frauen den Unabhängigkeitstag Indiens, den 15.8., in ihren Dörfern feiern, galt dazu, herauszufinden, ob sie über Kenntnisse verfügen, dass an diesem Tag die *Gram Sabha* stattfindet. Der 15. August als einer der vier vorgeschriebenen Sitzungstage für die *Gram Sabha* wurde jedoch nur von drei der 17 Frauen als solcher

erkannt bzw. erläutert. Drei erwähnten zwar auch eine Feier im GP, die häufigste Assoziation jedoch war ein Dorffest an einer Schule.

### 8.3.4 Dimension Panchayat

Die durch die Quote ermöglichte Arbeit in den PRI ist Ausgangspunkt der Fragestellung dieser Arbeit und damit bildet auch der PR-Alltag der Frauen selbst eine zentrale Dimension bei der Untersuchung von *Empowerment*. Diesbezüglich stellen insbesondere Wissen um Funktionen der PRI, Art und Umfang der Mandatsausübung, Zugang zu Ressourcen, Interaktion mit Männern sowie auftretende Probleme entscheidende Indikatoren dar.

Bei der Frage danach, ob ihr GP-Sitz ein per Quote für Frauen reservierter sei, stellte sich heraus, dass zwei der Frauen auf unreservierten Plätzen gewählt wurden, während drei weiteren das Konzept der Reservierung offenbar bisher grundsätzlich unbekannt war. Was die Wahrnehmung ihres Amtes in Form von Anwesenheit bei den PR-Sitzungen angeht, so berichteten fast alle Frauen, dass sie regelmäßig teilnahmen. Die Sitzungen finden mindestens einmal im Monat statt, manchmal sogar zweimal, und zwei der Frauen berichteten, dass sie monatlich auch eine *Gram Sabha* abhielten. Als Gründe für gelegentliches Fehlen nannten sie Familienangelegenheiten (Kinder, Krankheit der Eltern, Verbot des Mannes) oder die Notwendigkeit, Geld zu verdienen. Die Häufigkeit, mit der die Frauen darüber hinaus das PR-Gebäude besuchten, variierte stark. Während drei der Frauen täglich dort waren und andere ein- bis zweimal die Woche kamen, gab eine Frau an, einmal im Monat, und eine weitere, nie außerhalb der Sitzungen zum PR-Gebäude zu kommen. Dabei waren auch die Präsident/innen leidglich während ihrer Sprechzeiten im Büro, wobei eine angab, dass sie die übrigen Mitglieder ohnehin zu Hause aufsuchten. Bis auf zwei, die von ihrem Mann begleitet wurden, reisten die Frauen meist alleine und zu Fuß, vier per Bus und eine mit ihrem Moped an.

Eine Großzahl der Frauen gab an, vor oder in den Sitzungen Tagesordnungspunkte für die Agenda der Sitzungen einzubringen. Drei der Frauen sagten, dies sei allein Sache der/s Präsidentin/en. Als Beispielt Themen ihrer Vorschläge nannten die Frauen mehrheitlich Wasser(gewinnung und -versorgung) sowie Sanitäreinrichtungen, Straßen-, Häuser- und Laternenbau. Armutsbekämpfung, Sauberkeit, Bildung und Schaffung von Arbeitsplätzen wurden außerdem mehrfach genannt. Die Frage danach, wie sie Interessen des

Dorfes erkennen und politische Prioritäten setzen würden, wurde insofern unterschiedlich beantwortet, als einige entweder von den Dorfbewohner/innen aufgesucht wurden (5) bzw. diese selbst aufsuchten (4) und andere wiederum aus ihrem eigenen Lebensalltag Inhalte und Prioritäten ableiteten:

We are all poor people. So we know what the problems are and what the priorities are. [...] I have a conscience and naturally I know. (Q)

Alle Frauen bestätigten, dass sie diese Interessen im GP aktiv vertreten, sich an den Diskussionen beteiligen und dort auch engagiert auf die Entscheidungen einwirken würden:

I will fight for it. (D)

Ihre Verhandlungsmacht zeigt sich daran, dass sie mehrheitlich sagten, sie könnten ihre Kollegen überzeugen und würden großteils bei der Umsetzung ihrer Vorschläge unterstützt. Diese Veränderungskraft lässt sich auch an den konkreten politischen Erfolgen ablesen. Hier beschrieben die meisten politische Erfolge bei Infrastrukturmaßnahmen wie Straßen-, Laternen- oder Häuserbau, Wasserversorgung, Sanitäreinrichtungen und Schulbau. Weitere umfassen Witwenversorgung, Eröffnung von Lebensmittelläden (*Ration Shops*)<sup>268</sup>, die Einrichtung eines Raumes für die SHG und zwei Frauen verwiesen darauf, dass sie auch zur Konfliktbearbeitung im Dorf beigetragen hätten (z. B. bei Streit zwischen Bewohner/innen).

Obwohl fast alle der angegebenen Erfolge im Rahmen von zentralen EZ-Programmen finanziert wurden, konnte nur eine der Frauen ein konkretes Programm namentlich benennen. Die restlichen gaben entweder an, dass Projekte Teile von Programmen sind, oder verwiesen darauf, dass die/der Präsident/-in entsprechende Informationen habe. Zwei der Präsidentinnen bekamen Informationen zu vorhandenen Programmen von den Büros der PU, waren jedoch ebenfalls außer Stande, konkrete Programme zu benennen. Zugang zu Informationen, welche Programme für ihr Dorf existieren, hatten die Frauen über ihre/n Präsidentin/en, wobei zwei angaben, sich außerdem direkt bei der staatlichen Entwicklungsbürokratie und im Fernsehen zu informieren.

---

<sup>268</sup> Staatlich geförderte Lebensmittelläden, bei denen Bedürftige Nahrungsmittel günstiger erwerben können.

Informationsdefizite, die durch verhinderte Teilnahme an den Sitzungen entstehen, gleichen die Frauen damit aus, dass sie entweder ihren Mann schickten (2), sich bei Kolleg/innen informierten (4) oder einen monatlichen Bericht bekamen (2). Wie wichtig der Zugang zu diesen Informationen ist, zeigt die Aussage einer Frau, die einen schriftlichen Report nicht lesen könnte:

I would not be able to read: I go even if I am sick. (D)

Weil sich *Empowerment* maßgeblich in der Interaktion mit Männern ausdrückt, sind auch und gerade die in diesem Bereich gemachten Erfahrungen von großem Interesse. Die meisten der Frauen gaben an, dass die Zusammenarbeit mit den Männern im Panchayat unproblematisch sei. Mehrfach bezeichneten sie Atmosphäre und Umgang als familiär und kooperativ:

We are all family members. (B)

Auch folgende Aussage steht stellvertretend dafür, wie die Frauen ihr Verhältnis zu ihren männlichen Kollegen darstellten:

I talk to them like to my brothers. (H)

Manche räumten ein, dass ein ungezwungener Umgang besonders dadurch möglich sei, dass sie bereits vorher in Familie oder Beruf entsprechenden Kontakt gehabt hätten. Andere berichteten von anfänglicher eigener Unsicherheit, aber alle meinten, von den Männern „gut behandelt“ (D) worden zu sein.

Dass jedoch durchaus Spannungen existierten, wurde erst bei den Fragen nach den anfänglichen Reaktionen der Männer auf die Frauen und ihre Anliegen deutlich: Obwohl auch hier die Mehrheit kein Problem sah und sich angemessen wertgeschätzt und berücksichtigt fühlte, führten andere an, dass beide Seiten sich zunächst aneinander gewöhnen mussten und nun „klarkommen“. Dabei erwähnte eine Frau ihre Strategie, sich auf die Inhalte zu konzentrieren (D), und eine andere Frau riet dazu, nicht zu offensiv zu sein:

We shouldn't overrule them. If they feel that we are dominant, that will give us problems. We cooperate, they cooperate. (H)

Zwei Frauen berichteten, dass die Männer sie zunächst ignoriert hätten, dies sich aber gebessert habe – nachdem in einem Fall die Frau ihren Onkel einmal mitgebracht hatte. Präsidentin P gab an, dass es etwa einen Monat lang sehr schwierig gewesen sei, bis sie und die Männer sich daran gewöhnt hätten, dass nun eine Frau dem GP vorsaß. Alle

kritisch zurückblickenden Frauen bestätigten jedoch, dass die Kooperation nun gut verlaufe. Manche fühlten sich sogar von den Männern bevorzugt (B) und manche stellten Verhaltensänderungen fest:

Earlier they used to talk loudly. But when they found out that ladies were quiet, they adjusted. (E)

Zwei andere bemerkten, dass sich diese Harmonie oft auf den Sitzungsraum beschränke, da manche Männer entweder erfolgreiche Projekte als ihre Erfolge auslegen oder sie schlechtmachen würden:

Inside it is no problem. Outside they complain about the way we have constructed the roads or ditches. (E)

Neun der Frauen sagten aus, dass sie nicht den Eindruck hätten, dass Männer und Frauen unterschiedlich auf ihre Vorschläge im GP reagierten. Drei der Frauen gaben explizit an, dass sie sich von den Frauen mehr unterstützt fühlten – eine sprach sich sogar vorab mit ihren weiblichen Kolleginnen ab (H). Die Fragen danach, ob Frauen und Männer unterschiedliche Inhalte zur Sprache bringen oder ob auch Männer „Frauenthemen“ einbringen, beantworteten die Frauen mehrheitlich damit, dass es diesbezüglich kaum Unterschiede gebe und eher generelle Themen genannt würden.

Etwaige Probleme, die *Empowerment* ausdrücken könnten oder durch die es verhindert werden könnte, wurden in Bezug auf Anfangsprobleme und heutige Herausforderungen angesprochen. Mit Blick auf den Beginn ihrer Tätigkeit nannten mehrere Frauen ein Informationsdefizit bezüglich der Form und des Inhalts ihrer neuen Aufgabe:

The first three months I found it difficult because I didn't know what it was about. How I should talk to people, what are the things to do. After two, three months I got used to it and I learned everything. (P)

Und:

I used to come for the meetings but never knew what they were talking about. I didn't understand anything. (K)

Es waren oft die GP-Präsidenten oder die Männer der Frauen, die ihnen bei der Beschaffung nötiger Informationen halfen, oder ein *Learning-by-doing*-Prozess. Eine Frau hob hier besonders ihre SHG als Ort der Information und Unterstützung hervor. Gerade die Frauen, die bereits in einer zweiten Amtszeit aktiv waren, stellten ihr anfängliches Nichtwissen in starken Kontrast zur ihrer heutigen Kenntnis und Mandatsausübung. Andere Anfangsprobleme waren Zeitmangel bezüglich der Erledigung des Haushalts

und Erwerbstätigkeit (und damit Geldmangel) sowie Akzeptanzprobleme und Widerstände bei Dorfbewohnern:

People were talking bad about me in the beginning. But after I did good work and I showed them that I did work for the people, then they decided that I am doing work for the benefit of the village. (H)

Eine Frau berichtete, dass sie deshalb sogar Angst hatte, aus dem Haus zu gehen.

Die aktuellen Probleme der Frauen bezüglich ihrer Arbeit unterscheiden sich etwas. Hier führten mehrere Frauen in zweifacher Hinsicht Geldmangel als großes Problem an: In einer Hinsicht betraf dies ihr persönlichen Leben, in dem sie für ihr Ehrenamt zum Teil Armut in Kauf nahmen:

The only thing is that I can't look after my fields. We don't get a salary. All of us feel difficulties about that. We are not able to meet our own needs. (K)

Eine andere Dimension des Mangels an finanziellen Ressourcen erläuterte Präsidentin P:

There is not much income of the Panchayat. And whatever funds are being given, they are not released.

Mehrere der Frauen berichteten besorgt von unerledigten Projekten, für die Gelder nicht freigegeben wurden. Auf Nachfrage bekräftigten alle außer drei Frauen unzureichende öffentliche Gelder als Hindernis für die Bewältigung der Probleme ihrer Dörfer. Trotz dieser Tatsache bewerteten die Frauen die Zusammenarbeit mit der Distriktverwaltung als grundsätzlich positiv, lediglich eine SC-Angehörige berichtete, dass sie nur in Begleitung von Parteimitgliedern Beachtung fände und ansonsten diskriminiert werde.

Ansonsten gaben die Frauen an, dass Parteipolitik keine große Rolle spielen würde, was jedoch den Erfahrungen zweier Frauen widerspricht, die von Parteien geradezu zum Übertritt bedrängt wurden. Außerdem schloss die Hälfte der Frauen nicht aus, dass ein Wahlerfolg der Oppositionspartei auf Landesebene (in TN) Auswirkungen auf ihre PR-Arbeit haben könnte.

Auch wenn nur wenige Frauen männliche Dominanz als Problem ausmachten, führten mehrere Widerstand im GP oder im Dorf als Problem an. Dazu gehörten vor allem Verdächtigungen, sich selbst zu bereichern, sowie ein ständiges Infragestellen ausreichender finanzieller Ressourcen und intellektueller Fähigkeiten der Frauen. Lediglich eine Frau führte ihren Analphabetismus als Hindernis an, wusste sich jedoch auch damit zu helfen:

I go to someone literate, even to kids at the bus stop, I go and show them the letter. (D)

Etwaige mit der Kastenherkunft verbundene Probleme verneinten alle außer einer SC-Frau, die jedoch dazu interessanterweise anmerkte, dass sie hier vor allem bei sich selbst ein Problem sah, sich als gleichwertig wahrzunehmen:

I myself feel low. Because we have been treated like that. I never used to sit down with them. A colleague encouraged me. Then I started sitting along with them. (J)<sup>269</sup>

## 8.4 Analyse: *Empowerment* auf der Spur

Im Folgenden werden die unter 8.3 dargestellten Erfahrungen der Frauen dahin gehend analysiert, ob die durch die Quote ermöglichte Beteiligung von Frauen in diesen Fällen zu *Empowerment* im Sinne der Arbeitsdefinition geführt hat und welche Faktoren sich hierbei als förder- bzw. hinderlich erwiesen haben.

### 8.4.1 Führt die PR-Partizipation zu *Empowerment*?

Die Auswertung der Interviews (8.3) zeichnet bereits ein vielfältiges Bild davon, wie der Alltag der Frauen nach ihrem Eintritt in die Lokalpolitik aussieht und welche Auswirkungen er auf ihr Leben und Selbstverständnis hat. Um diese Erfahrungen mit Blick auf *Empowerment* zu bewerten, werden die Ergebnisse hier anhand einiger zentraler Indikatoren zusammenfassend analysiert. Diese ergeben sich aus der Arbeitsdefinition von *Empowerment* als Prozess und Resultat einer veränderten Eigenwahrnehmung, der nicht nur einen durch Reflexion und Eigenanalyse angeregten Bewusstseinswandel, sondern auch die daraus folgende Handlungskraft und das Infragestellen von Machtstrukturen umfasst.

Daher legt die folgende Analyse ihren Schwerpunkt auf die Fähigkeit der Frauen zur Analyse der eigenen Situation, auf die *Power within* in Form von Selbstbewusstsein, Selbstvertrauen und -respekt sowie auf die Handlungskraft der Frauen. Diese prägen sich in allen Dimensionen besonders in Form der Wahrnehmung von Interessen, Ent-

---

<sup>269</sup> Das Dazusetzen bezieht sich in diesem Fall auf das gemeinsame Sitzen bei den Sitzungen. Kastentraktionen schreiben für SC und ST eher vor, dass diese sich von Höherkastigen fernhalten bzw. auf dem Boden sitzen.

scheidungskraft, Mobilität und Ressourcenzugang aus. Da *Empowerment* auf die Veränderung von *Gender Power Relations* zielt, liegt ein weiterer Fokus auf deren Wahrnehmung und Veränderung. Eine Außenperspektive dazu bilden die Ergebnisse der beiden Gruppendiskussionen mit SHG-Frauen und männlichen Mitgliedern eines GP.

#### 8.4.1.1 Wachsende *Power within*

Dass die Frauen einen Prozess sich verändernder Eigenwahrnehmung erlebt haben, analysierten und erklärten sie selbst auf eindrucksvolle Art und Weise. Sie beschrieben die Erweiterung sowohl ihres Erfahrungshorizontes durch beispielsweise höhere Mobilität als auch ihres Wissenshorizontes und die daraus gewonnene Lebensqualität und Zufriedenheit. Hierbei bewies ein Großteil der Frauen ausgeprägte Reflexions-, Analyse- und Kommunikationsfähigkeiten im Hinblick auf die Selbstwahrnehmung, auch bezüglich des familiären und dörflichen bzw. politischen Kontextes. Dies zeigt sich beispielsweise an dem mehrfach geäußerten Problembewusstsein über die Doppelrolle als Mutter und PR-Mitglied sowie mit Blick auf Probleme auf Dorf- und Panchayat-Ebene. Die Befragten nahmen diese jedoch als Herausforderungen wahr und setzten ihnen ausgeprägtes Verantwortungsbewusstsein und Handlungskraft gegenüber, sich für die Gemeinschaft zu engagieren:

I have to do something for our people – I have a service mind. (A)

Dass ihre Tätigkeit sich auch über die konkrete GP-Arbeit hinaus politisierend auf die Frauen auswirkt (Kabeer 1994: 251), zeigen beispielsweise die Äußerungen der Frauen zu *Gender*-relevanten Themen wie der Quotenregelung, Rollenverteilung in der indischen Gesellschaft und männlicher Dominanz in der Politik. Ihre Anspruchshaltung bezüglich politischer Mitwirkung sowie ihre Analyse, dass sich das Frauenbild und damit die indische Gesellschaft bereits in einem Wandlungsprozess befindet, zeugen zum einen von ihrer eigenen *empowernden* Wandlung und zeigen außerdem die gesellschaftliche Bedeutung von *Empowerment*-Prozessen.

Ihre Wandlung von der „ordinary housewife“ (P) zum „Panchayat member“ (G), von der *Family Persona* zur *Social Persona* (Harris 2006) formulierten sie nicht nur selbst, sondern sie strahlten diese multidimensionale Identität auch aus – z. B. indem sie sich bereits zu Beginn des Interviews als Politikerinnen vorstellten. Die Selbstwahrnehmung

der Frauen, dass sie durch ihre Tätigkeit Selbstbewusstsein gewonnen haben, drückte sich beispielsweise auch in ihrem Willen aus, wieder als Kandidatin anzutreten, und in ihrer Sicherheit, sich dabei auch gegen Männer durchsetzen zu können. Die Tatsache, dass sie ihre eigene Motivation für weitere Kandidaturen bekundeten, während sie anfangs mehrheitlich auf Anregung Dritter angetreten waren, unterstreicht weiter den Wandel in ihrer Selbstsicherheit.

Auch für ihre Töchter entwarfen die Frauen andere Lebensläufe und formulierten die Wichtigkeit von Bildung und zum Teil eigenem Einkommen für sie – Werte, die in der patriarchalen Gesellschaft Indiens längst nicht selbstverständlich sind. Hier wird der von ihnen generell festgestellte Wandel in der Rolle der Frau an ihren eigenen Beispielen nachvollziehbar. Diesen bemerkte man auch am kommunikativen Auftreten der Frauen sowie ihrer Organisationskompetenz bei der Erledigung ihrer Aufgaben, beispielsweise im Kontakt mit den Dorfbewohner/innen. Die aktive Wahrnehmung ihres politischen Mandats und die konkreten politischen Erfolge der Frauen sind weitere Zeugen ihrer Handlungskraft. Dies unterstrichen auch ihre männlichen PR-Kollegen:

Once, the women took care of only the household activities, now they are coming forward to take social action for women. [...] They are developing their knowledge, they are developing their courage. (GD-KP 2006)

Mit der Zufriedenheit und dem Stolz über ihr Wirken und ihre Entwicklung (meist hervorgehoben: Wissenszuwachs und Selbstbewusstsein) ging ein erhöhtes Selbstwertgefühl einher. Dieses drückte sich beispielsweise darin aus, dass sie sich und ihr Engagement in Erinnerung gehalten wissen wollten, dass sie eine Anspruchshaltung für sich (z. B. auf Wiederwahl) und andere (z. B. in Form der Forderung nach erhöhten Quoten) vertraten und dass sie in ihren Erfahrungen einen Wert sahen, den sie an andere weitergeben wollten. Dieses Gefühl bedingte und bestätigte sich meistens mit Respekt und Unterstützung, den sie vonseiten ihrer Familie und/oder der Bewohner/innen ihrer Dörfer erfuhren:

They keep on teasing me: here comes the president. (M)

Auch die interviewten PR-Männer zeigten nach einem Zugeständnis ihrer anfänglichen Skepsis Respekt für die Leistung der Frauen:

In the beginning, there was a negative response. [...] We questioned whether they can do justice to the Panchayat. In due course, we understand [...] they can also do good work, on part with men. [...] They learn how to play a role effectively. (GD-KP 2006)

Dies verdeutlicht, dass die Partizipation der Frauen in der Politik auch eine Chance für die Männer bietet, ihre traditionellen Frauenbilder zu reflektieren bzw. durch die Interaktion mit ihnen ebenfalls einen Beitrag zu gleichberechtigten *Gender Relations* leisten. Die Tatsache, dass sie die Kompetenz und Autorität der Frau zu akzeptieren lernen und ebenfalls fähig sind, deren Probleme zu reflektieren, zeigt, dass *Empowerment* ein Prozess ist, an dem beide Geschlechter beteiligt sind und von dem beide profitieren können.

#### **8.4.1.2 Agency: Wandel des Selbstbildes = Wandel in Aktion?**

Bezüglich des *Empowerment*-Indikators „Interessenwahrnehmung“ lassen sich mehrere interessante Aspekte im Hinblick auf die *Empowerment* prägende *Agency* bzw. Handlungskraft identifizieren. Denn während die Frauen die Interessen ihres Dorfes klar benennen konnten und deren Organisation und Vertretung kompetent organisierten, gaben sie auf persönlicher Ebene mehrheitlich an, keine Interessen zu haben. Friedmann warnt bei einer solchen Abfrage vor einer „verwestlichen“ (Ziel-)Vorstellung der Frau als autonomes Wesen, deren Selbstbestimmtheit sich lediglich durch Egozentrismus zeigt. Demgegenüber verweist er auf die kulturellen Traditionen Asiens, wo das kollektive Wohl (der Familie oder der Gemeinde) Priorität vor dem persönlichen Wohl hat (Friedmann 1992: 114). Gerade in Bezug auf diese Traditionen heben indische Expert/innen (Interviews mit Mohanty, Srivastava 2006) jedoch hervor, dass indische Frauen, wie auch die Mehrheit der Interviewten, aufgrund ihrer lediglich an die Familie gebundenen Identität stets nur das Wohl der Familie oder der Kinder wünschen. Also bewerten diese Expert/innen gerade deshalb die Wahrnehmung von Eigeninteressen, beispielsweise in Form des Kaufs von etwas Persönlichem, als zentralen *Empowerment*-Indikator. Von den interviewten Frauen nannten lediglich vier eigene Bedürfnisse, die sich jedoch hauptsächlich aus Sachzwängen (Hausrenovierung, Geldmangel) ergaben. Nur der als Interesse formulierte Wunsch einer einzigen Frau, in eine höhere Position wiedergewählt zu werden, lässt sich als persönlicher Ehrgeiz bzw. Eigeninteresse bewerten. Weiterhin auffällig in Bezug auf die Interessenwahrnehmung ist die Tatsache, dass die Frauen bezüglich politischer Inhalte keine „Fraueninteressen“ als solche identifizierten oder verstärkt vertraten. Mit Molyneux (1985) gesprochen artikulierten sie eher praktische (infrastrukturelle Dorf-)Interessen als strategische Interessen von Frauen.

Bezüglich der Kontrolle über das eigene Leben bestätigen alle Dimensionen die Selbsteinschätzung, dass sich die Entscheidungsmacht im Laufe der PR-Tätigkeit vermehrt hat. *Empowerment* drückt sich hier besonders in der Überzeugungskraft in Bezug auf Dorf- und GP-Angelegenheiten aus. Selbige beanspruchte die Mehrheit der Frauen ebenfalls im Bereich der Familie, allerdings hatten in drei Fällen die Männer allein die Entscheidungsgewalt über familiäre Belange. Dass jedoch die restlichen Frauen diese Entscheidungen entweder mittragen oder sogar eigenständig trafen, spricht für eine Verschiebung traditioneller Machtstrukturen.<sup>270</sup> Die Ehemänner haben allerdings sowohl bezüglich der Mobilität der Frauen (Notwendigkeit von Erlaubnis/Abmeldung) als auch ihrer politischen Entscheidungen großen Einfluss auf deren Handlungskraft.

Auch bezüglich ihrer Ressourcen sind die Frauen vom Mann abhängig. Dies ist insbesondere mit Bezug auf die materielle Ressource Geld und die immaterielle Ressource Information auffällig. In Bezug auf die ökonomische Abhängigkeit kann insofern ein Zusammenhang zwischen *Empowerment* und ökonomischem Status der Frau festgestellt werden, als die Frauen mehrheitlich Geldmangel als Hindernis bzw. Beendigungsgrund ihrer Panchayat-Arbeit nannten.<sup>271</sup> Gerade für die SC-Frauen und diejenigen, deren Mann kein Einkommen beisteuerte, ging die politische Tätigkeit mit existenziellen Einschnitten einher (z. B. Nahrungsverzicht). Das heißt jedoch im Umkehrschluss nicht, dass Geld alleine eine *empowernde* Wirkung hat – wie alle äußeren Faktoren kann es *Empowerment* begünstigen, muss jedoch mit dem Bewusstseinswandel einhergehen.

Eine für die PR-Arbeit weitere essenzielle Ressource stellen Information und Informationsbeschaffung dar. Die Tatsache, dass die Frauen zwar allesamt gerade Wissenserwerb als für sie wichtig und wertvoll ausmachten, aber bezüglich aller relevanten Informationen für ihre PR-Arbeit auf Männer angewiesen waren, zeigt, wie fatal dieser Umstand für *Empowerment* ist. So bekommen die Frauen Informationen über Funktionsweise, Rechte und zur Verfügung stehende Programme von ihren Männern, Kolleg/innen oder Präsident/innen. Sie sind es, die entweder die Agenda selbst bestimmen

---

<sup>270</sup> An dieser Stelle muss jedoch eingeräumt werden, dass in diesem Zusammenhang nicht speziell nach der vermehrten Entscheidungsgewalt bezüglich Familienangelegenheiten vor und nach dem Eintritt gefragt wurde. Somit ist dieser *empowernde* Zusammenhang nur begrenzt belegbar.

<sup>271</sup> Weitere Einschätzungen auf der Basis der Korrelation von Einkommen und *Empowerment* sind nicht möglich, da die Frauen bei der Frage nach dem Einkommen sich oft unsicher waren und zum Teil das Einkommen ihres Mannes mit anrechneten.

oder implizit oder explizit beeinflussen, welche Handlungsspielräume die Frauen haben. Lediglich eine der Frauen konnte ein Regierungsprogramm benennen, in dessen Rahmen die Regierung Gelder für Programme zur Verfügung stellt. Nur drei der Frauen erkannten den Unabhängigkeitstag Indiens als Sitzungstag für einen der wichtigsten PR-Termine im Jahr: die *Gram Sabha*; drei der Frauen war das Konzept der Quote gänzlich unbekannt, obwohl sie selbst darüber in die Politik Einzug erhalten hatten. Auch steht die Option einiger weniger, sich auch anhand schriftlicher Zeugnisse wie z. B. durch das Protokoll über verpasste Sitzungen o. Ä. zu informieren, den Frauen nicht zur Verfügung, die keine oder nur geringe Lesefähigkeiten haben. Diese mit den *Gender Roles* der indischen Gesellschaft einhergehende ungleiche Ressourcenverteilung (Duerst-Lahti 1995: 15) markiert das Machtungleichgewicht der *Gender Power Relations* und zeigt deren hindernde Auswirkungen auf die PR-Arbeit der Frauen und ihr Potenzial für *Empowerment*. Dass manche Frauen diesen Hindernissen mit Eigeninitiative wie etwa durch Besuche der PU begegneten und sich selbst die Informationen beschafften, erfordert Selbstbewusstsein und dokumentiert *Empowerment*.

#### 8.4.1.3 *Gender Power in Bewegung?*

Wie und ob die Frauen *Gender Power Relations* auch selbst wahrnehmen, lässt sich anhand der unterschiedlichen Dimensionen analysieren. Hier ist es interessant, dass die Frauen bei der eigenen Reflexion nur wenig von persönlich erfahrenem männlichen Widerstand in Familie oder Öffentlichkeit berichteten, zugleich aber in Bezug auf generelle Probleme von Frauen in der Politik ebensolchen ansprachen. Außerdem dokumentierten ihre politischen Meinungen, dass sie diese gesellschaftlichen Machtstrukturen nicht nur durchaus wahrnahmen, sondern auch eine Anspruchshaltung bezüglich beispielsweise der Rolle der Frau und ihrer Mitwirkung in der Politik formulierten. Auch nahmen sie wahr, wie stark der Handlungsspielraum von Frauen durch ihre Männer eingeschränkt sein kann:

If she has a good husband, she's fine. If she has not a good husband, she has a lot of problems.  
(Q)

Gleiches bestätigten sowohl die männlichen PR-Mitglieder als auch die SHG-Frauen in den Gruppendiskussionen.

Die generell als Problem formulierte Abhängigkeit vom Mann für ihre Mobilität (Erlaubnis), Sicherheit (Begleitung) und Glaubwürdigkeit nahmen die PR-Frauen jedoch in Bezug auf ihr eigenes Leben nicht als problematisch, sondern vielmehr als Unterstützung wahr. So hoben die meisten hervor, dass ihre Männer meist der Motivationsgrund für ihre Kandidatur gewesen seien und dass diese sie heute unterstützten und berieten. Dass die Männer nicht nur im Haus in drei Fällen alleine die familiären Entscheidungen trafen, sondern auch Einfluss auf ihre politischen Entscheidungen hatten, problematisierte keine der Frauen. Die Akzeptanz dieser sozialen Realität und das Nicht-Hinterfragen der *Power Relations* lassen sich als Beleg einer „verinnerlichten Unterdrückung“ (Rowlands 1998: 12) deuten. Es ist die von Kabeer (Kabeer 1994: 225) beschriebene *Power over*, die in Form von *Gender Power* subtil die Grenzen der Frauen definiert, sodass diese gar nicht erst auf die Idee kommen, bestimmte Dispositionen infrage zu stellen.

Die Tatsache, dass viele Frauen unabhängig oder in Absprache entscheiden, sowie ihre Fähigkeit, auch ihren Mann zu überzeugen, spricht jedoch dafür, dass sich auch in der zentralen Sphäre der Familie die *Gender Power Relations* ändern. Dies drückt sich auch in den beiden Fällen aus, in denen die Frauen ihren zunächst skeptischen Mann oder Sohn von ihrer Arbeit überzeugen konnten. Allerdings hat sich an der Arbeitsaufteilung im Haushalt auch trotz der wahrgenommenen und als Problem artikulierten Doppel- und auch oft Dreifachbelastung der Frau nur in wenigen Fällen etwas verändert. Gerade deshalb stellen jedoch diejenigen Fälle, in denen Söhne oder Männer mithelfen, imposante Veränderungen dar. Dass auch die Männer die Dreifachbelastung der Frau als Problem erkennen, zeigen die folgenden Äußerungen aus der Gruppendiskussion:

She wants to take care of her husband, take care of her kids, take care of the financial problems and she wants to take care of the public concerns. [...] They have to sacrifice their life. (GD-KP 2006)

Die Frage, ob nicht Männer ihren Frauen im Hause helfen können, verneinten die Männer zunächst lachend. Dass sie jedoch am Ende der Diskussion sagten, dass sie auch im Haushalt helfen würden, wenn ihre Frau kandidieren würde, zeigt erneut ihr *Empowerment*-Potenzial. Interessanterweise scheint es ihnen wichtig, nach außen den Schein ihrer gesellschaftlich „vorgesehenen“ Dominanz beizubehalten – im konkreten Fall, sei es im GP oder zu Hause, schienen die Männer jedoch durchaus zum Teilen der Macht bereit. Dasselbe Phänomen beschrieb auch eine Frau, als sie erzählte, dass die Männer im

GP zwar sehr kooperativ seien, sich jedoch im Dorf aber dennoch über ihre Projekte beschwerten.

Auf Dorfebene beschrieben die Frauen einerseits einen selbstsicheren Umgang mit den dort vorgefundenen Männern, mussten sich jedoch ihre Akzeptanz erst einmal verdienen. Diese Dynamik, dass die Frau ihre Führungskompetenz und -rolle erst beweisen muss, während Männer sich inkompetent verhalten können (Kabeer 1994: 29), ist ein typischer Ausdruck von *Gender Power Relations*.

Die Verinnerlichung von *Gender Roles* und die Zuordnung der Frau zum privaten Raum offenbart sich auch anhand von Gerüchten, die Dorfbewohner/innen den Frauen anlasteten. Hierbei berichteten nur wenige davon, dass sie bei den Frauen im Dorf mehr Rückhalt fänden. Andererseits stimmten sie in Teilen der Annahme zu, dass Dorffrauen es leichter hätten, auf sie als Frauen zuzugehen. Die Mehrheit ging ebenfalls davon aus, dass ihr Engagement im Dorf auch die Einstellung gegenüber Frauen generell, also die *Gender Relations*, beeinflusst habe. Die Gruppendiskussion mit SHG-Frauen stimmte dieser generellen Auswirkung zu und machte ebenfalls deutlich, dass die Frauen sowohl leichter auf weibliche PR-Mitglieder zuzugingen als auch sich von einer Frau besser repräsentiert fühlten:

They know the problems faced by women. (GD-SHG 2006)

Dass sie entsprechenden Einfluss auch im GP haben können, ist daran ablesbar, dass sie nicht nur ihre männlichen Kollegen überzeugen können, sondern sie auch die *Manliness* (Duerst-Lahti 1995: 22) der Politik verändern. Ein PR-Mann erwähnte als Resultat der Anwesenheit von Frauen ebenfalls eine „bessere Atmosphäre“, andere hoben die positiven Einflüsse der Frauen auf Politik hervor, die sie weniger korrupt betreiben würden (GD-KP 2006). An diesem erhöhten Respekt gegenüber den Frauen und ihrer Mitbestimmung der „politischen Spielregeln“ (Kabeer 1994: 299) wird *Empowerment* deutlich. Auch die Tatsache, dass die Frauen ihre PR-Kollegen als „Brüder“ bezeichneten, ist beachtenswert, da diese Beziehung der Gleichstellung der Geschlechter im indischen Kontext wohl am nächsten kommt. Dieses darf jedoch vor dem Hintergrund nicht überbewertet werden, dass es oftmals die Männer der Frauen sind, die deren Beachtung und Glaubwürdigkeit garantieren, indem sie ihre Frauen unterstützen. Eine Frau stellte diesen Zusammenhang selbst direkt her:

In the beginning they didn't care. [...] They wouldn't bother much. [...] But then my uncle told he would support. [...] Then, the men in the GP felt that I had the capacity. (K)

An dieser höheren Wertschätzung des männlichen Geschlechts sind Hierarchien der *Gender Power* festzustellen. Sie drücken sich auch darin aus, dass die Männer diejenigen sind, die über die wichtigste Ressource (Information über Programme etc., s. o.) verfügen.

Daraus, dass die Frauen jedoch diese Abhängigkeiten nicht problematisierten, sondern im Gegenteil für die Unterstützung große Dankbarkeit transportierten, lässt sich schließen, dass sie hier ihren verwurzelten *Gender Roles* unterlagen. Sie stuften ihre Probleme als singulär und privat ein und blendeten die gesellschaftliche und politische Natur derselben aus (Lipman-Blumen 1984: 9). Dies gilt auch für die Doppel- bzw. Dreifachbelastung mit dem Haushalt, welche die Frauen als ihr individuelles Problem meisterten, jedoch nicht die Arbeitsteilung und damit ihre *Gender Role* infrage stellten. Mit dem Hilfesuchen innerhalb der Strukturen befriedigten sie ihre praktischen Bedürfnisse, nahmen aber nicht ihre strategischen Interessen wahr.

Auch bezüglich der politischen Inhalte, die die Frauen artikulierten, lässt sich keine besondere Wahrnehmung oder Anstrengungen bezüglich des Wandels von *Gender Power Relations* feststellen, im Gegenteil ist den Frauen das Konzept von „Frauenthemen“ oft unverständlich. Auch hier nahmen sie eher ihre praktischen Interessen wahr, als sich strategische Alternativen zu überlegen. Gegenbeispiele stellten im Privaten z. B. der Einbezug des Mannes in die Hausarbeit und im Politischen die Konstruktion eines SHG-Hauses oder die Versorgung von Witwen dar. Hieran ist durchaus erkennbar, dass die Frauen auch strukturelle Veränderungen verfolgten.

Ein ambivalentes *Gender*-Bewusstsein zeigt sich auch in Bezug auf die Art und Weise, wie die Frauen auf ihre Töchter blickten. Einerseits betonten sie die Notwendigkeit von deren Bildung, andererseits begründeten mehrere die besseren Chancen ihrer Töchter mit dem entsprechenden Ehemann und nur zwei nannten das Selbstbewusstsein ihrer Tochter als Ressource. Selbiges nutzten sie jedoch ohne Zweifel für sich als Ressource, und dies auch im Verbund mit anderen Frauen. Dass sie „das Boot nicht zu sehr ins Schaukeln bringen“ (Interview mit Srivastava 2006), mag in ihrem den *Gender Power Relations* der indischen Gesellschaft geschuldeten Bedürfnis nach Sicherheit begründet sein. Dass sich ihre politische Arbeit jedoch auch auf die *Gender Power Relations* auswirkte, zeigte sich an den sich wandelnden Einstellungen der PR-Männer; und nicht

zuletzt daran, dass diese das Engagement der Frauen zumindest ironisch in Ansätzen als Bedrohung (Rowlands 1998: 12) zu empfinden schienen:

In due course, we'll have nowhere to go. They will take up all the responsibility. (GD-KP 2006)

Die Rolle von *Gender Power Relations*, besonders in ihrer Ausprägung von Ressourcenverteilung, sowie weitere *Empowerment* behindernde und begünstigende Faktoren analysiert der nächste Abschnitt.

#### **8.4.2 Begünstigende und behindernde *Empowerment*-Faktoren**

Aus den Erfahrungen der Frauen lassen sich ebenfalls Rückschlüsse zu *Empowerment* eher begünstigenden oder behindernden Faktoren ziehen. Hierbei bilden die Mechanismen und Umstände, die die Frauen selbst als unterstützende und problematische Umstände ausmachten, die Grundlage für die hier identifizierten Faktoren. Sie stellen weder Kausalzusammenhänge dar noch wird damit ein Anspruch auf Verallgemeinerbarkeit bzw. Allgemeingültigkeit erhoben. Vielmehr dient dieser Abschnitt dazu, aus den Einzelerfahrungen hypothetische Zusammenhänge abzuleiten und einen Beitrag zur Beschäftigung mit Gelingensfaktoren zu leisten.

##### **8.4.2.1 Gelingensfaktoren**

Auf die Frage nach den für ihre Arbeit wichtigsten Unterstützungsfaktoren antworteten die Frauen meist generell mit Verweis auf die Dorfbevölkerung oder mit Auflistung von Personen, darunter vor allem männliche Familienmitglieder (meist Ehemann) oder auch Kolleg/innen oder Präsident/innen ihres GP. Diese unterstützten sie zum einen mit ihrer bloßen Erlaubnis/Duldung ihrer Tätigkeit, halfen ihnen jedoch auch bezüglich der Mobilität und versorgten sie vor allem mit zentralen PR-Informationen. Darauf, dass diese Form der Unterstützung jedoch auch eine Abhängigkeit und damit auch ein Hindernis von *Empowerment* darstellen kann, wird im späteren Verlauf eingegangen.

Ähnlich negative Auswirkungen können auch von Parteien ausgehen, wenn sie wie in zwei Fällen Druck auf die Frauen ausüben. Dies ist gut vorstellbar, wenn man die Anspruchshaltung eines DMK-Politikers in der Gruppendiskussion betrachtet:

If her husband belongs to the DMK, she compulsory belongs to the DMK. (GD-KP 2006)

Die Frauen erwähnten Parteien jedoch in Bezug auf den Wahlkampf und die Finanzierung ihrer Projekte ebenfalls als eine Quelle der Unterstützung. Außerdem arbeitete die Hälfte der Frauen in SHGs oder kooperierte mit diesen sowie mit anderen lokalen Netzwerken. Die Tatsache, dass zwölf der Befragten bereits vor ihrem PR-Amt sozial engagiert waren, unterstützt den auch von den Frauen zum Teil selbst erläuterten Zusammenhang, dass entsprechendes Engagement nicht nur Fähigkeiten vermittelt, sondern auch Mut und Lust auf ein PR-Amt macht. Dies bezeugten auch die Aussagen von SHG-Frauen in der Gruppendiskussion.

Zu weiteren, nicht von den PR-Frauen selbst als solche identifizierten, jedoch sich aus der Analyse ergebenden begünstigenden Faktoren gehören Bildung und Einkommen. Bildung ist insofern ein wichtiger Faktor, als besonders Lese- und Schreibfähigkeiten wichtige Voraussetzungen für die PR-Arbeit bilden, da die Frauen auf diese Weise Informationen selbst erschließen und Aktionen selbst ausführen können. Dass jedoch Bildung alleine weder notwendige Voraussetzung noch Garant für *Empowerment* ist, wurde an zwei interviewten Frauen deutlich: Obwohl die Präsidentin M die 12. Klasse besucht hat, zeigte sie nicht mehr Wissen über PRI als die Analphabetin D, die zum Lesen und Schreiben auf Unterstützung angewiesen war, die sie sich organisierte. Beide Frauen entwickelten die nötige *Power within* unabhängig von ihrem Bildungsgrad, er half ihnen jedoch, diese auch zur Geltung zu bringen. Alphabetisierung eröffnet, genauso wie Trainingsangebote, Zugang zu der wichtigen und limitierten Ressource Wissen. Allerdings diente M ihre Bildung auch als Grundlage für mehr Akzeptanz, während D berichtete, dass man ihr auch aufgrund ihrer geringen Bildung das PR-Amt nicht zutraute. Gleiches gilt für das Einkommen, da die PR-Ämter nicht finanziell entlohnt werden und Frauen mit unabhängigen oder abgesicherten Einkommen wesentlich weniger Probleme haben als ihre arbeitenden bzw. weniger gut verdienenden Kolleginnen. Auch dieser Faktor führt automatisch zu Problemen bei den Frauen und ist den *Empowerment* behindernden Faktoren zuzuordnen.

#### **8.4.2.2 Behindernde Faktoren**

Mehrere der Frauen gaben mangelndes Einkommen bzw. ihre Armut als Grund für die Vernachlässigung ihrer PR-Arbeit und ihren Nichtwiederantritt zur Wahl an. Um all ihren Aufgaben gerecht zu werden, hatten die Frauen oft einen extrem langen und an-

strengenden Arbeitstag und brachten daher große persönliche Opfer für ihr politisches Mandat. Besonders betroffen hiervon sind Frauen, die in der Kastenhierarchie ganz unten stehen. Ihre soziale Marginalisierung stellt ein weiteres Hindernis dar und zeigt, dass *Gender* lediglich eine Dimension vieler weiterer Ungleichheiten ist (Kabeer 1994: 65). In einem Fall führte der finanzielle Ressourcenmangel sogar dazu, dass eine Frau ihre Kinder von der Schule nehmen musste, damit diese den Lebensunterhalt mit verdienen.

Der Mangel an finanziellen Ressourcen stellt jedoch nicht nur auf persönlicher, sondern auch auf struktureller, staatlicher Ebene ein Problem dar. Die Klagen der Frauen über nicht bewilligte oder immer wieder verschobene Projektgelder zeigen, dass auch die von vielen beanstandete Unterfinanzierung der PRI (Mayaram 2002: 414)<sup>272</sup> sich negativ auf das *Empowerment* der Frauen auswirkt. Sowohl die persönliche als auch die strukturelle Unterausstattung mit ökonomischen Mitteln stellen zwar beide Geschlechter vor Probleme, Frauen sind jedoch aufgrund ihrer Belastung und auch wegen des Ungleichgewichts immaterieller Ressourcen besonders betroffen. Hier sind es vor allem der geringere Zugang zu Bildung und der Mangel an damit verbundenem Zugang zu Informationen, die weitere wichtige Hindernisse für *Empowerment* darstellen. Unter 6.3.2 wurde bereits erläutert, dass diese Verteilung von materiellen (Einkommen) wie immateriellen Ressourcen (Bildung, Information) stark durch die ungleichen *Gender Power Relations* der indischen Gesellschaft geprägt sind. Daher können diese sowie ihre subtile Weitergabe in Form von Traditionen und Normen als zentrale und grundlegende Ursache für viele Probleme der Frauen bzw. als Hindernisse für *Empowerment* ausgemacht werden.

Die *Triple Role* (Dreifachrolle; Moser 1993: 27; Hust 2004: 157) der Frauen<sup>273</sup> sorgt dafür, dass die Frauen weniger Zeit und Kraft haben, ihren Aufgaben gerecht zu werden. Sie nannten die Überforderung mit Haushalt und Kindern als Grund, nicht zur Wiederwahl anzutreten, und artikulierten explizit ihre Notlage:

I need more power. Either from the government or financial help or if someone is at home to help. That would really increase my work. (D)

---

<sup>272</sup> Für eine ausführliche Diskussion dieses und weiterer Probleme des Panchayati-Raj-Systems, siehe Kapitel 3.

<sup>273</sup> Vgl. hierzu ausführlich unter 2.3.2

Diese Frau war eine derjenigen, die auf keine männliche Unterstützung zurückgreifen konnte und daher in Bezug auf Mobilität, Sicherheit, Einkommen, Information und Glaubwürdigkeit maßgeblich auf sich selbst gestellt war – ein Umstand, der ihr in der indischen Gesellschaft große Probleme bereitete. Obwohl die Abhängigkeit der Frauen vom Mann in Bezug auf Entscheidungen, Mobilität, Information etc. ein großes Hindernis von *Empowerment* ist, artikulierten die Frauen dies, wenn überhaupt, nur als generelles Problem. Dass es jedoch eine große Rolle spielt, wurde im Kapitel 6.3.2 deutlich. *Gender Power* zeigt sich ebenfalls an gesellschaftlichen Irritationen in Form von Gerüchten (Duerst-Lahti 1995: 28) und Sanktionen für die „verkehrte“ *Gender Role* der Frau als Politikerin (Andersson/Bohman 2000: 38), die mehrere Frauen als Problem beschrieben. Das negative Bild von Politik als „dreckigem Geschäft“ unterstützt diese Gerüchte zusätzlich. Die *Gender Role* der Frau war auch verinnerlichte Ursache für weitere Probleme, die die Frauen an sich selbst entdeckten: So sind ihre Unwissenheit über politische Inhalte und ihre Unsicherheit in politischen Strukturen und Verhaltensweisen sowie ihr (anfänglich) geringes Selbstbewusstsein Resultat einer rein auf den häuslichen Raum ausgerichteten Erziehung und Sozialisation. Diesen Zusammenhang stellten auch zwei der Frauen selbst her. Die zuvor ausgeführten weiter reichenden Machtbeziehungen sind scheinbar jedoch so tief in der Sozialstruktur verwurzelt, dass die Frauen diese immerhin als generelle, (noch) nicht jedoch sie selbst betreffende Probleme wahrnahmen (Kabeer 1994: 227). Abhängigkeit produzierende Sozialisation von Frauen, familiärer Widerstand sowie die Vielfachbelastung der Frau nannten auch die SHG-Frauen in der Gruppendiskussion als entscheidende hinderliche Faktoren:

The entire responsibility of the family is on them. (GD-SHG 2006)

## 8.5 Fazit: Ein Prozess ist angestoßen!

Anhand der Auswertung und Analyse der Erfahrungen von 17 Panchayat-Frauen lässt sich grundsätzlich feststellen, dass bei den interviewten Frauen definitiv von *Empowerment* im zuvor erarbeiteten Begriffsverständnis gesprochen werden kann. Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung dokumentieren, dass der Eintritt der Frauen in die PRI einen inneren Transformationsprozess mit sich gebracht hat, der sich sowohl in der Vermehrung innerer Ressourcen (Bewusstseinswandel, Selbstbewusstsein, -respekt und -sicherheit) der einzelnen Frauen als auch in ihrer Handlungskraft und -fähigkeit äußert.

Die Frauen haben an Mobilität gewonnen, ihren Entscheidungsspielraum vergrößert, vertreten die praktischen Interessen ihrer Dörfer und nutzen ihren limitierten Ressourcenzugang. Sie sind sogar in der Lage, diese durch veränderte Eigenwahrnehmung generierte *Power within* in *Power with* (z. B. in der Zusammenarbeit mit Parteien, SHGs) und *Power to* zu verwandeln, was nicht zuletzt an ihren politischen Erfolgen ablesbar ist. Dabei sind sie nicht zu manipulierten Stellvertreterfrauen geworden, wie von einigen befürchtet (Vyasulu/Vyasulu 1999: 9). Im Gegenteil wirkt sich diese über das Selbst hinausgehende Transformation in vielen Fällen auch auf die *Gender Power Relations* in Familie, Dorf und GP aus.

Allerdings ergab gerade die Analyse der Wahrnehmung und Eigenanalyse von Interessen in diesen Machtbeziehungen, dass sich diese Transformation durchaus unterschiedlich ausprägt. So hinterfragten die Frauen nicht die *Gender Power Relations* und ihre eigene *Gender Role* und artikulierten auch nicht explizit, diese ändern zu wollen. Da ihre politischen Meinungen und ihre generellen Kommentare jedoch von einem entsprechenden Problembewusstsein zeugten, scheint sich auch diese zentrale Komponente von *Empowerment* als gradueller Prozess zu entwickeln.

Die aus den Erfahrungen der Frauen ableitbaren *Empowerment* begünstigenden bzw. behindernden Faktoren decken sich großteils mit den Erkenntnissen von Expert/innen und dem aktuellen Forschungsstand. Sie lassen klare Rückschlüsse auf Bedingungen bzw. Maßnahmen zu, die für *Empowerment* förderlich sind. Die in der Analyse behindernden Faktoren deutlich gewordenen Probleme der Frauen entsprechen in vielerlei Hinsicht den in Kapitel 6.3.2 diskutierten politischen, sozioökonomischen und ideologisch-psychologischen Problemen von PR-Frauen. Sie beginnen bei der strukturellen Unterausstattung der PRI (Mayaram 2002: 414) und betreffen den aus der Armut resultierenden Kampf um finanzielles Überleben (Rowlands 1997: 113) und die Herausforderung seiner Vereinbarkeit mit den vielfältigen Anforderungen der einzelnen Frau (Kabeer 1994: 106). Dabei wirken sich die anhand von Traditionen und Normen festgelegten *Gender Relations* (Dhagamwar 1996: 460) in für *Empowerment* fataler ungleicher Ressourcenverteilung (Sridharan 2006), Abhängigkeit von Männern (Rai 1998: 118) und entsprechendem männlichen Widerstand (Rowlands 1997: 113) aus.

Als zentral für *Empowerment* lässt sich der Rückhalt identifizieren, den die Frau im Dorf, im GP und vor allem in der Familie erfährt. Hier ist besonders die positive Rolle

der Ehemänner hervorzuheben, die den *Empowerment*-Prozess oft sogar durch ihre Anregung initiieren (United Nations Development Programme 2000: 37). Gleichzeitig darf nicht unterschätzt werden, dass Männer auch ein Hindernis für das *Empowerment* darstellen können, wenn sie beispielsweise so in *Gender Power Relations* verhaftet sind, dass sie gegen das politische Mandat agitieren oder ihre Frau manipulieren.

Zentrale positive äußere Faktoren stellen daher sowohl materielle Ressourcen (Einkommen, vgl. Nussbaum 1995: 7; Kabeer 1994: 110) als auch immaterielle wie Bildung (Shvedova 1998: 30; GD-SHG 2006) und vor allem Information dar. Die PR-Männer der Gruppendiskussion empfehlen, zur Beseitigung der Geldprobleme ein geringes Gehalt für die PR-Arbeit einzuführen. Spezifische Informationen zu PR-Funktionsweisen und EZ-Programmen können beispielsweise in Trainings (Tripathi 2006) erworben werden. Positive Synergien lassen sich außerdem zwischen *Empowerment* und der Interaktion der Frauen mit anderen (Rowlands 1997: 113), beispielsweise in Kollektiven wie SHGs (Batliwala/Sen 2000: 20, Kabeer 1994: 283; Mohanty 2006), erkennen.

## 9. Schluss

Die hier vorliegende Arbeit stellte sich die Frage, ob die durch eine Quote ermöglichte Beteiligung von Frauen an Indiens lokalen Selbstverwaltungsinstitutionen, den Panchayati-Raj-Institutionen (PRI), wie beabsichtigt zu *Empowerment* führt. Sie ergibt sich aus dem Zusammenhang, dass 1993 angesichts des Scheiterns der zentral gesteuerten Entwicklungspolitik Indiens per Verfassungsergänzung ein *Bottom-up*-Verwaltungssystem (Panchayati Raj, PR) geschaffen wurde, welches durch Dezentralisierung und Partizipation der Bevölkerung eine effektivere und bessere Entwicklung ermöglichen sollte. Zentraler Bestandteil der 73./74. Verfassungsergänzung war eine als Gegenmaßnahme zu der politischen, ökonomischen und sozialen Marginalisierung der indischen Frau vorgeschriebene Quote für die Reservierung von 33 Prozent aller PRI-Sitze für Frauen. Diese Quote ermöglichte zwar den Einstieg in die Politik, ob die PR-Frauen hierdurch jedoch tatsächlich das erhoffte *Empowerment* erfahren, bildete die Fragestellung dieser Arbeit.

Da die Analyse von *Empowerment* in diesem Kontext ein bisher recht junges und wenig bearbeitetes Forschungsfeld darstellt (vgl. 6.1), forderte die Fragestellung neben der Auswertung der Sekundärliteratur sowohl eine theoretische Konzeptualisierung bzw. begriffliche Klärung als auch eine empirische Untersuchung heraus. Um die Fragestellung für ein solches Vorhaben handhabbar zu machen, ergaben sich somit fünf das Vorgehen und die Arbeit gliedernde Teilziele bzw. Arbeitsschritte:

Erstens wurden die *Empowerment* zugrunde liegenden theoretischen Grundannahmen offengelegt und mit feministischer Theorie ein Analyserahmen erarbeitet. Zweitens steckte die Auseinandersetzung mit den institutionellen (Panchayati Raj) und soziokulturellen (Frauen in Indien) Rahmenbedingungen sowie mit dem Instrument der Quote den inhaltlichen Rahmen für das Forschungsvorhaben. Drittens diente die Auswertung des bisherigen Forschungsstandes als „Suche im Geschriebenen“ dazu, bereits erste Antworten auf die Leitfrage zu geben. Viertens setzte sich diese Arbeit das Ziel, den in Wissenschaft und Begriff sehr unterschiedlich verwendeten Begriff des *Empowerments* zu definieren und – ausgehend von abstrakten Modellen sowie vorliegenden Studien zu Frauen in den PRI – für die Empirie in einem Modell zu operationalisieren. Dieses wurde dann, in einem fünften Schritt, im Rahmen der Feldforschung angewendet und bezüglich der Fragestellung ausgewertet. Dabei dienten die Fragen nach der Gestaltung

der politischen Partizipation der Frauen und nach den Auswirkungen auf ihr Leben und Selbstbild sowie nach *Empowerment* behindernden und begünstigenden Faktoren als Leitfragen.

Dass die sieben aufeinander aufbauenden Kapitel der Arbeit diese Teilziele erfüllen und die Arbeit einerseits anhand der Analyse der Sekundärliteratur, andererseits anhand einer empirischen Forschung eine Antwort auf die Fragestellungen gibt sowie zudem ein hierfür notwendiges theoretisches *Empowerment*-Modell entwickelt und anwendet, lässt sich an dem folgenden Resümee der wichtigsten Arbeitsschritte und Erkenntnisse aufzeigen. Daran schließen sich ein auf die Leitfragen gerichtetes Fazit in drei Thesen sowie ein Ausblick auf mögliche Anknüpfungspunkte für Politik und Wissenschaft an.

## 9.1 Resümee: Erkenntnisse nach Kapiteln<sup>274</sup>

Das zweite Kapitel stellte zum einen ausgewählte theoretische Grundannahmen und Begriffe feministischer Theorie dar und zeigte zum anderen die Relevanz von *Empowerment* und dessen Erforschung auf. Die Einführung der zentralen Analysekategorie *Gender* lenkte den Blick auf die soziale Konstruktion von Geschlechtern und unterstrich damit eine fundamentale Prämisse von *Empowerment*: die grundsätzliche Veränderbarkeit der sozialen (Macht-)Position von Frauen. Sie lenkt den Fokus auf die (Handlungs-)Möglichkeiten des Individuums bzw. der Gesellschaft für ein aktives Gestalten dieses sozialen Konstruktionsprozesses und rückt die Prozesse in den Vordergrund, die Frau und Mann ihre *Gender Roles* verleihen. Eine kritische Betrachtung von Auswirkungen der Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Raum der traditionellen politischen Theorie ließ erkennen, dass sowohl theoretische Forschung als auch gesellschaftliche Praxis mit der stetigen Zuordnung der (Rolle der) Frau ins Private bzw. zum Haushalt eine Asymmetrie der *Gender Power Relations* abbilden und fortschreiben. Diese sich unter anderem in der *Triple Role* der Frau und in ungleicher Verteilung von Ressourcenbesitz und -zugang äußernden Machtverhältnisse machten zugleich die Notwendigkeit und die Herausforderungen von *Empowerment* klar. Die deutlich gewordene politische Natur des „Privaten“ zeigt, dass dem unmittelbaren sozialen Miteinander der

---

<sup>274</sup> In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse, die bereits in den Zwischenfazit der einzelnen Kapitel benannt wurden, zusammengestellt und aufeinander bezogen.

Geschlechter – etwa in der Familie – in *Empowerment*-Prozessen enorme Relevanz zukommt. Es wurde zudem deutlich, dass es maßgeblich tief verwurzelte patriarchale (*Gender*-)Normen und Traditionen sind, auf die Frauen beim Eintritt in die männlich geprägte Politik treffen. Die zentrale Bedeutung des Bewusstseins über die Existenz und die Entstehungsmechanismen dieser *Gender Power* und die Betrachtung der Verhaltensweisen, wie Frau und Mann mit ihren *Power Relations* umgehen, lässt bereits Hindernisse und Chancen von *Empowerment* erahnen, insbesondere was die Schaffung eines Bewusstseins über diese Machtasymmetrie sowohl unter den Dominierenden als auch den Unterdrückten angeht.

Kapitel 3 eröffnete die inhaltlichen Rahmenkapitel, indem es die Einführung der Frauenquote als Teil der historischen Entstehungsgeschichte der Panchayati-Raj-Institutionen (PRI) nachzeichnete. Es erläuterte den Aufbau und die Funktionen des mit der 73./74. Verfassungsergänzung am 24. April 1993 eingeführten kommunalen Selbstverwaltungssystems Panchayati Raj unter besonderer Berücksichtigung des Bundesstaates Tamil Nadu und ging dabei ausführlich auf die Einführung der Reservierungen für Frauen – die eigentliche „Revolution“ innerhalb dieser insgesamt historischen Reform – ein. Die Hoffnungen, dass die PRI der gescheiterten *Top-down*-Bürokratie lokale Lösungen entgegensetzen (United Nations Development Programme 2000: 1) und Dezentralisierung, „mehr Bürgerbeteiligung und mehr soziale Gerechtigkeit“ (Mullen 2012: 31) mit sich bringen würden, gingen einher mit Erwartungen, dass die Quote eine Veränderung der Geschlechterverhältnisse und Machtumverteilung bzw. *Empowerment* für Frauen mit sich bringe. Während letzterer Zusammenhang Gegenstand der vorliegenden Arbeit insgesamt ist, wurde die Debatte zur allgemeinen Implementierung der Verfassungsergänzung in diesem Kapitel skizziert. Die Diskussion vorliegender Studien und Expert/innenmeinungen ergab, dass der 1993 angestoßene Dezentralisierungsprozess im Sinne einer Etablierung der PRI-Struktur bisher durchaus als großer Erfolg zu bewerten ist, der sich in einem erheblichen Maße politisierend und damit positiv für Indiens Demokratie auswirkt. Gleichzeitig sind Indiens PRI auch mehr als zwanzig Jahre nach ihrer Einführung per Verfassungsergänzung weit davon entfernt, im verfassungsmäßigen Sinn wirksam als Institutionen der Selbstverwaltung zu fungieren bzw. fungieren zu können. Hierzu wären diverse weiter reichende Dezentralisierungsanstrengungen nötig, darunter vor allem eine angemessene personelle und finanzielle Ausstattung der PRI und die Abgabe von Zuständigkeiten sowohl durch die Bundesstaaten als auch den indi-

schen Zentralstaat. Das Kapitel zeigte auf, dass es politische Eliten auf allen Ebenen sind, die die PRI zum Teil aus Angst um den eigenen Machtverlust nach wie vor nicht als Instrumente der Selbstbestimmung „von unten“ begreifen (wollen), sondern sie auch heute noch als verlängerten Arm von *Top-down*-Programmen verstehen bzw. nutzen. Diese von oben definierte Rolle von PRI als Programmexekutoren trägt dazu bei, dass sich auch auf lokaler Ebene die Panchayat-Mitglieder erstrangig diesen Aufgaben verpflichtet fühlen, statt als Selbstverwaltungsinstitutionen im Sinne der Verfassung zu agieren. Diese schwache Position der PRI bzw. nur geringfügige Gestaltungsmacht ihrer Amtsträger/innen wirkt sich jedoch zwangsläufig auch schwächend auf mögliche Impulse und Potenziale aus, die eine Beteiligung von Frauen in den PRI gesamtgesellschaftlich bewirken könnte.

Die in Kapitel 4 vorgelegte Auseinandersetzung mit der aktuellen gesellschaftspolitischen Situation von indischen Frauen dokumentierte deren auch heute noch vorherrschende allgegenwärtige implizite oder explizite Diskriminierung, Marginalisierung und Ausgrenzung in jeder Lebensphase. Trotz zunehmender formaler Gleichstellung, verschärften Strafrechts und diverser politischer Anstrengungen zur Förderung von Frauen erfahren diese gesellschaftlich so geringe Wertschätzung, dass das weibliche Geschlecht oft schon vor der Geburt abgetrieben wird. Die tief verwurzelte *Gender Role* des Mädchens als Abhängige und Kostenfaktor für die Familie ist auch Ursache ihrer Benachteiligung in Kindheit und Jugend; erwachsene Frauen erleiden oftmals brutale Gewalt und auch im Alter gelten Frauen als „Last“ der Familie. Das erschreckende Fazit Tausender „fehlender“ Frauen in Indien ist auch auf den harten Alltag der Frauen zurückzuführen: Die Probleme von indischen Frauen in allen Lebensphasen zeigen, dass Mädchen und Frauen durchweg weniger Zugang zu materiellen, sozialen und kulturellen Ressourcen erhalten. Der Blick auf aktuelle Einstellungsuntersuchungen verdeutlichte, dass die Ursachen hierfür vor allem in tief verwurzelten *Gender Power Relations* liegen. Sie sind maßgeblich dafür verantwortlich, dass die Teilhabe von Frauen an gesellschaftlichen Ressourcen ungleich, ihre Mobilität eingeschränkt und ihre Mitwirkung oder gar Selbstbestimmung weiter unterbunden bleibt. Die niedrige Erwerbsquote und die Tatsache, dass Frauen, wenn überhaupt, dann hauptsächlich informell und nicht versichert arbeiten, illustriert ihre prekäre ökonomische und damit abhängige Situation. Indiens Wirtschaftswachstum verstärkt dabei eher die ökonomische und soziokulturelle Kluft zwischen den Geschlechtern. Diese sozioökonomische Marginalisierung setzt sich auch

in der Politik fort, in der Frauen bis heute so gut wie keine Rolle spielen (die PRI ausgenommen). Zwar nehmen Frauen ihr aktives Wahlrecht wahr, die geringe Anzahl von Politikerinnen auf nationaler Ebene jedoch dokumentiert auch im internationalen Vergleich eine äußerst dramatische Abwesenheit von Frauen in der Politik. Die Gründe hierfür sind sowohl in der oben beschriebenen sozioökonomischen Benachteiligung der Frau als auch insbesondere den wirkmächtigen *Gender Roles* zu suchen. So sind es die tief verwurzelten Zuschreibungen der Geschlechter zu den vermeintlich dichotomen Räumen „des Staates/der Politik“ bzw. „der Familie/dem Privaten“, die zum Teil subtil in Diskursen, zum Teil konkret in offener Gewalt oder Ausgrenzung die Teilhabe von Frauen an der Politik verhindern bzw. erschweren. Parteien sind dabei bisher eher ein Teil des Problems als der Lösung.

Kapitel 5 lieferte als drittes inhaltliches Rahmenkapitel einen Überblick über Begriff, Relevanz und Begründungszusammenhänge sowie Formen von Quotenregelungen weltweit und in Indien. Dass politische Marginalisierung von Frauen ein globales Problem darstellt, dokumentierte eine kurze Analyse der weltweiten politischen Unterrepräsentanz von Frauen: Zwar hat sich in diversen Weltregionen der Frauenanteil im letzten Jahrzehnt erhöht, das Haupthindernis für eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen stellen jedoch nach wie vor die Ausprägungen massiv ungleicher *Gender Power Relations* in politischen Systemen, Institutionen und Gesellschaften dar. Das Kapitel diskutiert daher den Weg, entgegen aller Widerstände eine Quote als Garant für politische Teilhabe und als Korrektiv der ungleichen Chancen durchzusetzen. Hierzu werden Quoten in verschiedenen Formen (durch Listenquotierung, wie in Indien durch Sitzreservierungen oder durch Parteivorgaben) diskutiert und die Quote – hier verstanden als Regelung, die für die Gruppe der Frauen als historisch unterrepräsentierten Bevölkerungsanteil eine minimale Prozentanteil festlegt (vgl. Dahlerup 2007: 19) – in Abgrenzung zu einer schrittweisen Erhöhung des Frauenanteils als effizienterer und schnellerer Weg beschrieben, um die weibliche Unterrepräsentanz zu korrigieren und Politikerinnen vor Isolation zu bewahren.

Die Auseinandersetzung mit den Hauptargumenten der indischen Debatte über die Einführung der Quote zeichnete die u. a. von Sen (2002) identifizierten drei Hauptargumentationsstränge, eine Quote mache das politische System zum einen demokratischer, sie garantierte des Weiteren als Folge perspektivisch mehr Gleichberechtigung und sie sei drittens der einzige Weg, die Repräsentation weiblicher Interessen in der Politik zu

garantieren, und entsprechende Gegenargumente nach. Deutlich wurde dabei, dass auch Begründungszusammenhänge für die Quote schnell Gefahr laufen, problematische *Gender Roles* zu reproduzieren. So zum Beispiel, wenn Frauen *per se* ein positiver Einfluss auf die Politik zugeschrieben wird oder Politikerinnen als Garantinnen für Frauenrechte und zum Symbol für mehr Geschlechtergerechtigkeit stilisiert werden. Des Weiteren wurde deutlich, dass es in Indien stets staatliche Akteure und (männliche) Eliten waren, die zwar einerseits eine Quote für die kommunale Ebene einführten, sich jedoch ihrer Umsetzung auf Bundesebene seit Jahren trotz positiver Lippenbekenntnisse *de facto* verweigern.

Kapitel 6 eröffnete drei Kapitel, die mit „Suche nach *Empowerment*“ überschrieben sind. Anhand der von Franceschet et al. (2012) vorgeschlagenen Kategorisierung in deskriptive, substanzielle und symbolische Repräsentationsforschung setzte es sich mit der sogenannten Suche im Geschriebenen zum Ziel, einerseits den Forschungsstand zu Frauen in den PRI aufzuarbeiten, andererseits auf Basis der Sekundärliteratur Antworten auf die Leitfrage nach den Auswirkungen der durch die Quote ermöglichten politischen Teilhabe zu geben.

Ein erster Kapitelabschnitt beschäftigte sich mit deskriptiven Erhebungen und der Frage, *wer* die Panchayat-Frauen sind, welche sozioökonomischen Hintergründe sie aufweisen und mit welcher Motivation sie in die Politik gegangen sind. Diese Analyse deskriptiver Studien offenbarte einerseits, dass die Einführung der Quote tatsächlich auch formal umgesetzt wurde, allerdings wurde zudem deutlich, dass es allein die Quote war, die diesen Paradigmenwechsel ermöglicht hat. Die Frage nach dem sozioökonomischen Hintergrund und der Motivation Frauen machte deutlich, dass es „*die* typische Panchayat-Frau“ nicht gibt. Klar wurde indes, dass Bilder, die Panchayat-Frauen *per se* als entweder gut situierte Elite oder als ungebildete (und damit ungeeignete) Marionetten männlicher Strippenzieher darstellen, zu kurz greifen. Auch widerlegen das nachgewiesene Interesse und die Motivation der Frauen das vielfach gezeichnete Bild von „der passiven und unpolitischen Inderin“.

Ausgehend davon, dass der rein quantitative Nachweis, dass Frauen gewählt sind, noch keine Aussage über ihre tatsächliche Beteiligung ermöglicht, folgte eine Analyse von Studien zu den Fragen, *wie* sich die Teilnahme von Frauen an den PRI gestaltet, *ob* und *für welche* Themen diese eintreten, *welchen Problemen* sie begegnen und *welche Fakto-*

ren für ihre Partizipation entscheidend sind. Diese den zweitgrößten Anteil vorliegender Forschung zu Panchayat-Frauen ausmachenden Studien kamen mehrheitlich zu dem Schluss, dass Panchayat-Frauen durchaus aktiv ihr Amt wahrnehmen und Politik und Gesellschaft verändern, sich die numerische Repräsentation also erkennbar substanziell auf der *Policy*-Ebene niederschlägt bzw. niederschlagen kann. So wurde ein positiver Zusammenhang zwischen der Arbeit von Panchayat-Frauen und einer effizienteren oder transparenteren politischen Kultur sowie der Berücksichtigung sozialer und frauenpolitischer Themen herstellbar. Allerdings machten teilweise widersprüchliche Ergebnisse ebenfalls deutlich, dass das Begriffsverständnis von Partizipation einerseits stark variieren kann, andererseits nur eine *Gender*-Perspektive in der Lage ist, auch subtilen Veränderungen von Geschlechterrollen und -beziehungen analytisch Rechnung zu tragen oder auch neu entstehende Formen und Räume der Politik zu erkennen. Als zentrale Probleme der Frauen konnten die vielschichtigen Manifestationen der patriarchalen Gesellschaft festgehalten werden, die den Panchayat-Frauen offen oder subtil, strukturell oder durch tief verwurzelte Normen im Weg stehen, u. a. in Form fehlender Ressourcen oder von Abhängigkeit mit Blick auf Mobilität, Sicherheit und Information. Bildung, die Verfügbarkeit von Netzwerken und eine unterstützende Rolle der Familie können ein *Enabling Environment* darstellen.

Der dritte Teil der Arbeiten analysiert den bisher jüngsten Forschungszweig, macht sich auf die Suche nach Erkenntnis über die individuelle und gesellschaftliche *Bedeutung* der Quote und untersucht, ob und inwiefern das politische Engagement der Frauen einen Einfluss auf Wahrnehmungen, Einstellungen und Verhalten hat, sowohl der Frauen selbst als auch darüber hinaus. Da sich die Leitfrage nach *Empowerment*-Auswirkungen der Quote diesem Forschungsstrang zuordnet, wurden hierzu elf zentrale Studien diskutiert und ihre Ergebnisse mit 24 weiteren Studien abgeglichen und ausgewertet. Um individuelle und gesellschaftliche Wirkungen der Quote zu untersuchen, entwickeln diverse Autor/innen Indikatoren, um in den Dimensionen der Wahrnehmungen, Einstellungen und Verhaltensmuster Veränderungen auf der Ebene der Frau, der Ebene von Frauen generell oder gar der indischen Gesellschaft bzw. ihrer Geschlechterbeziehungen festzustellen. Deutlich wurde bei einem Großteil der Untersuchungen, dass die durch die Quote ermöglichte politische Mitwirkung von Frauen auf allen Ebenen Wirkung zeitigt: Panchayat-Frauen beginnen mit dem Eintritt in die Politik einen individuellen Entwicklungsprozess, der ihren Blick auf sich selbst und die Gesellschaft verändert,

ihren Status stärkt und ihren Radius erweitert sowie privat, beruflich und sozial auf ihre Umgebung wirkt. Die Präsenz und das Engagement der Frauen strahlen aus auf andere Frauen im Dorf, die neue Zugänge zur Lokalpolitik nutzen können und ggf. selbst zu gesellschaftspolitischem Engagement inspiriert werden. Diese sich verändernde *Gender Role* wirkt fort in sich wandelnden *Gender Power Relations*: Das sich wandelnde Bild der Frau provoziert zwangsläufig eine Dynamik zwischen den Geschlechtern – in der Familie, im Panchayat und der Gemeinschaft. Dabei werden jedoch bewusstes Erkennen und Infragestellen allgemeiner *Gender*-Machtbeziehungen kaum nachgewiesen.

Kapitel 7 erarbeitete das theoretische Herzstück und ein wesentliches Teilziel dieser Arbeit, die Definition und Operationalisierung des in Wissenschaft und Praxis sehr unterschiedlich verwendeten Begriffs des *Empowerments*. Dazu näherte es sich *Empowerment* sowohl historisch-konzeptionell als auch begrifflich und von bestehenden Modellen ausgehend.

Die ersten zwei Teile des Kapitels schilderten den graduellen Paradigmenwechsel in der Frauenförderung im Rahmen von EZ – von der Integration von Frauen in Entwicklung (WID) über WAD zu der Integration einer *Gender*-Perspektive in GAD. Die Betrachtung historischer Ursprünge von *Empowerment* verdeutlicht den Wandel in der Wahrnehmung der Frau vom ihrer *Gender Role* entsprechenden „Objekt der Hilfe“ zum „Subjekt des Wandels“. Sie offenbart zudem die Problematik früherer Ansätze, die allein auf soziale Versorgung bzw. wirtschaftliche Integration ausgerichtet waren. Dass sich dieser Wandel auch in der entwicklungspolitischen Praxis niederschlug, dokumentierte ein Exkurs zur Frauenförderung in Indien, der jedoch gleichzeitig zeigte, dass zum Teil nach wie vor EZ-Projekte die *Gender Role* der Frau perpetuieren, z. B. durch die Ausrichtung auf vermeintlich „weibliche Tätigkeiten“. Zudem zeigte die Betrachtung, dass teilweise gänzlich unpolitische EZ-Maßnahmen unter dem Begriff *Empowerment* durchgeführt werden, was dem auch von indischen Feminist/innen eingeforderten Verständnis von *Empowerment* als Prozess und Ergebnis, der gesellschaftliche (*Gender*) *Power Relations* verändern möchte, nicht gerecht wird.

Dieses facettenreiche Verständnis von *Empowerment* war nachfolgend Gegenstand der Analyse des Begriffs in der EZ vom „feministischen Projekt des ‚Südens‘ zum Modewort globaler EZ“. Es wurde deutlich, dass sich das ursprünglich feministische und systemkritische Projekt *Empowerment* von seinem transformativen Anspruch entfernt hat

(Moser 1993: 78). Entgegen diesem Trend wurde *Empowerment* jedoch nachfolgend für diese Arbeit als ein Prozess vorgestellt, der dieser Umverteilung von Macht und Ressourcen verpflichtet ist. Dabei diene die Beschäftigung mit Grundmerkmalen von *Empowerment* einerseits, den ihnen zugrunde liegenden Machtverständnissen andererseits sowie mit zehn ausgewählten theoretischen Modellen dazu, eine Arbeitsdefinition von *Empowerment* aufzustellen und diese zu operationalisieren. Diese legt ein generatives und relationales Machtverständnis zugrunde und verortet die *Power within* im Individuum. In Abgrenzung zu anderen Verständnissen, die *Empowerment* als entweder lediglich äußere oder sowohl äußere als auch innere Transformation verstehen, präzisiert die Arbeitsdefinition *Empowerment* dahin gehend, dass darunter maßgeblich ein innerer Bewusstseinsprozess einer Frau zu verstehen ist, der durch graduell sich verändernde Selbstwahrnehmung zu einer Vermehrung innerer Ressourcen in Form von unter anderem Selbstbewusstsein, Selbstsicherheit sowie Analyse- und Handlungsfähigkeit führt. Das Bewusstsein über die eigene Lebenssituation und die Selbstwahrnehmung, auch in Bezug auf *Gender Power*, stellt daher den Kern von *Empowerment* dar. Demnach wird *Empowerment* zwar durch äußere Faktoren beeinflusst und kann wie im Falle der Quote von außen „angeregt“ werden – ohne den inneren (Bewusstseins-)Wandel und die damit verbundene Analyse- und Veränderungskraft führt dies jedoch auch nicht zu gesellschaftlichen Veränderungen. Äußere Faktoren (Bildung, Einkommen) können sich als hindernde oder fördernde Faktoren auswirken, sind jedoch allein nicht Indikator oder Garant für *Empowerment*.

Die sowohl Prozess als auch Resultat beschreibenden Indikatoren von *Empowerment* wurden für die Durchführung und Auswertung der Feldforschung im letzten Kapitelteil in ein analytisches Modell übertragen. Dieses umfasst Ausprägungen von mehreren Indikatoren, die anhand der vier Dimensionen des Selbst, der Familie, des Dorfes und des Panchayats das *Empowerment* der PR-Frauen zu erfassen suchten. Durch diesen Fokus auf den inneren und äußeren Wandlungsprozess suchte der hier entwickelte *Empowerment*-Begriff dem ursprünglichen Verständnis von *Empowerment* gerecht zu werden und wagte sich bewusst an diesen bisher weniger erforschten „ungreifbareren“ Prozess.

Als „Suche im Erlebten“ stellte das achte Kapitel die Vorgehensweise, Inhalte und Erkenntnisse einer qualitativen Feldforschung vor, die dazu diene, in Ergänzung der Auseinandersetzung mit der Sekundärliteratur auch empirisch zu beantworten, ob die durch die Quote garantierte Beteiligung von Frauen in der Lokalpolitik in Indiens Dörfern zu

*Empowerment* im Sinne der hergeleiteten Arbeitsdefinition führt. Operationalisiert entlang des erarbeiteten *Empowerment*-Modells leiteten die Fragen danach, wie sich die Partizipation von Panchayat-Frauen gestaltet, welche Auswirkungen sie auf ihr Selbstverständnis und tägliches Leben hat sowie welche Faktoren *Empowerment* begünstigen oder behindern, das Vorgehen. Das Kapitel gab zunächst einen Überblick über das methodische Vorgehen einer zweimonatigen Feldforschung im südindischen Bundesstaat Tamil Nadu (TN), stellte dann die 17 befragten PR-Frauen kurz vor und wertete nachfolgend die Aussagen aus den ca. 1,5-stündigen Leitfadeninterviews anhand der im Arbeitsmodell festgelegten Dimensionen des Selbst, der Familie, des Dorfs und des Gram Panchayats (GP) aus.

Die Ergebnisse dokumentierten beeindruckende Beispiele der Arbeit der PR-Frauen und der Auswirkungen auf deren Leben und Selbstverständnis. So nahmen alle interviewten Frauen ihr PR-Mandat engagiert wahr und traten in ihren GPs entschieden für die Interessen ihrer Dorfgemeinschaft ein. Anhand aller Dimensionen (Selbst, Familie, Dorf, Panchayat) konnte nachgewiesen werden, dass sich ihre Mobilität, ihr Wissen und ihre Entscheidungsmacht seit ihrem Eintritt in die Politik entscheidend vermehrt haben. Diese äußeren Indikatoren machten gemeinsam mit dem sowohl von den Frauen selbst beschriebenen als auch in der Analyse nachvollziehbaren Prozess der veränderten Selbstwahrnehmung und des Zugewinns innerer Ressourcen deutlich, dass in den Fällen der interviewten Frauen eindeutig von *Empowerment* im Sinne des Arbeitsbegriffs gesprochen werden kann. Die Quote in den PRI hat den untersuchten Frauen den Eintritt in die Politik und damit den Beginn eines grundlegenden (Bewusstseins-)Wandels ermöglicht.

Das gewachsene Selbstbewusstsein und Selbstvertrauen der Frauen sowie die daraus entstandene Handlungskraft und -fähigkeit wirken sich auch in der Familie, dem Dorf und dem GP aus. Hier wird die *Power within* in der Kooperation mit anderen zur *Power with* und erfolgreiche Projekte bezeugen ebenfalls vorhandene *Power to*. Auch bezüglich der *Gender Power Relations* ließen sich in allen Dimensionen *empowernde* Auswirkungen der politischen Partizipation feststellen. So fühlten sich die Frauen im Umgang mit Männern bestärkt, konnten diese sowohl zu Hause als auch im Dorf und im GP überzeugen und formulierten Ansprüche an Wandlungsprozesse (von z. B. Einstellungen), deren Teil auch sie selbst sind.

Besonders interessant an den Ergebnissen bezüglich dieses Kernbereichs von *Empowerment* war, festzustellen, dass die generell sehr ausgeprägte Selbstwahrnehmung der Frauen hier einer interessanten Dynamik unterliegt. Denn während die Frauen das Private zum Politischen machten, indem sie beispielsweise die Dreifachbelastung der Frau als generelles Problem für Frauen in der Politik ausmachten, bezogen sie diese Analyse weder auf ihr eigenes (Familien-)Leben noch thematisierten sie diese Problematik im Rahmen ihrer politischen Arbeit. Aus diesem Verhalten lässt sich schließen, dass die begrenzte Analyse- und Wahrnehmungsweise dem Umstand geschuldet ist, dass *Empowerment* eben ein Prozess ist und sich entsprechende Entwicklungen eventuell erst in der Zukunft bzw. unter anderen Bedingungen entfalten. Es ließe sich allerdings auch argumentieren, dass dieses Phänomen nicht eine Frage des Entwicklungsgrades des *Empowerment*-Prozesses, also eine Sache der Zeit sei. Anhand feministischer Theorie (vgl. Kabeer 1994: 91) könnte man diese Äußerung auch dem Phänomen zuordnen, dass die Frauen ihre eigene Unterdrückung nicht wahrnehmen bzw. leugnen und damit den *Gender Power Relations* unterliegen. Dem widerspricht nach Ansicht der Verfasserin jedoch die ausgeprägte *Power within* der Frauen generell, auch in Bezug auf *Gender*-relevante Einstellungen und Verhaltensweisen.

Rückhalt im Dorf, in der Familie und vonseiten der Panchayats sowie eine gute Beziehung zu Parteien und Erfahrungen in Netzwerken wie SHG-Gruppen wurden als wichtige Unterstützungsfaktoren für den *Empowerment*-Prozess erfasst. Bildung und Einkommen konnten ebenfalls als förderliche Gelingensfaktoren bestätigt werden, während ebenfalls deutlich wurde, welche Probleme und Relevanz ein Mangel dieser beiden wichtigen äußerer Ressourcen mit sich bringt: Insbesondere der Mangel an finanziellen Ressourcen sowie die durch die *Triple Role* bedingte Zeitnot und der hiermit einhergehende Kraftaufwand wurden als zentrale Probleme definiert. Deutlich wurde hierbei, dass die genannten Probleme allesamt Manifestationen der *Gender Power Relations* darstellen, die sich in fehlendem Zugang zu materiellen, aber auch immateriellen Ressourcen oder bezüglich zentraler Lebensumstände wie Mobilität, Sicherheit, Einkommen, Information und Glaubwürdigkeit in der Abhängigkeit von einem Mann ausdrücken.

## 9.2 Fazit: Drei Thesen zum Abschluss

Am Ende der Betrachtungen lassen sich mehrere Haupterkenntnisse dieser Arbeit in Form von drei Thesen festhalten:

- I. *Empowerment* muss als feministischer Begriff eine Umverteilung von Macht zwischen den Geschlechtern einfordern und Geschlechtergerechtigkeit zum Ziel haben. Es erfordert die Berücksichtigung der Kategorie *Gender* bzw. der Grundannahmen feministischer Theorie, die verdeutlichen, dass diese Umverteilung sowohl einen Prozess als auch ein Resultat graduell sich verschiebender *Gender Power Relations* zugunsten von Frauen beschreibt. Denn weltweit sind es tief verankerte patriarchale Normen und Werte, die sich in Form von dichotomen Zuweisungen entlang von *Gender Roles* und weiteren strukturellen wie sozialen gesellschaftlichen Machtmanifestationen immerfort perpetuieren. Dabei muss die einzelne Frau selbst als zentrales Subjekt des Wandels begriffen werden, aus deren innerer Entwicklung Letzterer erst entstehen kann. Für die entwicklungspolitische Praxis bedeutet dies die Notwendigkeit einer kritischen Prüfung, ob sogenannte *Empowerment*-Maßnahmen sowohl dem transformativen Anspruch des Konzepts als auch ihr entsprechendes Monitoring möglichen individuellen Manifestationen gerecht werden. Für die wissenschaftliche Beschäftigung mit *Empowerment* heißt dies, dass sie auf dem richtigen Weg ist, weiter gesellschaftspolitische Praxis und Maßnahmen in diesem Sinne kritisch zu begleiten. Dies bedeutet jedoch auch, dass auch diese sich nicht mit der Erhebung leicht messbarer quantitativer Indikatoren oder rein substanziellen *Outputs* zufriedengeben sollte, sondern die vielfach eingeforderte Auseinandersetzung mit dem Prozess des tatsächlichen *Empowerments* auf individueller und gesellschaftlicher Ebene weiter verstärkt suchen sollte. Dies bringt die Aufgabe mit sich, *Empowerment* als individuellen Prozess weiter zu erforschen, ohne den notwendigerweise einzigartigen und komplexen Vorgang in verallgemeinerbare, einheitliche Indikatoren oder Abläufe zu pressen. Der Herausforderung, sich als Wissenschaftlerin damit zu arrangieren, dass *Empowerment* per se kein einheitliches lineares Modell darstellen kann, begegnen Cornell und Edwards und das „Pa-

*Pathways of Women's Empowerment*“-Netzwerk<sup>275</sup> mit dem Begriff der Reise (Cornell/Edwards 2014: 7) als passendes Sinnbild sowohl für dessen Prozesshaftigkeit als auch für die Tatsache, dass unterschiedlichste Wege eingeschlagen werden können, um *Empowerment* zu erreichen.

Diese Arbeit stellt mit der Diskussion von Deutungsansprüchen und vorliegenden Modellen sowie insbesondere durch ihren eigenen Arbeitsbegriff und das damit vorgestellte Modell eine weitere mögliche Sicht darauf zur Verfügung, wie *Empowerment* definiert und operationalisiert werden kann. Sie plädiert für ein Verständnis von *Empowerment* als dynamischer Prozess der *inneren* Transformation (der Eigenwahrnehmung) eines Individuums hin zu mehr Macht im Sinne von *Power within*. Dabei bezeichnet *Empowerment* zugleich Prozess und Resultat der Vermehrung von inneren Ressourcen, zu denen vor allem Bewusstsein über die eigene Lebenssituation, eine sich entwickelnde Anspruchshaltung sowie die Selbstsicherheit und Handlungskraft bzw. -fähigkeit, diesen (Macht-) Anspruch in Form von selbstbestimmten Entscheidungen einzufordern, gehören. *Empowerment* in diesem Sinne kann nur vom Individuum selbst generiert, allerdings durch äußere Faktoren (unter anderem Einkommen, Bildung, Netzwerke) begünstigt oder auch behindert werden. Es beinhaltet das Infragestellen von *Gender Power Relations* und die Einsicht und Fähigkeit, diese zu verändern.

**II. Eine Quote** als Mittel zur vermehrten Teilhabe von Frauen an Politik ist zwar eine Möglichkeit, der politischen Marginalisierung von Frauen schnell numerisches Gegengewicht entgegenzusetzen – ein automatischer Garant für *Empowerment* ist sie jedoch nicht. Die theoretische Auseinandersetzung mit dem Instrument der Quote als zumindest formal schnellstem Weg zur Geschlechtergerechtigkeit in politischen Institutionen und der praktische Blick auf die mit Quoten einhergehenden Debatten zeigten auf, dass eine Quote als wichtiger Türöffner zu verstehen ist, dass ein damit verbundenes Ziel des tatsächlichen Wandels im Sinne von *Empowerment* jedoch ein langwieriger komplexer Pro-

---

<sup>275</sup> Mit dem unter anderem von UNWOMEN geförderten weltweiten Projekt „*Pathways of Empowerment*“ ist seit 2006 ein weltweites Netzwerk für Wissenschaft und Praxis zum Thema *Empowerment* entstanden. Online unter <http://www.pathwaysofempowerment.org/>, zuletzt geprüft am 25.07.2017.

zess ist, der sich nicht automatisch einstellt. Trotzdem bestätigt auch diese Untersuchung, dass das Instrument der Quote *das* Instrument schlechthin darstellt, um gleichberechtigte politische Teilhabe von Frauen sicherzustellen, da selbst formale Chancengleichheit keine Gleichheit der Ergebnisse zu erzielen vermag. Zu sehr prägt in allen Teilen der Welt informell und strukturell männliche Dominanz die Machtzentren. Das Nachzeichnen der Quotendiskussion in Indien illustrierte einerseits die weltweit mit diesem Thema verbundene Kontroversität und Emotionalität, unterstrich aber andererseits ihre Notwendigkeit. Wenn *Empowerment* ein Umverteilen von Macht bedeutet, bedeutet die Quote als äußere Voraussetzung hierfür notwendigerweise eine konfliktive Auseinandersetzung und Neuverhandlung der *Gender Power Relations*.

**III. Die Quote für die PRI in Indien**, die als Maßnahme gegen die dramatische Marginalisierung und Diskriminierung von Frauen in allen Teilen der indischen Gesellschaft per Verfassungsergänzung trotz aller Widerstände 1993 eingeführt wurde, hat ihre Türöffnerfunktion als Wegbereiterin von *Empowerment* erfüllt. Seit nunmehr über zwanzig Jahren gestalten Inderinnen die Politik auf Dorf-, Bezirks- und Distriktebene mit. Und auch wenn mit der erfolgreichen Implementierung allein noch kein *Empowerment* erreicht wurde, so lieferte sie doch die Rahmenbedingung, die als äußere Ressource und Voraussetzung diente für das, was manche bereits 1994 hoffnungsvoll als „stille Revolution“ (Mathew 1994: 129) bezeichneten. Entgegen anfänglicher Unkenrufe, „ungebildete und unerfahrene“ Quotenfrauen würden zwangsläufig zu ferngesteuerten Marionetten ihrer Hintermänner werden, und trotz der Tatsache, dass jenes *Proxy*-Phänomen durchaus auch wissenschaftlich bestätigt wurde, dokumentiert die Auseinandersetzung mit der Arbeit und den Erfahrungen der Panchayat-Frauen insgesamt das Gegenteil: Indiens Reservierung von (mindestens) 33 Prozent aller Panchayat-Sitze veränderte nicht nur die Zusammensetzung der Panchayats, sondern es lassen sich darüber hinaus substantielle Auswirkungen auf die Inhalte von Politik und die politische Kultur verzeichnen. Dieser Wandel allein dokumentiert einen historischen Vorgang in Indien, dessen langfristige Wirkung nicht zu unterschätzen ist. Dass der angestoßene Prozess auch *Empowerment* im Sinne der Arbeitsdefinition ermöglicht, ist nach der hier vorliegenden Untersu-

chung eine sehr berechtigte Hoffnung, in vielen Fällen sicherlich bereits eine Tatsache. Auf der Suche nach *Empowerment* lieferten sowohl die Analyse vorliegender Studien als auch die empirische Feldforschung Erkenntnisse, die eindrucksvoll belegen, dass Panchayat-Frauen *Empowerment* erfahren.

Die „Suche im Geschriebenen“ ergab, dass die durch die Quote ermöglichte politische Mitwirkung von Frauen auf allen Ebenen Wirkung erzeugt: Der Eintritt in die Politik bedeutet für die Panchayat-Frauen den Beginn eines individuellen Entwicklungsprozesses, der ihren Blick auf sich selbst und die Gesellschaft verändert, ihren Status stärkt und Radius erweitert und privat, beruflich und sozial auf ihre Umgebung wirkt. Die Präsenz und das Engagement der Frauen strahlen aus auf andere Frauen im Dorf, die neue Zugänge zur Lokalpolitik nutzen und selbst zu gesellschaftspolitischem Engagement inspiriert werden können. Diese sich verändernde *Gender Role* wirkt fort in sich wandelnden *Gender Power Relations* und das sich wandelnde Bild der Frau provoziert zwangsläufig eine Dynamik zwischen den Geschlechtern, in der Familie, im Panchayat und der Gemeinschaft.

Die „Suche im Erlebten“ als exemplarische Feldstudie zu der Erfahrung von 17 Panchayat-Frauen in Tamil Nadu bestätigte diese Beobachtungen, denn auch hier brachte die Arbeit als Panchayat-Frau einen inneren Transformationsprozess im Sinne der Arbeitsbegriffs mit sich. In Anwendung des entwickelten *Empowerment*-Modells konnte nachgewiesen werden, dass mit der Amtserfahrung ein Zuwachs an inneren Ressourcen der einzelnen Frau wie einem einsetzenden Bewusstseinswandel, gestiegenem Selbstbewusstsein und -respekt und einer gestärkten Handlungskraft und -fähigkeit einhergeht. Ein Zuwachs an Mobilität und Entscheidungsspielraum ermöglichte es ihnen, die praktischen Interessen ihrer Dörfer mit zu vertreten. Sie zeigten sich in der Lage, ihre so gewachsene *Power within* in *Power with* und *Power to* zu verwandeln, was sich in einigen Fällen auch in einer über das Selbst der Frau hinausgehenden Veränderung von *Gender Power Relations* in Familie, Dorf und GP auswirkte.

Interessant ist, dass es jedoch eben jener sensible Bereich des bewussten Erkennens der sich wandelnden *Gender Power Relations* ist, der sich sowohl in der Betrachtung der Sekundärliteratur als auch der Feldstudie als der am schwierig-

ten zu untersuchende und am seltensten explizit nachzuweisende herausstellt. So decken sich die Erfahrungen der eigenen Feldstudie mit Ergebnissen symbolischer Repräsentationsforschung, dass kaum ein kritisches Bewusstsein oder Infragestellen tradierter *Gender Roles* oder *Gender Power Relations* nachgewiesen werden kann. Zwar zeugen die Wahrnehmung und Artikulation genereller Probleme und Einstellungen von einem grundsätzlichen Problembewusstsein über die benachteiligte Situation von Frauen, eine explizite kritische Auseinandersetzung hiermit und ein Hinterfragen der *Gender Power Relations* und der eigenen *Gender Role* finden jedoch nicht statt. Von einem Erkennen von Machtstrukturen und Geschlechterungerechtigkeit und einem daraus folgenden Willen zur Veränderung kann somit nicht gesprochen werden. Diejenigen, die erst ein solches Bewusstsein und aktives Eintreten für Geschlechtergerechtigkeit als zentrales Kriterium erfolgten *Empowerments* definieren, kämen daher hier zu einem anderen Schluss. In Anbetracht dessen jedoch, dass es durchaus plausibel scheint, dass diese zweifelsfrei zentrale Komponente von *Empowerment* sich gegebenenfalls erst mit der Zeit, also in einem weiteren Entwicklungsstadium des graduellen Prozesses herausbildet, kann davon ausgegangen werden, dass die Quote perspektivisch in ihrer langfristigen Wirkung auch diese Hoffnung einlöst.

Diese Untersuchung jedenfalls zeigt, dass die Quote als äußerer Garant für einen gesellschaftlichen Wandlungsprozess, der im Individuum beginnt, durchaus *empowernden* Erfolg haben kann. Wichtig ist, dass die Politik diesen Prozess weiter aktiv unterstützt und auch diejenigen äußeren Bedingungen weiter ausbaut (siehe II.), die den inneren Wandlungsprozess weiter zur Entfaltung kommen lassen können. Denn der Grundstein ist mit der *Power within* gelegt, wie es eine der Frauen auf den Punkt bringt:

Now I have all the internal strength to do it. (K)

### 9.3 Ausblick: *Empowerment* erfordert ein Mehr an Politik und Forschung

So ermutigend die Ergebnisse dieser Untersuchung insgesamt sind, so klar zeigte sie auch Felder zukünftiger notwendiger weiterer politischer Maßnahmen bzw. die Relevanz weiterer Forschung auf.

Die Auseinandersetzung mit *Empowerment* begünstigenden bzw. behindernden Faktoren machte deutlich, dass eine Quote mit dem Ziel der Geschlechtergerechtigkeit einhergehen sollte mit vielfältigen weiteren Anstrengungen in diversen Politikfeldern und auf allen Gesellschaftsebenen. Geschlechtergerechtigkeit lässt sich nicht durch eine Quote herstellen und selbst eine gleichberechtigte Zusammensetzung von politischen Institutionen schafft noch lange nicht den Abbau weiblicher Diskriminierung in anderen Teilen der Gesellschaft. Die Erkenntnisse zu Problemen der Panchayat-Frauen und zu Gelingensfaktoren ihres *Empowerments* aus der Analyse sowohl der Sekundärliteratur als auch der Feldforschung zeigten deutlich auf, dass fast alle sozioökonomischen, aber auch strukturelle und sogar individuelle Probleme zurückzuführen sind auf patriarchale Normen und Grundeinstellungen, die Panchayat-Frauen subtil oder offen, strukturell oder sozial als Hindernisse entgegenwirken. Die Manifestationen der gesellschaftlich breit geteilten Konstruktion der „unschuldigen Frau“ als Hausfrau und Mutter gegenüber dem „dreckigen Geschäft“ der Politik wirkt in vielen Dimensionen des Alltags von Panchayat-Frauen fort. Politische Strukturen funktionieren entlang patriarchaler *Gender*-Normen, die auch die individuellen und psychologischen Voraussetzungen der Frauen mit bestimmen. Insofern muss Geschlechtergerechtigkeit ein großes Projekt sein, welches zum einen Bildungs-, Gesundheits-, Arbeitsmarkt- sowie Sozial- und Wirtschaftspolitik einschließen, zum anderen jedoch ebenfalls zum Ziel haben muss, an einer Veränderung eben jener verwurzelten Einstellungen in der Gesellschaft zu arbeiten. Somit erhält insbesondere politische Bildung für Frauen und Männer eine zentrale Bedeutung in der Arbeit für *Empowerment*.

Neben dieser generellen Notwendigkeit, politikfeldübergreifend Bedingungen zur gleichen Teilhabe an äußeren und inneren, materiellen und immateriellen Ressourcen zu schaffen, wiesen die Ergebnisse der vorliegenden Forschung mit Blick auf die Hauptprobleme insbesondere auf die Abhängigkeiten von Männern hin, denen Frauen in Bezug auf Mobilität, Einkommen und vor allem Information ausgesetzt sind. Bei manchen dieser Hauptprobleme könnte jedoch relativ einfach Abhilfe geleistet werden: Die Be-

zahlung gewählter PR-Mandatsträger beispielsweise würde sowohl Frauen als auch Männern die notwendige Zeit und Energie für die Umsetzung ihrer Aufgaben verschaffen. Auch dieses Engagement kann allerdings nur dann sein volles Potenzial verwirklichen, wenn den PRI selbst auch zügig die ihnen in der Verfassung zugedachte Stellung und damit (Veränderungs-)Macht zugesprochen wird, wenn also der Dezentralisierungsprozess weiter vorangetrieben wird. *Empowerment* erfordert starke Institutionen – eine noch so starke Frau kann in notorisch schwach gehaltenen Institutionen wenig ausrichten. Die schlechte Informationslage der Frauen bzw. ihre Abhängigkeit von Männern bezüglich ihres Wissens um beispielsweise mögliche EZ-Programme weist darauf hin, dass diese Dezentralisierung auch mit einer Qualifizierung einhergehen muss. An bisherige Trainingsprogramme anknüpfende kontinuierliche Begleitprogramme könnten dafür sorgen, dass sowohl Frauen als auch Männer ihre Mandate besser wahrnehmen können. Deutliche Synergien zwischen *Empowerment* und der Interaktion der Frauen in Netzwerken lassen darauf schließen, dass sich eine Förderung von zivilgesellschaftlichen Akteuren generell als auch von Frauenorganisationen im Besonderen positiv auf *Empowerment*-Prozesse auswirken würde.

Durch diese Arbeit ebenfalls deutlich geworden ist, dass die wissenschaftliche Begleitung der Panchayat-Frauen und ihres *Empowerments* insbesondere auch für die Wissenschaft noch viele offene Fragen, Herausforderungen und interessante Anknüpfungspunkte bereithält. Dabei stellt die Tatsache, dass sich gerade im letzten Jahrzehnt Studien vermehrt dem *Empowerment* und konkreten Auswirkungen politischer Partizipation auf die Frauen und die Gesellschaft annehmen, eine hoffnungsfrohen Trend dar, in den sich diese Arbeit einreihen möchte. Klar wurde in der hier vorliegenden Auseinandersetzung, wie bedeutsam es für diese wissenschaftliche Debatte ist, die Kategorie *Gender* verstärkt zu berücksichtigen und der Durchdringung des politischen Raums mit *Gender Power Relations* durch empirische Betrachtung der individuellen Ebene und der dort konkret zu beobachtenden Beziehungsgeflechte im Sinne eines von Strulik (2014) angeregten *Gendered Space* (Strulik 2014: 326) Rechnung zu tragen.

Ein interessanter Untersuchungsgegenstand für eine weiter gehende *Empowerment*-Forschung wäre beispielsweise, weiter der Frage nachzugehen, ob die bisher kaum festgestellte Entwicklung eines selbstkritischen Bewusstseins über die eigene *Gender Role* und die damit verbundenen *Power Relations* eintreten kann und sich daraus in langfristiger Sicht auch gesellschaftspolitische Impulse im Sinne konkreter Politik für Frauen

bzw. Geschlechtergerechtigkeit ergeben. Ohnehin wäre eine langfristige Begleitung von Frauen über mehrere Legislaturperioden eine reizvolle Aufgabe und verspräche eine belastbarere Grundlage für die Betrachtung konkreten *Empowerments*, wie sie hier empirisch nur in sehr begrenztem Maße und mit keinem Anspruch auf Verallgemeinerbarkeit geleistet werden konnte.

Während jedoch die Gültigkeit der hier vorgelegten empirischen Erkenntnisse zwangsläufig auf die Fallbeispiele beschränkt bleibt, erhält diese „Suche im Erlebten“ durch Ergänzung der „Suche im Geschriebenen“ eine breitere Grundlage für mögliche Schlussfolgerungen. Die Hoffnung ist, dass die inhaltlichen Erkenntnisse zu Frauen in PRI sowie die entwickelte Definition und das Modell die Diskussion in Wissenschaft und Praxis zu *Empowerment* bereichern werden. Beide Leistungen der Arbeit liefern Impulse für eine weitere wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Thema (s. o.), sei es durch die praktische Anwendung des *Empowerment*-Begriffs in umfassenderen Studien mit breiterem Geltungsanspruch oder in Form einer Weiterentwicklung des Modells, beispielsweise im Hinblick auf die Meso- bzw. Dorfebene sowie die Makro- bzw. Gesellschaftsebene.

## Literaturverzeichnis

- Abdool, Shelly; Apale, Alisha; Dupere, Sophie; Vissandjee, Bilkis; Wieringa, Saskia (2005): Empowerment beyond numbers. Substantiating women's political participation. In: *Journal of International Women's Studies*, S. 123–140.
- Abraham, Sunita (2014): The Necessity of Engaging with Politics: Lessons from the Grass Roots in South India. In: *IDS Bulletin* 45 (2–3), S. 56–69. DOI: 10.1111/1759-5436.12083.
- Ackerly, Brooke A.; True, Jacqui (2013): Methods and Methodologies. In: Georgina Waylen (Hg.): *The Oxford handbook of gender and politics*. Oxford: Oxford Univ. Press, S. 135–159.
- Action Aid UK (Hg.) (2016): Four in five women experience harassment and violence in their cities. Online verfügbar unter <http://www.actionaid.org/india/news/four-five-women-experience-harassment-and-violence-their-cities>, zuletzt geprüft am 21.06.2016.
- Afshar, Haleh (Hg.) (1996): *Women and politics in the Third World*. London: Routledge (Women and politics).
- Afshar, Haleh (1998): Introduction: Women and Empowerment – Some Illustrative Studies. In: Haleh Afshar (Hg.): *Women and empowerment. Illustrations from the Third World*. Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press (Women's studies at York series), S. 1–10.
- Afshar, Haleh (Hg.) (1998): *Women and empowerment. Illustrations from the Third World*. Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press (Women's studies at York series).
- Agarwal, Bina (1994): *A field of one's own. Gender and land rights in South Asia*. Cambridge: Cambridge Univ. Press (Cambridge South Asian studies).
- Agarwal, Bina (1997): "Bargaining" and gender relations. Within and beyond the household. Washington: International Food Policy Research Institute (FCND Discussion Papers, 27).
- Agarwal, Smita (2015): A Study of Women as Panchayat Leaders in Bihar. In: Payal Kumar (Hg.): *Unveiling women's leadership. Identity and meaning of leadership in India*. Basingstoke, Hampshire, New York, NY: Palgrave Macmillan, S. 153–172.
- Agnihotri, Indu; Mazumdar, Vina (1995): Changing Terms of Political Discourse: Women's Movement in India, 1970s–1990s. In: *Economic and Political Weekly* 30 (29), S. 1869–1878. DOI: 10.2307/4403023.
- Ahmad, S. Waseem; Nilofer; Parveen, Gazala (2008): Women's Political Participation and Changing Pattern of Leadership in Rural Areas of U. P. In: *The Indian Journal of Political Science* 69 (3), S. 661–672.
- Aiyar, Mani Shakar (2004): Towards Time-bound Panchayati Raj: Tenth Anniversary Plan of Action. In: D. Bandyopadhyay und Amitava Mukherjee (Hg.): *New issues in panchayati raj*. New Delhi: Published for Task Force on Panchayati Raj, Rajiv Gandhi Foundation, by Concept Pub. Co, S. 18–38.
- Alexander, Amy C.; Bolzendahl, Catherine; Jalalzai, Farida (Hg.) (2018): *Measuring Women's Political Empowerment across the Globe. Strategies, Challenges and Future* (im Erscheinen).
- Ali, Rabia (2014): Empowerment beyond resistance: Cultural ways of negotiating power relations. In: *Women's Studies International Forum* 45, S. 119–126. DOI: 10.1016/j.wsif.2013.05.019.
- Alok, V. N. (2013): Strengthening of Panchayats in India. Comparing Devolution across States. Hg. v. Ministry of Panchayati Raj, Government of India. The Indian Institute of Public Administration. Online verfügbar unter [www.panchayat.gov.in/documents/10198/333815/Panchayat\\_devolution\\_Index\\_Report\\_2012-13.pdf](http://www.panchayat.gov.in/documents/10198/333815/Panchayat_devolution_Index_Report_2012-13.pdf), zuletzt geprüft am 25.07.2017.
- Alsop, Ruth; Bertelsen, Mette Frost; Hollan, Jeremy (2006): *Empowerment in Practice. From Analysis to Implementation*. Ed. by The World Bank. Online verfügbar unter [http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/Empowerment\\_in\\_Practice.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/Empowerment_in_Practice.pdf), zuletzt geprüft am 02.09.2014.
- Alsop, Ruth; Kurey, Bryan (2005): *Local organizations in decentralized development. Their functions and performance in India*. Washington, D. C.: World Bank (Directions in development).
- Ambedkar, S. N. (2000): *New Panchayati Raj at Work*. Jaipur: ABD Publishers.
- Ambedkar, S. N.; Nagendra, Shilaja (2005): *Women, empowerment and panchayati raj*. Jaipur: ABD Publishers.
- Anand, V. Eshwar (2011): Democratic decentralisation and good governance. The need for realistic empowerment of panchayats. In: Ranbir Singh und Surat Singh (Hg.): *Local democracy and good governance. Five decades of panchayati raj*. New Delhi: Deep & Deep Publ, S. 110–117.
- Anandhi, S. (2002): Interlocking Patriarchies and Women in Governance. A Case Study of Panchayati Raj Institutions in Tamil Nadu. In: Karin Kapadia (Hg.): *The violence of development. The politics of identity, gender and social inequalities in India*. London [u. a.]: Zed Books, S. 425–456.

- Andersen, Margaret L.; Witham, Dana Hysock (2011): Thinking about women. Sociological perspectives on sex and gender. 9<sup>th</sup> ed. Boston, MA: Allyn & Bacon.
- Anderson, Siwan; Eswaran, Mukesh (2009): What determines female autonomy? Evidence from Bangladesh. In: *Journal of Development Economics* 90 (2), S. 179–191. DOI: 10.1016/j.jdeveco.2008.10.004.
- Anderson, Siwan; Ray, Debraj (2010): Missing Women: Age and Disease. In: *Review of Economic Studies* 77 (4), S. 1262–1300. DOI: 10.1111/j.1467-937X.2010.00609.x.
- Andersson, Sara; Bohman, Susanne (2001): Women's political participation in Kerala, South India. A case study based on obstacles met when entering the political sphere, Gothenburg. Online verfügbar unter [http://www.padrigu.gu.se/grundutbildning/uppsater/andersson\\_bohman01.pdf](http://www.padrigu.gu.se/grundutbildning/uppsater/andersson_bohman01.pdf), zuletzt geprüft am 24.02.2005.
- Aram, M. (1995): Tamil Nadu. In: Institute of Social Science (ISS) (Hg.): Status of Panchayati Raj in the States in India 1994. Unter Mitarbeit von George Mathew. New Delhi.
- Association of Voluntary Agencies for Rural Development (AVARD) (Hg.) (1962): Report of Study Team on Panchayati Raj in Rajasthan. New Delhi.
- Auswärtiges Amt (Hg.) (2017): Länderinformationen Indien. Wirtschaft. Online verfügbar unter [http://www.auswaertiges-amt.de/sid\\_65ADB3BFF2A7FEE13A480B6E804F729F/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Indien/Wirtschaft\\_node.html#doc346808bodyText5](http://www.auswaertiges-amt.de/sid_65ADB3BFF2A7FEE13A480B6E804F729F/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Indien/Wirtschaft_node.html#doc346808bodyText5), zuletzt geprüft am 07.06.2017.
- Ayinaagadda, Satyanarayana; Caragata, Lea (2015): State's Stepping Out of the Dominant Values in Women Empowerment Policy. The Experience Of Andhra Pradesh, India. In: *Social Development Issues* 37 (2), S. 55–67.
- Bacchi, Carol (2007): Arguing for and against quotas. Theoretical issues. In: Drude Dahlerup (Hg.): Women, quotas and politics. London, New York: Routledge (Routledge research in comparative politics, 10), S. 32–51.
- Bakshi, P. N.; Lal, C. S. (2006): Bakshi's the Constitution of India. Amended up to the Constitution (92<sup>nd</sup> Amendment) Act, 2003, with selected important judicial decisions and several useful appendices. 7<sup>th</sup> ed. Allahabad: Law Publishers.
- Ballington, Julie (2005): Introduction. An Approach to Democracy: Why include Women. In: Julie Ballington und Azza Karam (Hg.): Women in Parliament. Beyond Numbers. A Revised Edition. Stockholm, S. 23–30.
- Ballington, Julie (2008): Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliament. Hg. v. Inter-Parliamentary Union (IPU). Online verfügbar unter <http://www.ipu.org/pdf/publications/equality08-e.pdf#page=3&zoom=auto,-158,670>, zuletzt geprüft am 27.11.2015.
- Ballington, Julie; Karam, Azza (Hg.) (2005): Women in Parliament. Beyond Numbers. A Revised Edition. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Stockholm.
- Bandyopadhyay, D. (2000): Gender and governance in India. In: *Economic and Political Weekly* 35 (31), S. 2696–2699.
- Bandyopadhyay, D.; Mukherjee, Amitava (Hg.) (2004): New issues in panchayati raj. New Delhi: Published for Task Force on Panchayati Raj, Rajiv Gandhi Foundation, by Concept Pub. Co.
- Banerjee, Abhijit V.; Duflo, Esther (2014): Under the Thumb of History? Political Institutions and the Scope for Action\*. In: *Annual Review of Economics* 6 (1), S. 951–971. DOI: 10.1146/annurev-economics-080213-041110.
- Banerjee, Mukta (1998): Women in local governance: Macro Myths, Micro Realities. ISST Occasional Paper. Institute of Social Studies Trust. Bangalore. Online verfügbar unter <http://182.71.188.10:8080/jspui/bitstream/123456789/555/1/Women%20in%20Local%20Governance,%20Macro%20Myths,%20Micro%20Realities.pdf>, zuletzt geprüft am 18.01.2016.
- Banerjee, Tanmoyee; Ghosh, Chandralekha (2012): What Factors Play a Role in Empowering Women? A Study of SHG Members from India. In: *Gender, Technology and Development* 16 (3), S. 329–355. DOI: 10.1177/0971852412459431.
- Barker, G.; Contreras, J. M.; Heilman, B.; Singh, A. K.; Verma, R. K.; Nascimento, M. (2011): Evolving Men. Initial Results from the International Men and Gender Equality Survey (IMAGES). Hg. v. International Center for Research on Women (ICRW) and Rio de Janeiro: Instituto Promundo. Washington, D. C.
- Basu, Amrita (2003): Gender and Governance: Concepts and Contexts. In: Martha C. Nussbaum (Hg.): Essays on gender and governance. New Delhi: Human Development Resource Centre United Nations Development Programme, S. 20–58.
- Basu, Tonuserree (2009): Vital Stats. Women MPS in the 15<sup>th</sup> Lok Sabha. Hg. v. PRS Legislative Research. Centre for Policy Research. New Delhi. Online verfügbar unter <http://www.prsindia.org/administrator/uploads/general/1244007129~~Vital%20Stats%20document-15th%20Lok%20Sabha%20-%20final%20file.pdf>, zuletzt geprüft am 11.12.2015.

- Bates, Crispin (2005): The development of Panchyati Raj in India. In: Crispin Bates und Subho Basu (Hg.): Rethinking Indian political institutions. London: Anthem Press (Anthem South Asian Studies), S. 169–184.
- Bates, Crispin; Basu, Subho (Hg.) (2005): Rethinking Indian political institutions. London: Anthem Press (Anthem South Asian Studies).
- Batliwala, Srilatha (1993): Women's empowerment in South Asia. Concepts and practices. New Delhi: Asian South Pacific Bureau of Adult Education.
- Batliwala, Srilatha (1996): Transforming of Political Culture: Mahila Samakhya Experience. In: *Economic and Political Weekly* 31 (21), S. 1248–1251.
- Batliwala, Srilatha (2007): Taking the power out of empowerment – an experiential account. In: *Development in Practice* 17 (4–5), S. 557–565. DOI: 10.1080/09614520701469559.
- Batliwala, Srilatha; Dhanraj, D. (2007): Gender myths that instrumentalise women: a view from the Indian frontline. In: Andrea Cornwall, Ann Whitehead und Elizabeth Harrison (Hg.): Feminisms in development. Contradictions, contestations and challenges. London, New York: Zed Books, S. 21–24.
- Batliwala, Srilatha; Pittman, A. (2010): Capturing change in women's realities: A critical overview of current monitoring and evaluation frameworks. Toronto.
- Batliwala, Srilatha; Sen, Gita (2000): Empowering Women for Reproductive Rights. In: Harriet B. Presser und Gita Sen (Hg.): Women's empowerment and demographic processes. Moving beyond Cairo. Oxford: Oxford Univ. Press (International studies in demography), S. 15–36.
- Battu, Nagaraju; Tulasidas, V.; Nirmala, Vattemalli N. (Hg.) (2014): Empowerment of women in India. New strategies. New Delhi: Regal Publications.
- Baviskar, B. S. (2003): A Decade in Women's Empowement through Local Government in India. Impact of Women's Participation in Local Governance in Rural India. Online verfügbar unter <http://www.sapcanada.org/wp-content/uploads/2014/06/SAP-WE-Workshop-Baviskar.pdf>, zuletzt geprüft am 11.01.2016.
- Baviskar, Baburao Shraavan; Mathew, George (Hg.) (2009): Inclusion and exclusion in local governance. Field studies from rural India. New Delhi, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Beaman, Lori; Chattopadhyay, Raghavendra; Duflo, Esther; Pande, Rohini; Topalova, Petia (2009): Powerful Women: Does Exposure Reduce Bias? In: *The Quarterly Journal of Economics* 124 (4), S. 1497–1540.
- Beaman, Lori; Duflo, Esther; Pande, Rohini; Topalova, Petia: Political Reservation and Substantive Representation: Evidence from Indian Village Councils. Online verfügbar unter <http://wapp.hks.harvard.edu/files/wapp/files/politicalreservationandsubstantiverepresentation.pdf>, zuletzt geprüft am 12.01.2016.
- Beaman, Lori; Pande, Rohini; Citrone, Alexandra (2012): Politics as a Male Domain and Empowerment in India. In: Susan Franceschet, Mona Lena Krook und Jennifer M. Piscopo (Hg.): The impact of gender quotas. New York, Oxford: Oxford Univ. Press, S. 208–226.
- Beauvoir, Simone de (1978): Das andere Geschlecht: Sitte und Sexus der Frau. 171.–188. Tsd. Reinbek: Rowohlt (rororo Sachbuch, 6621).
- Becker, Ruth; Kortendiek, Beate; Budrich, Barbara (Hg.) (2010): Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung. Theorie, Methoden, Empirie. 3., erw. und durchges. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwiss (Geschlecht & Gesellschaft, 35).
- Behar, Amitabh; Aiyar, Yamini (2003): Networks of Panchayat Women: Civil Society Space for Political Action. In: *Economic and Political Weekly* 38 (47), S. 4936–4940.
- Benhabib, Seyla (1998): Models of Public Space. Hannah Arendt, the Liberal Tradition, and Jürgen Habermans. In: Joan B. Landes (Hg.): Feminism, the public and the private, Oxford: Oxford Univ. Press (Oxford readings in feminism), S. 65–99.
- Beteille, A. (1999): Empowerment. In: *Economic and Political Weekly* 34 (10–11), S. 589–597.
- Beteta, Hanny Cueva (2006): What is missing in measures of Women's Empowerment? In: *Journal of Human Development* 7 (2), S. 221–241. DOI: 10.1080/14649880600768553.
- Betz, Joachim (2014): Epochen der indischen Geschichte bis 1947. Von den Hindu-Königreichen über Mogul-Herrschaft und Kolonialzeit zur Republik. Hg. v. Bundeszentrale für politische Bildung. Online verfügbar unter <http://www.bpb.de/internationales/asien/indien/44384/geschichte-bis-1947?p=all>, zuletzt geprüft am 18.07.2014.
- Bhai, L. Thara (2009): Gender, Caste and Politics in Rural Tamil Nadu. In: Baburao Shraavan Baviskar und George Mathew (Hg.): Inclusion and exclusion in local governance. Field studies from rural India. New Delhi, Thousand Oaks: Sage Publications, S. 263–284.

- Bhargava, B.S.; Subha, K. (1995): Political Empowerment of Women: The Case of Karnataka's Experience with Panchayati Raj. In: S. P. Jain und Thomas W. Hochgesang (Hg.): *Emerging trends in Panchayati Raj (rural local self-government) in India. Proceedings of National Conference on Emerging Trends in Rural Local Government in India (November 29–December 1, 1994)*. Hyderabad: National Institute of Rural Development; Konrad Adenauer Foundation, S. 103–199.
- Bhaskar, Manu (1997): Women Panchayat Members in Kerala: A Profile. In: *Economic and Political Weekly* 32 (17), S. WS13-WS20.
- Bhatnagar, S. (2011): The concept of democratic decentralisation. In: Ranbir Singh und Surat Singh (Hg.): *Local democracy and good governance. Five decades of panchayati raj*. New Delhi: Deep & Deep Publications, S. 161–168.
- Bhatt, Ela R. (2015): Women Heralding Change. In: Payal Kumar (Hg.): *Unveiling women's leadership. Identity and meaning of leadership in India*. Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan, S. 101–104.
- Bhatt, G. D. (2010): *Panchayati raj and women leadership in India. A case study of Sikkim*. Delhi: Himalayan Region Study & Research Institute.
- Bhavnani, Rikhil R. (2009): Do Electoral Quotas Work after They Are Withdrawn? Evidence from a Natural Experiment in India. In: *American Political Science Review* 103 (1), S. 23. DOI: 10.1017/S0003055409090029.
- Bhayana, Sahib Singh (2011): Empowerment of Panchayati Raj Institutions. In: Ranbir Singh und Surat Singh (Hg.): *Local democracy and good governance. Five decades of panchayati raj*. New Delhi: Deep & Deep Publications, S. 76–83.
- Biju, M. R. (2006): Politics of Women's Reservation in India. In: M. R. Biju (Hg.): *Women's empowerment. Politics and policies*. New Delhi: Mittal Publications, S. 1–28.
- Biju, M. R. (Hg.) (2006): *Women's empowerment. Politics and policies*. New Delhi: Mittal Publications.
- Biswas, Mallika Mitra; Das, Udit (2014): Violence Against Women in Politics. A study conducted in India, Nepal and Pakistan. Hg. v. UNWOMEN. Centre for Social Research. Online verfügbar unter <http://az836811.vo.msecnd.net/~media/field%20office%20eseasia/docs/publications/2014/5/vawip%20report2014.aspx?v=1&d=20141202T120256>, zuletzt geprüft am 24.11.2015.
- Bliss, Frank; Gaesing, Karin; Häusler, Sabine; Neumann, Stefan (1994): *Ansätze der Frauenförderung im internationalen Vergleich. Empfehlungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit*. München: Weltforum-Verl (Deutschland, 115).
- Blume, Georg: Indien ermordet seine Frauen. In: *Die Zeit* 2013 (13/2003), S. 23.
- Bohnsack, Ralf; Marotzki, Winfried; Meuser, Michael (Hg.) (2003): *Hauptbegriffe qualitativer Sozialforschung*. Opladen: Verlag Budrich.
- Bose, Ashish (2000): Empowerment of Women: How and When? In: *Economic and Political Weekly* 35 (34), S. 3005–3007. DOI: 10.2307/4409645.
- Boserup, Ester (1970): *Women's Role in Economic Development*.
- Brohman, John (1996): *Popular development. Rethinking the theory and practice of development*. Oxford u. a.: Blackwell.
- Bryld, E. (2001): Increasing Participation in Democratic Institutions Through Decentralization: Empowering Women and Scheduled Castes and Tribes Through Panchayat Raj in Rural India. In: *Democratization* 8 (3), S. 149–172. DOI: 10.1080/714000213.
- Buch, Nirmala (2000): Women's experience in new panchayats: The emerging leadership of rural women. Centre for Women's Development Studies. New Delhi (Occasional Paper, 35). Online verfügbar unter <http://www.cwds.ac.in/OCPaper/WomensExperienceNirmalaBuch.pdf>, zuletzt geprüft am 22.01.2016.
- Buch, Nirmala (2009): Reservation for Women in Panchayats: A Sop in Disguise? In: *Economic and Political Weekly* 44 (40), S. 8–10. DOI: 10.2307/25663646.
- Buch, Nirmala (2010): *From Oppression to Assertion. Women and Panchayats in India*. Hoboken: Taylor and Francis.
- Buckley, Mary Ellen (2001): *Beyond the rhetoric of empowerment. A critical analysis of gender, participation and empowerment*. Ottawa: National Library of Canada = Bibliothèque nationale du Canada (Canadian theses = Thèses canadiennes). Online verfügbar unter <http://www.collectionscanada.gc.ca/obj/s4/f2/dsk2/ftp03/MQ57274.pdf>, zuletzt geprüft am 25.07.2017.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (1997): *Konzept für die Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozeß. Gleichberechtigungskonzept*. Bonn (Entwicklungspolitik BMZ aktuell).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2000): „Empowerment“ von Frauen in der entwicklungspolitischen Praxis: die 40 Mio-Dollar Zusage von Peking für Projekte der Rechts- und sozialpolitischen Beratung.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; GIZ; UNIFEM (Hg.) (2008): CEDAW, Peking und die MDGs. Online verfügbar unter [https://www.unwomen.de/fileadmin/user\\_upload/schwerpunktthemen/verbesserung\\_der\\_oekonomischen\\_situation\\_von\\_frauen/millennium\\_development\\_goals/pdf/de-pathway-gender-2008\\_1\\_.pdf](https://www.unwomen.de/fileadmin/user_upload/schwerpunktthemen/verbesserung_der_oekonomischen_situation_von_frauen/millennium_development_goals/pdf/de-pathway-gender-2008_1_.pdf), zuletzt geprüft am 12.12.2015.

Butler, Judith (1990): *Gender trouble. Feminism and the subversion of identity*. New York: Routledge (Thinking gender).

Butler, Judith (1998): *Subjects of Sex/Gender/Desire*. In: Anne Phillips (Hg.): *Feminism and politics*. Oxford: Oxford Univ. Press (Oxford readings in feminism), S. 273–291.

Calman, Leslie J. (1992): *Toward empowerment. Women and movement politics in India*. Boulder u. a.: Westview Press.

Carr, E. Summerson (2003): *Rethinking Empowerment Theory Using a Feminist Lens. The Importance of Process*. In: *Affilia* 18 (1), S. 8–20. DOI: 10.1177/0886109902239092.

Carver, Terrell (1998): *A Political Theory of Gender. Perspectives on the Universal Subject*. In: Vicky Randall und Georgina Waylen (Hg.): *Gender, politics and the state*. London: Routledge, S. 18–27.

Center for Women's Development Studies (2009): *Women and Panchayati Raj*. CWDS Library Reading List Series, No. 15. CWDS Library. Online verfügbar unter [http://www.cwds.ac.in/library/services/15.women\\_panchayati\\_raj.pdf](http://www.cwds.ac.in/library/services/15.women_panchayati_raj.pdf), zuletzt geprüft am 29.01.2016.

Chakraborty, Sanchayita Paul (2014): *Women and Development. Revisiting the Toward Equality Report*. In: Amal Mandal und Sidhartha Sankar Laha (Hg.): *Dynamics of development and discontent*. Delhi: Bookwell, S. 207–216.

Chakravarti, Uma (2016): *Beyond the Mantra of Empowerment: Time to Return to Poverty, Violence and Struggle*. In: Deepta Chopra und Catherine Müller (Hg.): *Connecting perspectives on women's empowerment*. IDS Bulletin. London (47), S. 10–17.

Chambers, Samuel Allen; Carver, Terrell (Hg.) (2011): *Carole Pateman. Democracy, feminism, welfare*. London, New York: Routledge (Routledge innovators in political theory, 2).

Chand, Parmod (2004): *Impact of the 73<sup>rd</sup> Amendment on Women Panchayati Raj Leadership in Haryana*. In: Surat Singh (Hg.): *Decentralised governance in India. Myth and reality*. New Delhi: Deep & Deep Publications, S. 167–170.

Chandrashekhar, Lalita (2009): *Caste, Party and Democratic Decentralization*. In: Baburao Shraavan Baviskar und George Mathew (Hg.): *Inclusion and exclusion in local governance. Field studies from rural India*. New Delhi, Thousand Oaks: Sage Publications, S. 229–261.

Chandrashekhar, Lalita (2011): *Undermining Local Democracy. Parallel Governance in Contemporary South India*. Delhi.

Charmes, Jacques; Wieringa, Saskia (2003): *Measuring Women's Empowerment: An assessment of the Gender-related Development Index and the Gender Empowerment Measure*. In: *Journal of Human Development* 4 (3), S. 419–435. DOI: 10.1080/1464988032000125773.

Chatterji, Saubhdra (2017): *Political will, patriarchy: Why the women's reservation bill has still not been passed*. In: *Hindustantimes*, 08.03.2017. Online verfügbar unter <http://www.hindustantimes.com/india-news/political-will-patriarchy-why-the-women-s-reservation-bill-has-still-not-been-passed/story-TB8ABRltzXm5QRuZaDSb5K.html>, zuletzt geprüft am 09.06.2017.

Chattopadhyay, Raghavendra; Duflo, Esther (2004): *Women as Policy Makers. Evidence from a Randomized Policy Experiment in India*. In: *Econometrica* (72), S. 1409–1443.

Chattopadhyay, Raghavendra; Duflo, Esther (2004a): *Impact of Reservation in Panchayati Raj. Evidence from a Nationwide Randomised Experiment*. In: *Economic and Political Weekly*. Online verfügbar unter <http://www.jstor.org/stable/pdf/4414710.pdf?acceptTC=true>, zuletzt geprüft am 21.12.2015.

Chaudhary, Rekha (2011): *Empowerment of Women in the PRI of Haryana*. In: Ranbir Singh und Surat Singh (Hg.): *Local democracy and good governance. Five decades of panchayati raj*. New Delhi: Deep & Deep Publications, S. 278–284.

Chaudhuri, Maitrayee (Hg.) (2005): *Feminism in India*. London: Zed Books (Issues in contemporary Indian feminism).

Chaudhuri, Sanjukta (2013): *A Life Course Model of Human Rights Realization, Female Empowerment, and Gender Inequality in India*. In: *World Development* 52, S. 55–70. DOI: 10.1016/j.worlddev.2013.07.001.

- Chaudhuri, Sriparna Ganguly (2015): Political Participation and Women's Leadership. In: Payal Kumar (Hg.): Unveiling women's leadership. Identity and meaning of leadership in India. Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
- Chhibber, P. (2002): Why are Some Women Politically Active? The Household, Public Space, and Political Participation in India. In: *International Journal of Comparative Sociology* 43 (3–5), S. 409–429. DOI: 10.1177/002071520204300310.
- Childs, S. (2006): The Complicated Relationship between Sex, Gender and the Substantive Representation of Women. In: *European Journal of Women's Studies* 13 (1), S. 7–21. DOI: 10.1177/1350506806060003.
- Childs, Sarah; Lovenduski, Loni (2013): Political Representation. In: Georgina Waylen (Hg.): The Oxford handbook of gender and politics, Bd. 2013. Oxford: Oxford Univ. Press, S. 489–513. Online verfügbar unter <http://www.bbk.ac.uk/politics/our-staff/academic/joni-lovenduski/PoliticalRepresentation.pdf>, zuletzt geprüft am 17.02.2016.
- Chopra, Deepta; Müller, Catherine (Hg.) (2016): Connecting perspectives on women's empowerment. IDS Bulletin. Institute of Development Studies. London (47). Online verfügbar unter [http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/9698/IDSB\\_47\\_1A\\_10.190881968-2016.115.pdf?sequence=1](http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/9698/IDSB_47_1A_10.190881968-2016.115.pdf?sequence=1), zuletzt geprüft am 25.07.2017.
- Chopra, Deepta; Müller, Catherine (2016): Introduction: Connecting Perspectives on Women's Empowerment. In: Deepta Chopra und Catherine Müller (Hg.): Connecting perspectives on women's empowerment. IDS Bulletin. London (47), S. 1–10.
- Ciotti, Manuela (2009): The conditions of politics: low-caste women's political agency in contemporary north Indian society. In: *Feminist Review* 91 (1), S. 113–134. DOI: 10.1057/fr.2008.42.
- Clots-Figueras, Irma (2011): Women in politics. In: *Journal of Public Economics* 95 (7–8), S. 664–690. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2010.11.017.
- Coles, Anne; Gray, Leslie; Momsen, Janet (Hg.) (2015): The Routledge Handbook of Gender and Development. Hoboken: Taylor and Francis (Routledge International Handbooks).
- Committee on Panchayati Raj Institutions (1978): Asoka Mehta Committee Report. Hg. v. Government of India, Department of Rural Development, Ministry of Agriculture. Delhi. Online verfügbar unter <http://www.panchayat.gov.in/documents/401/24254/Asoka%20Mehta%20Committee%20Report.pdf>, zuletzt geprüft am 08.07.2014.
- Committee on the Status of Women in India, New Delhi; Government of India (1974): Towards equality. Report of the Committee on the Status of Women in India. New Delhi.
- Connell, Raewyn; Pearse, Rebecca (2015): Gender. In world perspective. 3<sup>rd</sup> ed. Cambridge: Polity Press (Short introductions).
- Cornwall, Andrea (2014): Preface. In: Andrea Cornwall und Jenny Edwards (Hg.): Feminisms, Empowerment and Development. Changing Women's Lives. London: Zed Books (Feminisms and Development), S. ix–xi.
- Cornwall, Andrea (2016): Women's Empowerment: What Works? In: *Journal of International Development* 28 (3), S. 342–359. DOI: 10.1002/jid.3210.
- Cornwall, Andrea; Edwards, Jenny (Hg.) (2014): Feminisms, Empowerment and Development. Changing Women's Lives. London: Zed Books (Feminisms and Development).
- Cornwall, Andrea; Edwards, Jenny (2014): Negotiating Empowerment. In: Andrea Cornwall und Jenny Edwards (Hg.): Feminisms, Empowerment and Development. Changing Women's Lives. London: Zed Books (Feminisms and Development), S. 1–31.
- Cornwall, Andrea; Whitehead, Ann; Harrison, Elizabeth (Hg.) (2007): Feminisms in development. Contradictions, contestations and challenges. London, New York: Zed Books.
- Corrin, Chris (1999): Feminist perspectives on politics. London: Longman (Feminist perspectives series).
- Crook, Richard C.; Manor, James (1998): Democracy and decentralisation in South Asia and West Africa. Participation, accountability and performance. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Daftary, Dolly (2010): Elected Leaders, Community and Development: Evidence on Distribution and Agency from a Case in India. In: *Journal of Development Studies* 46 (10), S. 1692–1707. DOI: 10.1080/00220388.2010.492867.
- Dahlerup, Drude (1998): Using Quotas to increase Political Representation. In: Azza Karam (Hg.): Women in parliament. Beyond numbers. Stockholm: Internat. Inst. for Democracy and Electoral Assistance (Handbook series/International IDEA, 2), S. 91–105.
- Dahlerup, Drude (Hg.) (2007): Women, quotas and politics. London, New York: Routledge (Routledge research in comparative politics, 10).

- Dahlerup, Drude (2008): Gender Quotas in Politics: Empowerment from above or from below? In: Kazuki Iwanaga (Hg.): Women's political participation and representation in Asia. Obstacles and challenges. Copenhagen: NIAS (Women and politics in Asia, 2), S. 297–310.
- Dahlerup, Drude; Hilal, Zeina; Kalandadze, Nana; Kandawasvika-Nhundu, Rumbidzai A. (2013): Atlas of electoral gender quotas. Online verfügbar unter <http://www.ipu.org/pdf/publications/atlas-en.pdf>, zuletzt geprüft am 26.10.2015.
- Dahlerup, Drude; Leyenaar, Monique (2013): Breaking Male Dominance in Old Democracies. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Das, Asha (1998): Statement to The Commission On the Status of Women. Secretary to the Department of Women and Child Development, India. New York, 06.03.1998. Online verfügbar unter <http://gos.sbc.edu/d/das.html>, zuletzt geprüft am 11.11.2015.
- Das, Sonali; Jain-Chandra, Sonali; Kochhar, Kalpana; Naresh Kumar (2015): Women Workers in India: Why So Few Among So Many? IMF Working Paper No. 15/55. Online verfügbar unter <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1555.pdf>, zuletzt geprüft am 01.10.2015.
- Datta, Bishakha (1998): And who will make the chapatis? A study of all-women panchayats in Maharashtra. Calcutta: Stree; Distributed by Bhatkal Books International.
- Datta, Prabhat (1995): Women and Panchayat Bodies in India. In: *The Indian Journal of Political Science* 56 (1/4), S. 66–77. DOI: 10.2307/41855726.
- Davidoff, Leonore (1998): Regarding some "old husbands tales": Public and private in feminist history. In: Joan B. Landes (Hg.): Feminism, the public and the private, Oxford: Oxford Univ. Press (Oxford readings in feminism, S. 164–194).
- D'Costa, Anthony P. (Hg.) (2010): A new India? Critical reflections in the long twentieth century. London, New York: Anthem Press (India and Asia in the global economy).
- Deininger, Klaus; Jin, Songqing; Nagarajan, Hari K.; Xia, Fang (2014): Does Female Reservation affect Long-Term Political Outcomes? Evidence from Rural India. In: *The Journal of Development Studies*, S. 1–18. DOI: 10.1080/00220388.2014.947279.
- Deo, Nandini (2012): Running From Elections: Indian Feminism and Electoral Politics. In: *India Review* 11 (1), S. 46–64. DOI: 10.1080/14736489.2012.649126.
- Deshmukh, Neelima (2007): Women's empowerment through Panchayati Raj institution: a case study of Wambori Gram Panchayat in Maharashtra. In: Lalneihzovi (Hg.): Women's development in India. Problems and prospects (essays in honour of Prof. R.N. Prasad). New Delhi: Mittal Publications, S. 91–97.
- Deshmukh-Ranadive, Joy (2003): A Decade of Women's Empowerment through Local Government in India (October 20–21, 2003, New Delhi). Women's Participation in Self-Help Groups and in Panchayati Raj Institutions Suggesting Synergistic Linkages. Institute of Social Sciences.
- Devenish, Annie (2013): Performing the Political Self: a study of identity making and self representation in the autobiographies of India's first generation of parliamentary women. In: *Women's History Review* 22 (2), S. 280–294. DOI: 10.1080/09612025.2012.726116.
- Devi, D. S. (1994): The contributions of women parliamentarians in India. In: *The Indian Journal of Political Science* (55 (4)), S. 411–416. Online verfügbar unter <http://www.jstor.org/stable/41855712>, zuletzt geprüft am 25.11.2015.
- Devi, Manuja K. (Hg.) (2014): Gender issues. Empowerment of women. Two-day National Seminar on "Gender Issues". New Delhi: Serials Publications.
- Devi, Sunil (2014): An evaluation of electoral participation of women in Haryana politics. In: *Madhya Pradesh Journal of Social Sciences* 19 (1), S. 98.
- Dhagamwar, Vasudha (1996): Obstacles to Empowerment of Women. Culture, Custom, Religion. In: Nitya Rao, Luise Rürup und R. Sudarshan (Hg.): Sites of change. The structural context for empowering women in India; proceedings of a workshop sponsored by Friedrich-Ebert-Stiftung, New Delhi, and United Nations Development Program, New Delhi, 12–13 December 1995, Neemrana Fort, Rajasthan, India, S. 460–467.
- Dharmalingam, B. (2013): Social Inclusion and Changing Representation of Rural Women in Panchayati Raj of Tamil Nadu. In: *Journal of Social Welfare and Management* 3 (5), S. 129–137.
- Dittmar, Norbert (2004): Transkription. Ein Leitfaden mit Aufgaben für Studenten, Forscher und Laien. Qualitative Sozialforschung Bd. 10. Wiesbaden.
- D'Lima, Hazel (1983): Women in local government: a study of Maharashtra. New Delhi.

- Dogra, Bharat (2014): Große Armut und zunehmende Ungleichheit. Die Kehrseite von Wachstum und wirtschaftlicher Entwicklung in Indien. Online verfügbar unter <http://www.bpb.de/internationales/asien/indien/189202/grosse-armut-und-zunehmende-ungleichheit>, zuletzt geprüft am 07.06.2017.
- Dollar, David; Fisman, Raymond; Gatti, Roberta (2001): Are women really the “fairer” sex? Corruption and women in government. In: *Journal of Economic Behavior & Organization* 46 (4), S. 423–429. DOI: 10.1016/S0167-2681(01)00169-X.
- Drèze, Jean; Sen, Amartya Kumar (2002): India. Development and participation. 2<sup>nd</sup> ed. Oxford, New York: Oxford Univ. Press.
- Drèze, Jean; Sen, Amartya Kumar (2014): Indien. Ein Land und seine Widersprüche. München: Beck.
- Dubochet, Lucy (2014): Thorny Transition. Women’s Empowerment and Exposure to Violence in India. Oxfam India. Delhi. Online verfügbar unter <https://www.oxfamindia.org/sites/default/files/WP10Thorny%20transition%20final.pdf>, zuletzt geprüft am 13.10.2015.
- Duerst-Lahti, Georgia; Kelly, Rita Mae (Hg.) (1995): Gender power, leadership, and governance. Ann Arbor: Univ. of Michigan Press.
- Duerst-Lahti, Georgia; Kelly, Rita Mae (1995): On Governance, Leadership and Gender. In: Georgia Duerst-Lahti und Rita Mae Kelly (Hg.): Gender power, leadership, and governance. Ann Arbor: Univ. of Michigan Press, S. 11–37.
- Duflo, Esther (2004): Why Political Reservations? Hg. v. Department of Economics and Poverty Action Lab. Online verfügbar unter <http://economics.mit.edu/files/794>, zuletzt geprüft am 22.01.2016.
- Duflo, Esther (2012): Women Empowerment and Economic Development. In: *Journal of economic literature* 50 (4), S. 1051–1079. DOI: 10.1257/jel.50.4.1051.
- Dugger, Celia (1999): A Woman’s Place: A special report; Lower-Caste Women Turn Village Rule Upside Down. In: *New York Times*, 03.05.1999. Online verfügbar unter <http://www.nytimes.com/1999/05/03/world/a-woman-s-place-a-special-report-lower-caste-women-turn-village-rule-upside-down.html?pagewanted=all>, zuletzt geprüft am 07.01.2016.
- Dutta, Sujoy (2012): Power, Patronage and Politics. A Study of Two Panchayat Elections in the North Indian State of Uttar Pradesh. In: *South Asia: Journal of South Asian Studies* 35 (2), S. 329–352. DOI: 10.1080/00856401.2012.667364.
- Ebeling, Ulrike (2001): Empowerment von Frauen in Indien. Der Empowerment-Ansatz in seiner Operationalisierung und deren Anwendung auf die 73. Verfassungsänderung in Indien. Berlin, Freie Universität, Diplomarbeit.
- Elshtain, Jean Bethke (1993): Public man, private woman. Women in social and political thought. Princeton (Princeton paperbacks).
- England, Paula (2000): Conceptualizing Women’s Empowerment in Countries of the North. In: Harriet B. Presser und Gita Sen (Hg.): Women’s empowerment and demographic processes. Moving beyond Cairo. Oxford: Oxford Univ. Press (International studies in demography), S. 37–65.
- Everett, J. (2009): Governance Reforms and Rural Women in India: What Types of Women Citizens are Produced by the Will to Empower? In: *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 16 (2), S. 279–302. DOI: 10.1093/sp/jxp009.
- Eyben, Rosalind (2015): Promoting Gender Equality in the changing global landscape of international development cooperation. In: Anne Coles, Leslie Gray und Janet Momsen (Hg.): The Routledge Handbook of Gender and Development. Hoboken: Taylor and Francis (Routledge International Handbooks), S. 515–526.
- Ferguson, Ann (2004): Can development create empowerment and women’s liberation? Paper presented at the 2004 Center for Global Justice Workshop “Alternatives to Globalisation”.
- Flick, Uwe (2002): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Hamburg.
- Forbes, Geraldine (1996): Women in modern India. Cambridge.
- Franceschet, Susan; Krook, Mona Lena; Piscopo, Jennifer M. (Hg.) (2012): The impact of gender quotas. New York: Oxford Univ. Press.
- Franke, Silke (Hg.) (2013): Ohne Frauen ist kein Staat zu machen. Gleichstellung als Motor für nachhaltige Entwicklung. München: Hanns-Seidel-Stiftung (Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen, 90). Online verfügbar unter [https://www.hss.de/download/publications/00\\_AMZ-90\\_Internetversion\\_NEU.pdf](https://www.hss.de/download/publications/00_AMZ-90_Internetversion_NEU.pdf), zuletzt geprüft am 25.07.2017.
- Friedmann, John (1992): Empowerment. The politics of alternative development. Reprint. Cambridge, Mass.: Blackwell.
- Gandhi, M. K. (1942): My idea of village swarajj. In: *Harijan* 1942, 26.07.1942, S. 238.

- Gandhi, Nandita; Shah, Nandita (1992): *The Issues at stake. Theory and practice in the contemporary women's movement in India*. New Delhi: Kali for Women.
- Ganiger, Sunitha V. (2015): *Women, family and political participation: Conditions determining from representation to devision making process in local self-government*. Online verfügbar unter [http://worldwidejournals.com/ijsr/file.php?val=January\\_2015\\_1420181686\\_\\_147.pdf](http://worldwidejournals.com/ijsr/file.php?val=January_2015_1420181686__147.pdf), zuletzt geprüft am 01.02.2016.
- Garz, Detlef; Kraimer, Klaus (Hg.) (1991): *Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-322-97024-4>.
- Geissel, Brigitte; Hust, Evelin (2005): *Democratic Mobilisation through Quotas. Experiences in India and Germany*. In: *Commonwealth & Comparative Politics* 43 (2), S. 222–244. DOI: 10.1080/14662040500151101.
- Gellner, David N.; Hachhethu, Krishna (Hg.) (2008): *Local democracy in South Asia. Microprocesses of democratization in Nepal and its neighbours*. New Delhi, Thousand Oaks: Sage Publications (Governance, conflict and civic action series, 1).
- Getz, Vicki (2005): *Gateways and gatekeepers: Empowerment through reservation. The experience of elected women representatives in Kerala, India panchayats*. Washington State University.
- Ghani; Ejaz; Kerr, R, William; O'Connell; Stephen (2013): *Political Reservations and Women's Entrepreneurship in India*. World Bank, Washington, D. C. Online verfügbar unter <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12190>, zuletzt geprüft am 03.11.2015.
- Ghosh, A. (2003): *Women's Reservations and Electoral Politics in Urban Local Bodies. An Analysis of Chennai Municipal Corporation Elections, 2001*. In: *Indian Journal of Gender Studies* 10 (1), S. 117–141. DOI: 10.1177/097152150301000106.
- Ghosh, Buddhadeb; Kumar, Girish (2003): *State politics and panchayats in India*. New Delhi: Manohar.
- Ghosh, Dilip K. (1995): *Grass-root Women Leaders: Who are They? A study in a West Bengal District*. In: *Journal of Rural Development* 14 (4), S. 357–366.
- Girard, Alexandra M. (2015): *Gender and public choice in rural India. Can female leaders really influence local governance?* In: *Journal of Gender Studies* 24 (5), S. 528–548. DOI: 10.1080/09589236.2013.856753.
- Goetz, Anne Marie (Hg.) (1997): *Getting institutions right for women in development*. London: Zed Books.
- Gopalan, Sarala (2005): *A Situational Analysis of Women and Girls in Tamil Nadu*. Hg. v. National Commission for Women. New Delhi. Online verfügbar unter [http://ncw.nic.in/pdfReports/Gender\\_Profile\\_Tamilnadu.pdf](http://ncw.nic.in/pdfReports/Gender_Profile_Tamilnadu.pdf), zuletzt geprüft am 20.10.2015.
- Government of India (1988): *National perspective plan for women. 1988–2000 A. D.; report of the core group set up by the Department of Women & Child Development, Ministry of Human Resource Development, Government of India*. New Delhi: Dep. of Women & Child Development.
- Government of India; Ministry of women and child development (2001): *National Policy for the Empowerment of Women 2001*. Online verfügbar unter <http://www.wcd.nic.in/empwomen.htm>, zuletzt geprüft am 04.10.2014.
- Government of India (Hg.) (2001a): *Provisional Population Totals: Chapter 6. Sex composition of the population. Census of India 2001 Series*. Online verfügbar unter [http://censusindia.gov.in/Data\\_Products/Library/Provisional\\_Population\\_Total\\_link/PDF\\_Links/chapter6.pdf](http://censusindia.gov.in/Data_Products/Library/Provisional_Population_Total_link/PDF_Links/chapter6.pdf), zuletzt geprüft am 25.07.2017.
- Government of India; Department of Panchayati Raj (2008): *Study on Elected Women Representatives in Panchayati Raj Institutions*. Delhi. Online verfügbar unter [http://accountabilityindia.in/sites/default/files/document-library/330\\_1260856798.pdf](http://accountabilityindia.in/sites/default/files/document-library/330_1260856798.pdf), zuletzt geprüft am 25.07.2017.
- Government of India (2008a): *Fifteenth Anniversary Charter on Panchayati Raj. Inclusive Growth through Inclusive Governance*. Online verfügbar unter <http://www.panchayat.gov.in/documents/401/84079/FinalCharter-English.pdf>, zuletzt geprüft am 05.08.2014.
- Government of India; Ministry of health and family welfare (Hg.) (2009): *Gender Equality and Women's Empowerment in India. National Family Health Survey (NFHS-3) India 2005–06*. Unter Mitarbeit von Sunita Kishor und Kamla Gupta. International Institute for Population Sciences. Delhi. Online verfügbar unter [http://rchiips.org/nfhs/a\\_subject\\_report\\_gender\\_for\\_website.pdf](http://rchiips.org/nfhs/a_subject_report_gender_for_website.pdf), zuletzt geprüft am 14.10.2015.
- Government of India (2011): *Censusinfo India 2011. Final Population Totals*. Online verfügbar unter [http://censusindia.gov.in/2011census/censusinfodashboard/stock/profiles/en/IND\\_India.pdf](http://censusindia.gov.in/2011census/censusinfodashboard/stock/profiles/en/IND_India.pdf), letzter Zugriff am 25.07.2017.

Government of India (2013): Crime in India 2012. Chapter 5: Crime against Women. Hg. v. National Crime Records Bureau. Ministry of Home Affairs. Online verfügbar unter <http://ncrb.gov.in/CD-CII2012/cii-2012/Chapter%205.pdf>, zuletzt geprüft am 13.10.2015.

Government of India (2013a): Good Practices. Panchayat Empowerment Prize 2012–2013. Ministry of Panchayati Raj. New Delhi. Online verfügbar unter <http://www.panchayat.gov.in/documents/401/80005/Good%20practices%20%28%20in%20English%29%202012-13%20.pdf>, zuletzt geprüft am 05.08.2014.

Government of India; Ministry of women and child development (2013b): National Resource Centre for Women. Delhi. Ministry of women and child development. Online verfügbar unter <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=101171>, zuletzt geprüft am 12.11.2015.

Government of India (2015): Crime in India 2014. Hg. v. National Crime Statistics Bureau. Ministry of Home Affairs. Online verfügbar unter <http://ncrb.nic.in/StatPublications/CII/CII2014/Statistics%202014.pdf>, zuletzt geprüft am 25.07.2017.

Government of India; Ministry of Statistics and Programme Implementation (2015a): Millenium Development Goals. India Country Report. Online verfügbar unter [http://mospi.nic.in/Mospi\\_New/upload/mdg\\_26feb15.pdf](http://mospi.nic.in/Mospi_New/upload/mdg_26feb15.pdf), zuletzt geprüft am 24.09.2015.

Government of India, Ministry of women and child development (2015b): Recommendations of High Level Committee(HLC) on Status of Women discussed at a one day workshop. Online verfügbar unter <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=123390>, zuletzt geprüft am 12.11.2015.

Government of India, Ministry of Panchayati Raj (2017): Local government directory. Consolidated Report of Panchayats. Online verfügbar unter <http://lgdirectory.gov.in/rptConsolidateforRuralLB.do>, zuletzt geprüft am 11.07.2017.

Govinda, Radikha (2012): Mapping ‘Gender Evaluation’ in South Asia. In: *Indian Journal of Gender Studies* 19 (2), S. 187–209. DOI: 10.1177/097152151201900202.

Gowda, Govinda (1998): Women in Panchayati Raj Insitutions: A Case study in Karnataka. In: *Journal of Rural Development* (17), S. 669–79.

Grabe, Shelly (2012): An empirical examination of women’s empowerment and transformative change in the context of international development. In: *American journal of community psychology* 49 (1–2), S. 233–245. DOI: 10.1007/s10464-011-9453-y.

Grown, Caren; Gupta, Geeta Rao; Kes, Aslihan (2005): UN Millennium Project 2005. Taking Action: Achieving Gender Equality and Empowering Women. Task Force on Education and Gender Equality. London, Sterling: Earthscan.

Gutierrez, Lorraine M. (1995): Understanding the Empowerment Process: Does Consciousness Make a Difference? In: *Social Work Research* 19 (4), S. 229–237.

Harding, Sandra (1997): Is there a Feminist Method ? In: Sandra Kemp (Hg.): *Feminisms*. Oxford: Oxford Univ. Press (Oxford readers), S. 160–170.

Heerah, Shirini (2006): Creating Spaces for Change: Women’s Empowerment and the Case of Panchayati Raj in India. Hg. v. United Nations International Research and Training Insitute for the Advancement of Women (INSTRAW). Online verfügbar unter <http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0708/DOC21599.pdf>, zuletzt geprüft am 10.12.2015.

High Level Committee on the Status of Women in India (2015): Report of the High Level Committee on the Status of Women in India. Executive Summary. Hg. v. Government of India, Ministry of Women and Child Development. Delhi. Online verfügbar unter [http://wcd.nic.in/sites/default/files/Executive%20Summary\\_HLC.pdf](http://wcd.nic.in/sites/default/files/Executive%20Summary_HLC.pdf), zuletzt geprüft am 06.06.2017.

Hoering, Uwe; Wichterich, Christa (1999): Local Governance oder: Vorwärts – Zurück zu Gandhi? In: *Peripherie* (76), S. 49–68.

Holden, Patricia (2015): Gender equality, women’s empowerment and the UN. In: Anne Coles, Leslie Gray und Janet Momsen (Hg.): *The Routledge Handbook of Gender and Development*. Hoboken: Taylor and Francis (Routledge International Handbooks), S. 527–537.

Honour, Trudie; Barry, Jim; Palnitkar, Sneha (1999): The quota innovation, gender and Indian politics: experience and prospects. In: *Equal Opportunities International* 18 (7), S. 1–16. DOI: 10.1108/02610159910785646.

Hoop, Thomas de; van Kempen, Luuk; Linssen, Rik; van Eerdewijk, Anouka (2014): Women’s Autonomy and Subjective Well-Being: How Gender Norms Shape the Impact of Self-Help Groups in Odisha, India. In: *Feminist Economics* 20 (3), S. 103–135. DOI: 10.1080/13545701.2014.893388.

Hughes, Melanie M.; Krook, Mona Lena; Paxton, Pamela (2015): Transnational Women’s Activism and the Global Diffusion of Gender Quotas. In: *International Studies Quarterly* 59 (2), S. 357–372. DOI: 10.1111/isqu.12190.

- Hugo, G. (2013): The heartbreaking plight of India's widows: How women are kicked out of their homes and shunned by society after their husbands die. In: *Mail online*, 29.04.2013. Online verfügbar unter <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2316493/The-heartbreaking-plight-Indias-widows-How-women-kicked-homes-shunned-society-husbands-die.html>, zuletzt geprüft am 21.06.2015.
- Hust, Evelin (2002): Political Representation and Empowerment: Women in the Institutions of Local Government in Orissa after the 73<sup>rd</sup> Amendment to the Indian Constitution. Working Paper No. 6. South Asia Institute, University of Heidelberg. Online verfügbar unter <http://archiv.ub.uni-heidelberg.de/volltextserver/4098/1/hpsacp6.pdf>, zuletzt geprüft am 18.01.2016.
- Hust, Evelin (2004): Women's political representation and empowerment in India. A million Indiras now? New Delhi: Manohar.
- Ibrahim, Solava; Alkire, Sabina (2007): Agency and empowerment: A proposal for internationally comparable indicator. OPHI Working Paper 4. Hg. v. University of Oxford.
- Inbanathan, Anand; Sivanna, N. (2011): Scheduled Castes, legitimacy and local governance. Continuing social exclusion in panchayats. Bangalore (Working paper/Institute for Social and Economic Change, 257).
- Indian Council of Social Science Research (1975): Status of women in India. A synopsis of the report of the National Committee on the Status of Women 1971–1974. Bombay: Allied Publishers.
- Institute of Social Science (ISS) (Hg.) (1995): Status of Panchayati Raj in the States in India 1994. Unter Mitarbeit von George Mathew. Institute of Social Science (ISS). New Delhi.
- Institute of Social Science (ISS) (Hg.) (2006): Panchayati Raj Update. Delhi.
- International Labour Organization (ILO) (2015): India Labour Market August 2015. Online verfügbar unter [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sro-new\\_delhi/documents/publication/wcms\\_389159.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sro-new_delhi/documents/publication/wcms_389159.pdf), zuletzt geprüft am 02.10.2015.
- Inter-Parliamentary Union (IPU) (2015): Women in National Parliaments. Situation as of 1<sup>st</sup> of November. Online verfügbar unter <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>, zuletzt geprüft am 02.12.2015.
- Inter-Parliamentary Union (IPU) (Hg.) (2015): Women in Parliament. 20 years in review. Geneva.
- Irwin, Jones (2012): Paulo Freire's Philosophy of Education. Origins, Developments, Impacts and Legacies. London: Continuum International Publishing.
- Iwanaga, Kazuki (Hg.) (2008): Women's political participation and representation in Asia. Obstacles and challenges. International Conference "Women and Politics in Asia". Copenhagen: NIAS (Women and politics in Asia, 2).
- Jacob, Suraj (2014): Gender and Legislative Performance in India. In: *Politics & Gender* 10 (02), S. 236–264. DOI: 10.1017/S1743923X14000051.
- Jafar, K. (2013): Reservation and Women's Political Freedom. Candidates' Experience from Three Gram Panchayats in Kerala, India. In: *Social Change* 43 (1), S. 79–97. DOI: 10.1177/0049085713475728.
- Jain, Devaki (1996): Panchayat Raj: Women changing governance. United Nations Development Programme. New York (Gender in Development Monograph Series, 5).
- Jain, L. C. (1985): Grass without roots. Rural development under government auspices. New Delhi u. a.: Sage Publ.
- Jain, S. P.; Hochgesang, Thomas W. (Hg.) (1995): Emerging trends in Panchayati Raj (rural local self-government) in India. Proceedings of National Conference on Emerging Trends in Rural Local Government in India (November 29–December 1, 1994). Hyderabad: National Institute of Rural Development; Konrad Adenauer Foundation.
- Jain, L. C. (1996): Cooperatives: An Appropriate Vehicle for Women's Empowerment. In: Nitya Rao, Luise Rürup und R. Sudarshan (Hg.): Sites of change. The structural context for empowering women in India ; proceedings of a workshop sponsored by Friedrich-Ebert-Stiftung, New Delhi and United Nations Development Program, New Delhi, 12–13 December 1995, Neemrana Fort, Rajasthan, India, S. 401–419.
- Jalalzai, F.; Krook, M. L. (2010): Beyond Hillary and Benazir. Women's Political Leadership Worldwide. In: *International Political Science Review* 31 (1), S. 5–21. DOI: 10.1177/0192512109354470.
- Jani, Llaben (1995): Gender Issues in New Panchayati Raj System. In: S. P. Jain und Thomas W. Hochgesang (Hg.): Emerging trends in Panchayati Raj (rural local self-government) in India. Proceedings of National Conference on Emerging Trends in Rural Local Government in India (November 29–December 1, 1994). Hyderabad: National Institute of Rural Development; Konrad Adenauer Foundation, S. 127–130.
- Jayal, Niraja Gopal (2006): Engendering local democracy: The impact of quotas for women in India's panchayats. In: *Democratization* 13 (1), S. 15–35. DOI: 10.1080/13510340500378225.
- Jayawardena, K. (1986): Feminism and Nationalism in the Third World. London.

- Jayaweera, Swarna (1997): Women, Education and Empowerment in Asia. In: *Gender and Education* 9 (4), S. 411–423.
- Jejeebhoy, Shireen J. (2000): Women's Autonomy in Rural India. Its Dimensions, Determinants, and the Influence of Context. In: Harriet B. Presser und Gita Sen (Hg.): Women's empowerment and demographic processes. Moving beyond Cairo. Oxford: Oxford Univ. Press (International studies in demography), S. 204–237.
- Jha, Amit; Pal, Mahi (2004): Devolution or Delusion. An Evaluation of the Status of Panchayati Raj Institutions in India. In: Surat Singh (Hg.): Decentralised governance in India. Myth and reality. New Delhi: Deep & Deep Publications, S. 89–104.
- Joseph, Vanishree (2011): Capability of elected women representatives on gender issues in grassroots governance. New Delhi: Concept Publishers.
- Joshi, Devin (2012): Who gets unequal parliamentary representation? A comparison of India and Sri Lanka. In: *Contemporary South Asia* 20 (3), S. 401–406. DOI: 10.1080/09584935.2011.599832.
- Joshi, Devin K.; Kingma, Kara (2013): The Uneven Representation of Women in Asian Parliaments: Explaining Variation across the Region. In: *African and Asian Studies* 12 (4), S. 352–372.
- Joshi, R. P. (1998): Constitutionalization of Panchayati Raj. A Reassessment. Jaipur.
- Jürgenmeyer, Clemens; Rösel, Jakob (2009): Hierarchie und Differenz – Die indische Kastengesellschaft. In: *Der Bürger im Staat* 59 (3–4), S. 206–214.
- Kabeer, Naila (1994): Reversed realities. Gender hierarchies in development thought. London u. a.: Verso.
- Kabeer, Naila (1999): Resources, agency, achievements. Reflections on the measurement of women's empowerment. In: *Development and Change* 30, S. 435–465. Online verfügbar unter <https://www.utsc.utoronto.ca/~kmacd/IDSC10/Readings/research%20design/empowerment.pdf>, zuletzt geprüft am 16.08.2016.
- Kabeer, Naila (2012): Empowerment, Citizenship and Gender Justice: A Contribution to Locally Grounded Theories of Change in Women's Lives. In: *Ethics & Social Welfare* 6 (3), S. 216–232.
- Kabeer, Naila (2014): Violence against women and girls: a challenge for sustainable human development. Occasional Paper. Hg. v. United Nations Development Programme (UNDP), Human Development Report Office. Online verfügbar unter [http://hdr.undp.org/sites/default/files/kabeer\\_hdr14.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/kabeer_hdr14.pdf), zuletzt geprüft am 12.09.2014.
- Kabeer, Naila (2015): Tracking the gender politics of the Millennium Development Goals: struggles for interpretive power in the international development agenda. In: *Third World Quarterly* 36 (2), S. 377–395.
- Kahlon, Prabhjot Kaur (2004): The Impact of 73<sup>rd</sup> Amendment on Women's Political Empowerment: A Study of Punjab. In: Surat Singh (Hg.): Decentralised governance in India. Myth and reality. New Delhi: Deep & Deep Publications, S. 171–177.
- Kala, Mandira; Kusum, Malik (2014): Vital Stats. Participation of Lok Sabha MPs in Budget Session 2014. Hg. v. PRS Legislative Research. Centre for Policy Research. New Delhi. Online verfügbar unter [http://www.prsindia.org/administrator/uploads/general/1408020995\\_Vital%20Stats-%20Participation%20on%20LS%20MPs.pdf](http://www.prsindia.org/administrator/uploads/general/1408020995_Vital%20Stats-%20Participation%20on%20LS%20MPs.pdf), zuletzt geprüft am 11.12.2015.
- Kalaramadam, Sreevidya (2012): Dis/empowering political subjects: The production of "failed" elected women representatives in India. In: *Women's Studies International Forum* 35 (4), S. 276–285. DOI: 10.1016/j.wsif.2012.05.003.
- Kapadia, Karin (2002): Introduction: The Politics of Identity, Social Inequalities and Economic Growth. In: Karin Kapadia (Hg.): The violence of development. The politics of identity, gender and social inequalities in India. London u. a.: Zed Books, S. 1–40.
- Kapadia, Karin (Hg.) (2002): The violence of development. The politics of identity, gender and social inequalities in India. London u. a.: Zed Books.
- Karam, Azza (Hg.) (1998): Women in parliament. Beyond numbers. Stockholm: Internat. Inst. for Democracy and Electoral Assistance (Handbook series/International IDEA, 2).
- Katzenstein, Mary Fainsod (1978): Towards Equality? Cause and Consequence of the Political Prominence of Women in India. In: *Asian Survey* 18 (5), S. 473–486. DOI: 10.2307/2643461.
- Kaur, Jagroop (2011): Genesis and development of women empowerment in India. In: Ranbir Singh und Surat Singh (Hg.): Local democracy and good governance. Five decades of panchayati raj. New Delhi: Deep & Deep Publications, S. 259–265.
- Kaushik, P. D. (2007): Women's rights. Access to justice. New Delhi: Bookwell in collaboration with Rajiv Gandhi Institute for Contemporary Studies.
- Kaushik, Susheela (1993): Women and Panchayati Raj. New Delhi: Har-Anand Publ.

- Kaushik, Susheela (1995): Panchayati Raj in action. Challenges to women's role. New Delhi: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Kaushik, Susheela (2004): Voices of women in Panchayati Raj. New Delhi: Friedrich-Ebert-Stiftung India Office.
- Keenan, L.; Mir, S. (2008): Women's Reservation: A Long Delayed and a Much Needed Step. Centre for Legislative Research and Advocacy (Policy Brief no. 3). Online verfügbar unter <http://www.clraindia.org/include/women.pdf>, zuletzt geprüft am 28.12.2015.
- Kelly, Rita Mae; Duerst-Lahti, Georgia (1995): The Study of Gender Power and Its Link to Governance and Leadership. In: Georgia Duerst-Lahti und Rita Mae Kelly (Hg.): Gender power, leadership, and governance. Ann Arbor: Univ. of Michigan Press, S. 39–64.
- Kemp, Sandra (Hg.) (1997): Feminisms. Oxford: Oxford Univ. Press (Oxford readers).
- Kerner, Ina (1999): Feminismus, Entwicklungszusammenarbeit und postkoloniale Kritik. Eine Analyse von Grundkonzepten des Gender-and-Development-Ansatzes. Hamburg: Lit-Verlag (Berliner Studien zur Politikwissenschaft, 2).
- Kieffer, Charles H. (1984): Citizen Empowerment: Introduction to the Issue. In: Julian Rappaport, Carolyn F. Swift und Robert Hess (Hg.): Studies in empowerment. Steps toward understanding and action. New York: Haworth Press (Prevention in human services 3 (2/3), S. 9–36.
- King, Charyl Simrell (1995): Sex-Role Identity and Decision Styles. How Gender Helps Explain the Paucity of Women at the Top. In: Georgia Duerst-Lahti und Rita Mae Kelly (Hg.): Gender power, leadership, and governance. Ann Arbor: Univ. of Michigan Press, S. 67–92.
- Kishwar, Madhu (1996): Women and Politics: Beyond Quotas. In: *Economic and Political Weekly* 31 (43), S. 2867–2874. DOI: 10.2307/4404714.
- Klasen, Stephan; Pieters, Janneke (2015): What explains the stagnation of female labor force participation in urban India? Policy Research Working Paper 7222. Hg. v. World Bank Group. Online verfügbar unter [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/03/24/090224b082c74595/1\\_0/Rendered/PDF/What0explains0ion0in0urban0India00.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/03/24/090224b082c74595/1_0/Rendered/PDF/What0explains0ion0in0urban0India00.pdf), zuletzt geprüft am 01.10.2015.
- Krook, Mona Lena (2009): Quotas for women in politics. Gender and candidate selection reform worldwide. Oxford, New York: Oxford Univ. Press.
- Kudva, Neema (2003): Engineering Elections: The Experiences of Women in Panchayati Raj in Karnataka, India. In: *International Journal of Politics, Culture and Society* 16 (3), S. 445–463. DOI: 10.1023/A:1022312613488.
- Kudva, Neema; Misra, Kajri (2008): Gender Quotas, the Politics of Presence, and the Feminist Project: What Does the Indian Experience Tell Us? In: *Signs* 34 (1), S. 49–73. DOI: 10.1086/589239.
- Kumar, Girish (2006): Local democracy in India. Interpreting decentralization. New Delhi u. a.: Sage Publications.
- Kumar, K. Naresh (2014): Decision Making and Empowerment. Women in India. In: Manuja K. Devi (Hg.): Gender issues. Empowerment of women. New Delhi: Serials Publications, S. 442–460.
- Kumar, Payal (Hg.) (2015): Unveiling women's leadership. Identity and meaning of leadership in India. Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
- Kumar, Rohit (2009): Vital Stats. Activity of First-term, Young and Women MPs, Budget Session 2009. Hg. v. PRS Legislative Research. Centre for Policy Research. New Delhi. Online verfügbar unter <http://www.prsindia.org/administrator/uploads/general/1244007129~~Vital%20Stats%20document-15th%20Lok%20Sabha%20-%20final%20file.pdf>, zuletzt geprüft am 07.12.2015.
- Kumar, Shiva (2013): Women get raw deal in politic. In: *Times of India*, 21.04.2013. Online verfügbar unter <http://kannadigaworld.com/news/karnataka/7215.html>, zuletzt geprüft am 13.01.2016.
- Kumari, Ranjana (2013): Women's participation in politics in India. Achieving Genuine Democracy. In: Silke Franke (Hg.): Ohne Frauen ist kein Staat zu machen. Gleichstellung als Motor für nachhaltige Entwicklung. München: Hanns-Seidel-Stiftung (Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen, 90), S. 25–30.
- Kumari, Ranjana (2014): Patriarchalische Politik: Das Ringen um wahre Demokratie im zeitgenössischen Indien. Heinrich-Böll-Stiftung. Online verfügbar unter <https://www.boell.de/de/2014/02/26/patriarchalische-politik-das-ringen-um-wahre-demokratie-im-zeitgenoessischen-indien>, zuletzt geprüft am 02.12.2015.
- Kumtakar, Prema; Tremblay, Reeta Chowdhari (1998): Governance and Representation: A Study of Women and Local Self Government. In: *Indian Journal of Public Administration* XLIV (3).
- Kunze, Isabelle; Momsen, Janet (2015): Exploring gendered rural spaces of agrobiodiversity management. In: Anne Coles, Leslie Gray und Janet Momsen (Hg.): The Routledge Handbook of Gender and Development. Hoboken: Taylor and Francis (Routledge International Handbooks), S. 106–116.

- Kynch, Jocelyn; Sibbons, Maureen (1998): Women Dying, Women Working. DisEmpowerment in British India. In: Haleh Afshar (Hg.): Women and empowerment. Illustrations from the Third World. Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press (Women's studies at York series), S. 164–188.
- Lalnehzovi (Hg.) (2007): Women's development in India. Problems and prospects (essays in honour of Prof. R.N. Prasad). New Delhi: Mittal Publications.
- Lamnek, Siegfried (2005): Qualitative Sozialforschung. Lehrbuch. Weinheim: Beltz PVU.
- Landes, Joan B. (Hg.) (1998): Feminism, the public and the private. Oxford: Oxford Univ. Press (Oxford readings in feminism), S. 65–99.
- Lipman-Blumen, Jean (1984): Gender roles and power. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Lloyd, Moya (2013): Power, politics, domination and oppression. In: Georgina Waylen (Hg.): The Oxford handbook of gender and politics. Oxford: Oxford Univ. Press, S. 111–134.
- Lorber, Judith; Farrell, Susan A. (Hg.) (1993): The social construction of gender. Newbury Park: Sage.
- Lüders, C. (2003): Teilnehmende Beobachtung. In: Ralf Bohnsack, Winfried Marotzki und Michael Meuser (Hg.): Hauptbegriffe qualitativer Sozialforschung. Opladen: Verlag Budrich, S. 151–153.
- Madgavkar, Anu (2012): India's missing women workforce. Hg. v. livemint E-paper. Online verfügbar unter <http://www.livemint.com/Opinion/dd80FniJdurubBOoNJeOHK/Indias-missing-women-workforce.html>, zuletzt geprüft am 13.10.2015.
- Mahmud, Simeen; Shah, Nirali M.; Becker, Stan (2012): Measurement of Women's Empowerment in Rural Bangladesh. In: *World Development* 40 (3), S. 610–619. DOI: 10.1016/j.worlddev.2011.08.003.
- Malaviya, Harsh Dev (1956): Village Panchayats in India. New Delhi.
- Malhotra, A.; Schuler, S.R.; Boender, C. (2002): Measuring women's empowerment as a variable in international development. Background Paper for World Bank Workshop on Poverty and Gender: New Perspectives. Online verfügbar unter <http://siteresources.worldbank.org/INTGENDER/Resources/MalhotraSchulerBoender.pdf>, zuletzt geprüft am 15.07.2016.
- Malhotra, A. (2003): Conceptualizing and Measuring Women's Empowerment as a Variable in International Development. Paper presented at the Workshop on "Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspectives" held at the World Bank in Washington, D. C. on February 4<sup>th</sup> and 5<sup>th</sup>. Online verfügbar unter <http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/486312-1095970750368/529763-1095970803335/malhotra2.pdf>, zuletzt geprüft am 03.02.2016.
- Malhotra, A.; Schuler, Sidney Ruth (2005): Women's empowerment as a variable in international development. In: Deepa Narayan (Hg.): Measuring Empowerment. Cross Disciplinary Perspectives. Washington, D. C.: World Bank, S. 71–88.
- Malik, Shamsar Singh (2002): The New Panchayati Raj: Rural Transformation in the State of Haryana. Jaipur.
- Manavalan, D. K.: Empowerment of Women through Panchayati Raj in Rajasthan and Orissa, India (Sida Evaluation 00/31). Online verfügbar unter [http://www.sida.se/globalassets/publications/import/pdf/en/empowerment-of-women-through-panchayati-raj-in-rajasthan-and-orissa-india\\_2298.pdf](http://www.sida.se/globalassets/publications/import/pdf/en/empowerment-of-women-through-panchayati-raj-in-rajasthan-and-orissa-india_2298.pdf), zuletzt geprüft am 30.07.2014.
- Mandal, Amal; Laha, Sidhartha Sankar (Hg.) (2014): Dynamics of development and discontent. Delhi: Bookwell.
- Mande, J.V.; Kshatriya, A.M. (2011): Role Performance of Women Member of Grampanchayat. In: *Journal of Community Mobilization and Sustainable Development* 6 (1), S. 89–92.
- Matern, Tobias (2014): Vergewaltigung in Indien – „Rückfall ins Mittelalter“. In: *Süddeutsche Zeitung*. Online verfügbar unter <http://www.sueddeutsche.de/politik/vergewaltigung-in-indien-rueckfall-ins-mittelalter-1.1981110>, zuletzt geprüft am 12.09.2014.
- Mathew, George (1994): Panchayati raj from legislation to movement. New Delhi: Concept Pub. Co.
- Mathew, George (1995): Introduction. In: Institute of Social Science (ISS) (Hg.): Status of Panchayati Raj in the States in India 1994. Unter Mitarbeit von George Mathew. New Delhi, S. 1–14.
- Mathew, George (2001): Panchayat Elections. Dismal Record. In: *Economic and Political Weekly* 36 (3), S. 183–184. Online verfügbar unter <http://www.jstor.org/stable/4410188>, zuletzt geprüft am 06.08.2014.
- Mathew, George (2003): Panchayati Raj institutions and human rights. PUCL Bulletin (March 2003). Online verfügbar unter <http://www.pucl.org/Topics/Law/2003/panchayati-raj.htm>, zuletzt geprüft am 05.09.2014.
- Mathew, George (2011): Democratic decentralisation and good governance. The challenge before the social scientist. In: Ranbir Singh und Surat Singh (Hg.): Local democracy and good governance. Five decades of panchayati raj. New Delhi: Deep & Deep Publ, S. 33–36.

- Matland, Richard E. (1998): Women's representation in national legislatures: Developed and developing countries. In: *Legislative Studies Quarterly* 23 (1), S. 109–125.
- Mayaram, Shail (2002): New Modes of Violence. The Backlash Against Women in the Panchayat System. In: Karin Kapadia (Hg.): *The violence of development. The politics of identity, gender and social inequalities in India*. London u. a.: Zed Books, S. 393–424.
- McWilliams, Kathleen (2011): *Exploring the Participation of Dalit Women Versus Women of Other Castes in Panchayati Raj in Rajasthan, India. A Study in Contrasts*. Ottawa: Library and Archives Canada = Bibliothèque et Archives Canada (Canadian theses = Thèses canadiennes).
- Media Print 147/169 (2005): *Statistical Tables*. Coimbatore, Indien.
- Meenakshi, J. (Hg.) (2007): *Women and panchayati raj*. New Delhi: Omega Publ.
- Menon, Nivedita (Hg.) (1999): *Gender and politics in India*. New Delhi, New York, Oxford: Oxford Univ. Press (Themes in politics series).
- Menon-Sen, Kalyani; Kumar, A.K. (2001): *Women in India. How Free? How Equal? Report Commissioned by the Office of the UN Resident Coordinator in India*. New York.
- Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (2010): ExpertInneninterview: Zur Rekonstruktion spezialisierten Sonderwissens. In: Ruth Becker, Beate Kortendiek und Barbara Budrich (Hg.): *Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung. Theorie, Methoden, Empirie*. 3., erw. und durchges. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Geschlecht & Gesellschaft, 35), S. 376–379.
- Meuser, Michael.; Nagel, Ulrike (1991): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Detlef Garz und Klaus Kraimer (Hg.): *Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 441–471.
- Mohan, Shantha; Manorama, Ruth; Papanna, Geetha Devi; Rani, Late Martha Pushpa (2004): *Baseline Report on Women and Political Participation in India*. Hg. v. NAWO, IWID, International womens right action watch asia pacific. National Institute for Advances Studies (NIAS) et al. Kuala Lumpur.
- Mohanty, Bidyut (1995): Panchayati Raj, 73<sup>rd</sup> Constitutional Amendment and Women. In: *Economic and Political Weekly* 30 (52), S. 3346–3350.
- Mohanty, Bidyut (1999): Panchayat Raj Institutions and women. In: Bharati Ray und Aparna Basu (Hg.): *From independence towards freedom. Indian women since 1947*. New Delhi, Oxford: Oxford Univ. Press (Gender studies from Oxford University Press, India), S. 19–33.
- Mohanty, Bidyut (2005): *Women and Panchayats in India. Creating a New Space for Leadership in Asia*. Seminário Internacional REG GEN: Alternativas Globalização (8 al 13 de Outubro de 2005, Hotel Gloria, Rio de Janeiro). Online verfügbar unter <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/reggen/pp27.pdf>, zuletzt geprüft am 02.07.2014.
- Mohanty, Chandra Talpade (1997): Under Western Eyes. Feminist Scholarship and Colonial Discourses. In: Sandra Kemp (Hg.): *Feminisms*. Oxford: Oxford Univ. Press (Oxford readers), S. 91–96.
- Molyneux, Maxine (1985): Mobilisation without Emancipation? Women's interests, the State, and the Revolution in Nicaragua. In: *Feminist Studies* 11 (2), S. 227–254.
- Moser, Caroline O. (1989): Gender planning in the Third World: Meeting practical and strategic gender needs. *World Development*. In: *World Development*, S. 1799–1825.
- Moser, Caroline O. N. (1993): *Gender planning and development. Theory, practice, and training*. London, New York: Routledge.
- Moser, Caroline O. N.; Tornqvist, Annika; van Bronkhorst, Bernice (1998): *Mainstreaming gender and development in the World Bank. Progress and recommendations*. Washington, D. C.: The World Bank (Environmentally and socially sustainable development Social development).
- Mullen, Rani D. (2012): *Decentralization, local governance, and social wellbeing in India. Do local governments matter?* London: Routledge (Routledge advances in South Asian studies, 23).
- Nakkeeran, N. (2003): Women's Work, Status and Fertility: Land, Caste and Gender in a South Indian Village. In: *Economic and Political Weekly* 38 (37), S. 3931–3939.
- Nandal, Vikas (2013): Participation of Women in Panchayati Raj Institutions. A Sociological Study of Haryana, India. In: *International Research Journal of Social Science* 2 (12), S. 47–50.
- Nanivadekar, Medha (2005): *Indian Experience of Women's Quota in Local Government: Implications for future strategies*. Paper Prepared for the Expert Group Meeting on Equal participation of women and men in decision-making processes, with particular emphasis on political participation and leadership; 24 to 27 October 2005. Online verfügbar unter [http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/eq1-men/docs/EP.8\\_rev.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/eq1-men/docs/EP.8_rev.pdf), zuletzt geprüft am 16.01.2016.

- Nanivadekar, Medha (2006): Are Quotas a Good Idea? The Indian Experience with Reserved Seats for Women. In: *Politics and Gender* 2 (1), S. 119. DOI: 10.1017/S1743923X06241011.
- Narayan, Deepa (Hg.) (2002): Empowerment and poverty reduction. A sourcebook. Washington, D. C.: World Bank.
- Narayan, Deepa (2005): Conceptual Framework and Methodological Challenges. In: Deepa Narayan (Hg.): *Measuring Empowerment. Cross Disciplinary Perspectives*. Washington, D. C.: World Bank, S. 3–38.
- Narayan, Deepa (Hg.) (2005): *Measuring Empowerment. Cross Disciplinary Perspectives*. Washington, D. C.: World Bank. Online verfügbar unter <http://hdl.handle.net/10986/7441>, zuletzt geprüft am 25.07.2017.
- Narayanan, Revathi (2002): Grassroots, Gender and Governance. Panchayati Raj Experiences from Mahila samakhya Karnataka. In: Karin Kapadia (Hg.): *The violence of development. The politics of identity, gender and social inequalities in India*. London u. a.: Zed Books, S. 295–351.
- Narayanan, Revathi (1996): Empowering Women in Panchayat Raj. Struggle in the Brave New World of SAP. In: Nitya Rao, Luise Rürup und R. Sudarshan, R. (Hg.): *Sites of Change. The Structural Context for Empowering Women in India*. New Delhi: Tulika, S. 379–400.
- National Informatics Center Tamil Nadu (2006): District Administration. Online verfügbar unter [http://www.coimbatore.tn.nic.in/dist\\_admin.html](http://www.coimbatore.tn.nic.in/dist_admin.html), zuletzt geprüft am 15.07.2006.
- National Institute for Advances Studies (NIAS) (Hg.) (1997): Unpacking the status of women: A model for studying gender equality. Paper prepared for UNDP/GIDP Gender and Development Monograph Series. Bangalore.
- Niranjana, Seemanthini (2002): Exploring Gender Inflections within Panchayati Raj Institutions. Women's Politicization in Andhra Pradesh. In: Karin Kapadia (Hg.): *The violence of development. The politics of identity, gender and social inequalities in India*. London u. a.: Zed Books, S. 252–392.
- Nolle, Louise (2008): The two-sided family. The impact of the family and everyday life on women's political participation in rural Karnataka. Lund: Univ. Centre for East and South-East Asian Studies (Working papers in contemporary Asian studies, 22).
- Norris, Pippa; Lovenduski, Joni (1995): Political recruitment. Gender, race, and class in the British parliament. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Nussbaum, Martha C. (1995): Human Capabilities, Female Human Beings. In: Martha C. Nussbaum und Jonathan Glover (Hg.): *Women, Culture, and Development*. Oxford: Oxford Univ. Press, S. 61–104.
- Nussbaum, Martha C. (2003): Gender and Governance: An Introduction. In: Martha C. Nussbaum (Hg.): *Essays on gender and governance*. New Delhi: Human Development Resource Centre United Nations Development Programme, S. 1–19.
- Nussbaum, Martha C. (Hg.) (2003): *Essays on gender and governance*. New Delhi: Human Development Resource Centre United Nations Development Programme. Online verfügbar unter [http://www.undp.org/content/dam/india/docs/essays\\_on\\_gender\\_and\\_governance.pdf](http://www.undp.org/content/dam/india/docs/essays_on_gender_and_governance.pdf), zuletzt geprüft am 25.07.2017.
- Nussbaum, Martha C.; Glover, Jonathan (1995): Introduction. In: Martha C. Nussbaum und Jonathan Glover (Hg.): *Women, Culture, and Development*. Oxford: Oxford Univ. Press, S. 1–34.
- Nussbaum, Martha C.; Glover, Jonathan (Hg.) (1995): *Women, Culture, and Development*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Okin, Susan Moller (1998): Subjects of Sex/Gender/Desire. In: Anne Phillips (Hg.): *Feminism and politics*. Oxford: Oxford Univ. Press (Oxford readings in feminism), S. 116–141.
- Oommen, M. A. (2009): Limits of a 'Devolution Index' In: *Economic and Political Weekly* (29), S. 17–21. Online verfügbar unter <http://www.jstor.org/stable/40279279>, zuletzt geprüft am 06.08.2014.
- Osmani, Lutfun N. Khan (1998): The Grameen Bank Experiment. Empowerment of Women through Credit. In: Haleh Afshar (Hg.): *Women and empowerment. Illustrations from the Third World*. Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press (Women's studies at York series), S. 67–109.
- Pai, Sudha (1998): Pradhanis in New Panchayats: Field Notes from Meerut District. In: *Economic and Political Weekly* 33 (18), S. 1009–1010.
- Pal, Mahi (2004): Panchayati Raj and Rural Governance: Experiences of a Decade. In: *Economic and Political Weekly* 39 (2), S. 137–143. DOI: 10.2307/4414491.
- Pal, Satyabrata (2014): The statistics of gender bias. Kommentar. In: *The Hindu* 2014, 25.03.2014. Online verfügbar unter <http://www.thehindu.com/opinion/op-ed/the-statistics-of-gender-bias/article5827135.ece>, zuletzt geprüft am 19.10.2015.
- Palanithurai, Ganapathy (1999): *New Panchayati Raj System at Work. An Evaluation*. New Delhi.

- Palanithurai, Ganapathy (2002): Impediments to empowerment of women: experiences of elected women representatives in panchayats in Tamil Nadu. In: *Indian journal of political science* 63 (1), S. 37–49.
- Palanithurai, Ganapathy (2005): Process and performance of gram panchayat women and dalit presidents. New Delhi: Concept Pub. Co.
- Palanithurai, Ganapathy (2007): A handbook for panchayati raj administration (Tamil Nadu). New Delhi: Concept Pub. Co.
- Palanithurai, Ganapathy; Uma, G.; Vanishree, J. (2009): Networking of elected women representatives at grassroots. New Delhi: Concept Pub. Co.
- Panda, Snehlata (1997): Political Empowerment of Women: The case of Orissa. In: *Journal of Rural Development* 22 (4), S. 665–667.
- Panday, Pranab Kumar (2008): Representation without participation: Quotas for Women in Bangladesh. In: *International Political Science Review* 9 (4), S. 489–512.
- Parihar, Lalita Dhar (2011): Women and law. From impoverishment to empowerment. Lucknow: Eastern Book Co.
- Parihar, Rohit (2010): Return to the Raj; More and More City-Bred Men and Women Are Turning to Panchayati Raj for a Taste of Rural Politics Before They Leap Into the Big League. In: *India Today*, 16.10.2010. Online verfügbar unter <http://indiatoday.intoday.in/story/return-to-the-raj/1/116559.html>, zuletzt geprüft am 06.01.2016.
- Patel, Reena; Parmentier, Mary Jane C. (2005): The Persistence of Traditional Gender Roles in the Information Technology Sector: A Study of Female Engineers in India. In: *Information Technologies and International Development* 2 (3), S. 29–46. DOI: 10.1162/1544752054782457.
- Pateman, Carol (2011): Three questions about womanhood suffrage. In: Samuel Allen Chambers und Terrell Carver (Hg.): *Carole Pateman. Democracy, feminism, welfare*. London, New York: Routledge (Routledge innovators in political theory, 2), S. 128–144.
- Patnaik, P. (2014): Politics is Not Just a Men's Game. Women in Democratic Local Governance of Odisha. In: *Social Change* 44 (1), S. 131–153. DOI: 10.1177/0049085713514830.
- Paxton, P.; Kunovich, S. (2003): Women's political representation: The importance of ideology. In: *Social Forces* 82 (1), S. 87–113.
- Pennock, J. Roland; Chapman, John W. (Hg.) (1971): *Privacy*. New York: Atherton Press.
- Permanyer, Iñaki (2013): A Critical Assessment of the UNDP's Gender Inequality Index. In: *Feminist Economics* 19 (2), S. 1–32. DOI: 10.1080/13545701.2013.769687.
- Peterson, V. Spike; Runyan, Anne Sisson (1999): *Global gender issues*. 2. ed. Boulder, Oxford: Westview (Dilemmas in world politics).
- Philipose, Pamela (2014): Women and politics: trends from the 16<sup>th</sup> General Election. Hg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung e. V., India Office. Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/indien/10904-20140905.pdf>, zuletzt geprüft am 12.12.2015.
- Phillips, Anne (1994): Dealing With Difference: A Politics of Ideas or a Politics of Presence? In: *Constellations: An International Journal of Critical & Democratic Theory* 1 (1), S. 74.
- Phillips, Anne (1995): *The politics of presence*. Oxford: Clarendon Press (Oxford political theory).
- Phillips, Anne (Hg.) (1998): *Feminism and politics*. Oxford: Oxford Univ. Press (Oxford readings in feminism).
- Pisharoty; Sangeeta Barooah (2016): Twenty Years Too Long: Women's Reservation Bill Continues to Languish in Lok Sabha. In: *The Wire*, 16.09.2016. Online verfügbar unter <https://thewire.in/66260/womens-reservation-bill-in-lok-sabha/>, zuletzt geprüft am 08.06.2017.
- Pitkin, Hanna Fenichel (1967): *The concept of representation*. Berkeley: Univ. of California Press.
- Polgreen, Lydia (2010): Up roar in India over female Lawmaker Quota. In: *The New York Times*, 09.03.2010.
- Prabhu, K. Seeta; Sarker, P.C.; Radha, A. (1996): Gender-related development Index for Indian States. A preliminary exercise. In: Nitya Rao, Luise Rürup und R. Sudarshan (Hg.): *Sites of change. The structural context for empowering women in India; proceedings of a workshop sponsored by Friedrich-Ebert-Stiftung, New Delhi, and United Nations Development Program, New Delhi, 12–13 December 1995, Neemrana Fort, Rajasthan, India*, S. 29–39.
- Prasad, Neha Kirti; Padalia, M. (2011): Women Empowerment in the Panchayati Raj Institutions of Uttarakhand after the 73<sup>rd</sup> constitutional amendment act. In: Ranbir Singh und Surat Singh (Hg.): *Local democracy and good governance. Five decades of panchayati raj*. New Delhi: Deep & Deep Publications, S. 272–277.
- Press Information Bureau; Government of India (2014): Representation of women in Lok Sabha. Delhi (21.03.2014). Online verfügbar unter <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=104651>, zuletzt geprüft am 02.12.2015.

- Presser, Harriet B.; Sen, Gita (Hg.) (2000): Women's empowerment and demographic processes. Moving beyond Cairo. Seminar Entitled Female Empowerment and Demographic Processes. Oxford: Oxford Univ. Press (International studies in demography).
- Priya, Nanda; Abhishek, Gautam; Verma, Ravi; Khanna, Aarushi; Khan, Nizamuddin; Brahme, Dhanashri; Boyle, Shobhana; Kumar, Sanjay (2014): Study on Masculinity, Intimate Partner Violence and Son Preference in India. Hg. v. International Center for Research on Women. New Dehli.
- PRS Legislative Research (2008): Legislative Brief. The Constitution (One Hundred and Eighth Amendment) Bill, 2008. Hg. v. Centre for Policy Research. New Delhi. Online verfügbar unter [http://www.prsindia.org/uploads/media/Constitution%20Eighth/bill184\\_20080923184\\_Legislative\\_Brief\\_\\_\\_Women\\_s\\_reservation\\_Bill\\_final.pdf](http://www.prsindia.org/uploads/media/Constitution%20Eighth/bill184_20080923184_Legislative_Brief___Women_s_reservation_Bill_final.pdf), zuletzt geprüft am 10.12.2015.
- PTI (2014): Women's bill: an idea whose time is yet to come in LS. In: *The Hindu*, 08.09.2014. Online verfügbar unter <http://www.thehindu.com/news/national/womens-bill-an-idea-whose-time-is-yet-to-come-in-ls/article5713978.ece>, zuletzt geprüft am 20.11.2015.
- Raabe, Katarina; Sekher, Madhushree; Birner, Regina (2009): The effects of political reservations for women on local governance and rural service provision. Survey Evidence from Karnataka. Hg. v. International Food Policy Research Institute (No.878, IFPRI discussion papers). Online verfügbar unter <http://environmentportal.in/files/The%20Effects%20of%20Political%20Reservations%20for%20Women.pdf>, zuletzt geprüft am 24.07.2017.
- Rachiyata, Sangeeta (2015): Women – Empowerment (An Analysis in Context of Panchayati Raj). In: *Golden Research Thoughts* 5 (1), S. 1–8.
- Radu, Ban; Vijayendra, Rao (2008): Tokenism or Agency? The Impact of Women's Reservations on Village Democracies in South India. In: *Economic Development and Cultural Change* 56 (3), S. 501–530. DOI: 10.1086/533551.
- Rai, Shirin (1997): Gender and Representation: Women MPs in the Indian Parliament. In: Anne Marie Goetz (Hg.): Getting institutions right for women in development. London: Zed Books, S. 104–122.
- Rai, Shirin; Bari, Farzana; Mahtab, Nazmunessa; Mohanty, Bidyut (2007): Gender quotas and the politics of empowerment – a comparative study. In: Drude Dahlerup (Hg.): Women, quotas and politics. London, New York: Routledge (Routledge research in comparative politics, 10), S. 222–245.
- Rai, Shirin M. (1999): Democratic institutions, political representation and women's empowerment: The quota debate in India. In: *Democratization* 6 (3), S. 84–99. DOI: 10.1080/13510349908403622.
- Rai, Shirin M. (2005): Reserved Seats in South Asia. A Regional Perspective. In: Julie Ballington und Azza Karam (Hg.): Women in Parliament. Beyond Numbers. A Revised Edition. Stockholm, S. 174–183.
- Ramachandran, Vimala (2005): Women's Empowerment as International Showbiz. Rendezvous in Niala. In: Maitrayee Chaudhuri (Hg.): Feminism in India. London: Zed Books (Issues in contemporary Indian feminism), S. 280–284.
- Raman, Sita Anantha (2009): Women in India. A social and cultural history. Volume 2. Santa Barbara: Praeger/ABC-CLIO.
- Raman, Vasanthi (2002): The Implementation of Quotas for Women: The Indian Experience. Paper prepared for the Regional Workshop on the Implementation of Quotas: Asian Experiences, Sept. 2002, Jakarta, Indonesia. Center for Women's Development Studies. New Dehli. Online verfügbar unter [http://static.quotaproject.org/CS/CS\\_India.pdf](http://static.quotaproject.org/CS/CS_India.pdf), zuletzt geprüft am 28.12.2015.
- Ramesh, Asha; Ali, Bharti (2001): 33 1/3 % reservation towards political empowerment. Bangalore: Books for Change.
- Randall, Vicky (1998): Gender and power: women engage the state. In: Vicky Randall und Georgina Waylen (Hg.): Gender, politics and the state. London: Routledge, S. 185–205.
- Randall, Vicky (2006): Legislative Gender Quotas and Indian Exceptionalism: The Travails of the Women's Reservation Bill. In: *Comparative Politics* 39 (1), S. 63. DOI: 10.2307/20434021.
- Randall, Vicky; Waylen, Georgina (Hg.) (1998): Gender, politics and the state. London: Routledge.
- Randzio-Plath, Christa (2004): Weit entfernt von der Geschlechterdemokratie. In: Christa Randzio-Plath (Hg.): Frauen und Globalisierung. Zur Geschlechtergerechtigkeit in der Dritten Welt. Bonn: Dietz, S. 219–225.
- Randzio-Plath, Christa (Hg.) (2004): Frauen und Globalisierung. Zur Geschlechtergerechtigkeit in der Dritten Welt. Bonn: Dietz.
- Rao, Bhanupriya (2015): Women in Parliament: Where does India figure among the rest of the World? Online verfügbar unter <https://factly.in/women-in-parliament-where-does-india-figure-among-the-rest-world/>, zuletzt geprüft am 02.12.2015.

- Rao, Nitya (2010): Is the new India bypassing women? Gendered implications of India's growth. In: Anthony P. D'Costa (Hg.): *A new India? Critical reflections in the long twentieth century*. London, New York: Anthem Press (India and Asia in the global economy), S. 99–123.
- Rao, Nitya (2011): *Gender, Caste and Growth in India*. DEV International Development, University of East Anglia (DEV Research Briefing, 3). Online verfügbar unter <https://www.uea.ac.uk/documents/439774/543330/DEV%2BResearch%2BBriefing%2B3.pdf/670e09e7-bd2d-484a-9d6d-148b798f6c52>, zuletzt geprüft am 22.11.2015.
- Rao, Nitya; Rürup, Luise; Sudarshan, R. (Hg.) (1996): *Sites of change. The structural context for empowering women in India*; proceedings of a workshop sponsored by Friedrich-Ebert-Stiftung, New Delhi, and United Nations Development Program, New Delhi, 12–13 December 1995, Neemrana Fort, Rajasthan, India.
- Rao, N.; Verschoor, A.; Deshpande, A.; Dubey, A. (2010): *Gender Caste and Growth Assessment – India*. Report to Department for International Development. DEV Reports and Policy PaperSeries, The School of International Development, University of East Anglia. Norwich. Online verfügbar unter <https://ueaeprints.uea.ac.uk/18809/1/RPP8.pdf>, zuletzt geprüft am 21.11.2015.
- Rappaport, Julian; Swift, Carolyn F.; Hess, Robert (Hg.) (1984): *Studies in empowerment. Steps toward understanding and action*. New York: Haworth Press (Prevention in human services 3, 2/3).
- Ray, Bharati; Basu, Aparna (Hg.) (1999): *From independence towards freedom. Indian women since 1947*. New Delhi, Oxford: Oxford University Press (Gender studies from Oxford University Press, India).
- Reddy, Bhujender; Abbadi (2014): Women's political participation in local bodies. In: Manuja K. Devi (Hg.): *Gender issues. Empowerment of women*. New Delhi: Serials Publications, S. 381–396.
- Reynolds, A. (1999): Women in the legislatures and executives of the world – Knocking at the highest glass ceiling. In: *World Politics* 51 (4), S. 547.
- Rodenberg, Birte; Wichterich, Christa (1999): *Macht gewinnen. Eine Studie über Frauenprojekte der Heinrich-Böll-Stiftung im Ausland*. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Rowlands, Jo (1998): A Word of the Times, But What Does It Mean? Empowerment in the discourse and Practice of Development. In: Haleh Afshar (Hg.): *Women and empowerment. Illustrations from the Third World*. Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press (Women's studies at York series), S. 11–34.
- Rowlands, Joanna (1997): *Questioning empowerment. Working with woman in Honduras*. Oxford: Oxfam.
- Roy, S. (2009): Melancholic politics and the politics of melancholia: The Indian women's movement. In: *Feminist Theory* 10 (3), S. 341–357. DOI: 10.1177/1464700109343257.
- Ruppert, Uta (2004): *Frauenpolitik in der Globalisierung: Zwischen feministischer Kritik, Gender-Mainstreaming und Empowerment*. In: Christa Randzio-Plath (Hg.): *Frauen und Globalisierung. Zur Geschlechtergerechtigkeit in der Dritten Welt*. Bonn: Dietz, S. 25–29.
- Rürup, Luise B. (1997): Fallbeispiel Indien. Online verfügbar unter <http://www.fes.de/fulltext/iez/00650006a.htm>, zuletzt geprüft am 09.07.2014.
- Rustagi, P. (2004): Significance of Gender-related Development Indicators: An Analysis of Indian States. In: *Indian Journal of Gender Studies* 11 (3), S. 291–343. DOI: 10.1177/097152150401100303.
- Sahay, Sushama (1998): *Women and empowerment. Approaches and strategies*. New Delhi: Discovery Publ. House.
- Samria, Manju (2015): Socio-Economic Status of Women and Men Participants in Panchayati Raj Institutions. A Comparative Study of Rohtak District, Haryana. In: *International Journal of Social Sciences and Management* 2 (1). DOI: 10.3126/ijssm.v2i1.11614.
- Santha, E. K. (1999): *Political Participation of Women in Panchayati Raj*. Hg. v. Institute of Social Sciences.
- Sardenberg, Cecília M. B. (2016): Liberal vs. Liberating Empowerment: A Latin American Feminist Perspective on Conceptualising Women's Empowerment. In: Deepta Chopra und Catherine Müller (Hg.): *Connecting perspectives on women's empowerment*. IDS Bulletin. London (47), S. 18–25.
- Saxena, K. B. (2011): Democratic Decentralisation: The deficit of politics. In: Ranbir Singh und Surat Singh (Hg.): *Local democracy and good governance. Five decades of panchayati raj*. New Delhi: Deep & Deep Publications, S. 39–58.
- Scheu, Hildegard (1995): *Entwicklungsziel: Frauenmacht! Frauenarbeit und Frauenorganisationen in Indien*. Frankfurt a. M.: IKO-Verlag für Interkulturelle Kommunikation (Umbrüche der Moderne, 3).
- Schmitt-Thiel, Julia (2010): *Gendermanagement im internationalen Vergleich. Ziele, Methoden, Umsetzung*. Berlin: LIT (Policy-Forschung und vergleichende Regierungslehre, 9).
- Self Employed Women's Association (SEWA) (1989): *Shramshakti. A summary of the report of the National Commission on self-emploeed women and women in the informal sector*. Ahmedabad.

- Sen, Amartya (1990): More than 100 million women are missing. Online verfügbar unter <http://www.nybooks.com/articles/archives/1990/dec/20/more-than-100-million-women-are-missing/>, zuletzt geprüft am 21.10.2015.
- Sen, Amartya (1990a): Gender and cooperative conflicts. In: Irene Tinker (Hg.): Persistent inequalities. Women and world development. New York, Oxford: Oxford Univ. Press, S. 123–149.
- Sen, Amartya (1992): Missing women. In: *British Medical Journal*, 304, S. 587–588.
- Sen, Amartya (2001): When misogyny becomes a health problem. The many faces of gender inequality. In: *New Republic* 225 (12), S. 25–40.
- Sen, Amartya; Krüger, Christa (2012): Die Idee der Gerechtigkeit. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.
- Sen, Amartya Kumar (1999): Development as freedom. New York: Anchor Books.
- Sen, Gita (Hg.) (1994): Population policies reconsidered. Health, empowerment, and rights. Boston: Harvard Center for Population and Development Studies (Harvard series on population and international health).
- Sen, Gita (1997): Empowerment as an approach to poverty. In: *Working paper series on poverty and human development* 97.07, New York, S. 175–194.
- Sen, Gita; Grown, Caren (1987): Development, Crisis and Alternative Visions. Third World Women's Perspectives. London: Earthscan Publications.
- Sen, Samita (2002): Towards a Feminist Politics? The Indian Women's Movement in Historical Perspective. In: Karin Kapadia (Hg.): The violence of development. The politics of identity, gender and social inequalities in India. London u. a.: Zed Books, S. 459–524.
- Sgier, Lea (2004): Discourses of Gender Quotas. In: *European Political Science* 3 (3), S. 67–72. DOI: 10.1057/eps.2004.19.
- Shanker, Richa (2014): Measurement of Women's Political Participation at the Local Level: India Experience. Hg. v. Government of India und Ministry of Statistics & Programme Implementation. Online verfügbar unter [http://unstats.un.org/unsd/gender/Mexico\\_Nov2014/Session%206%20India%20paper.pdf](http://unstats.un.org/unsd/gender/Mexico_Nov2014/Session%206%20India%20paper.pdf), zuletzt geprüft am 02.01.2016.
- Sharma, J.; Parthasarathy, S. K.; Dwevedi, A. (2007): Examining Empowerment, Poverty Alleviation, Education Within Self Help Groups: A Qualitative Study. Delhi.
- Sharma, Kumud (1985): Women in Focus. A community's search for equal sex roles. Bombay.
- Sharma, Kumud (1998): Transformative politics: dimensions of women's participation in Panchayati Raj. In: *Indian Journal of Gender Studies* 5 (1), S. 23–47.
- Sharma, Kumud (2004): From Representation to Presence. The Paradox of Power and Powerlessness. In: D. Bandyopadhyay und Amitava Mukherjee (Hg.): New issues in panchayati raj. New Delhi: Published for Task Force on Panchayati Raj, Rajiv Gandhi Foundation, by Concept Pub. Co, S. 48–66.
- Sharma, Shakuntla (1994): Grass-Root Politics and Panchayati Raj in Himachal Pradesh. New Delhi.
- Sheela, M. Shantha (2002): Performance Analysis of Elected Women Presidents in Village Panchayats. PhD. Thesis. Coimbatore, India.
- Shukla, Archana (2015): Attitudes towards Role and Status of Women in India: A Comparison of Three Generations of Men and Women. In: *Psychological Studies* 60 (1), S. 119–128. DOI: 10.1007/s12646-015-0298-6.
- Shvedova, Nadezhda (1998): Obstacles to Women's Participation in Parliament. In: Azza Karam (Hg.): Women in parliament. Beyond numbers. Stockholm: Internat. Inst. for Democracy and Electoral Assistance (Handbook series/International IDEA, 2), S. 19–40.
- Singh, A. N.; Bahmani, B. S. (2004): Scheduled Caste Women in the PRIs: Experiences and Approaches for Betterment. In: Surat Singh (Hg.): Decentralised governance in India. Myth and reality. New Delhi: Deep & Deep Publications, S. 185–191.
- Singh, Ranbir; Singh, Surat (Hg.) (2011): Local democracy and good governance. Five decades of panchayati raj. National Seminar on "Democratic Decentralisation and Good Governance". New Delhi: Deep & Deep Publications.
- Singh, Surat (Hg.) (2004): Decentralised governance in India. Myth and reality. New Delhi: Deep & Deep Publications.
- Singh, Vijandra (2003): Panchayati raj and village development. 3 Bd. New Delhi: Sarup (Studies in public administration).
- Singh, Raj Kumar Manisana (2008): Discrimination against women in India. A gender study. New Delhi.

- Sinha, Kounteya (2015): India found to be one of the worst countries for women entering politics. In: *Times of India*, 05.03.2015. Online verfügbar unter <http://timesofindia.indiatimes.com/india/India-found-to-be-one-of-the-worst-countries-for-women-entering-politics/articleshow/46468963.cms?prtpage=1>, zuletzt geprüft am 21.11.2015.
- Sivanna, N. (2014): Politics of Exclusion: The Case of Scheduled Castes in the Panchayats of Karnataka. In: *Social Change* 44 (1), S. 39–66. DOI: 10.1177/0049085713514822.
- Skoda, Uwe (2008): Kaste, das Kastensystem und die Scheduled Castes. In: Wichard Woyke und Joachim Betz (Hg.): Indien. Schwalbach am Taunus: Wochenschau-Verlag. (Politische Bildung, 41.2008,1), S. 27–41.
- Slocum, Rachel B.; Rocheleau, Dianne; Thomas-Slayter, Barbara; Wichart, Lori (Hg.) (1995): Power, process and participation. Tools for change. London: Intermediate Technology Publications.
- Somasekhar, K. (2014): Empowerment of Women. Need for New Initiatives. In: Nagaraju Battu, V. Tulasidas und Vattemalli N. Nirmala (Hg.): Empowerment of women in India. New strategies. New Delhi: Regal Publications, S. 60–68.
- Spary, Carole (2014): Women candidates and party nomination trends in India – evidence from the 2009 general election. In: *Commonwealth & Comparative Politics* 52 (1), S. 109–138. DOI: 10.1080/14662043.2013.867691.
- Speer, Paul W. (2000): Intrapersonal and interactional empowerment: Implications for theory. In: *Journal of Community Psychology* 28 (1), S. 51–61.
- Sridharan, Damyanty (Hg.) (2009): Journey towards empowerment. New Delhi: Friedrich-Ebert-Stiftung, India Office. Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/indien/07176.pdf>, zuletzt geprüft am 16.07.2014.
- Stephen, F.; Sekaran, N. R. (2001): Sheep and Lambs: An Empirical Study of Women in Local Self-Government in Karnataka. New Delhi: Search Publications.
- Stockholm Universität, Inter-Parliamentary Union (IPU); International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) (Hg.): Quota Database | quotaProject: Global Database of Quotas for Women. Online verfügbar unter <http://www.quotaproject.org/>, zuletzt geprüft am 28.12.2015.
- Strulik, Stefanie (2004): Women-Panchayat-Electives at the interface of state and village politics. Gendered constructions of the political space. Paper for the 18<sup>th</sup> European Conference on Modern South Asian Studies at Lund University, Sweden. Online verfügbar unter <http://www.sasnet.lu.se/EASASpapers/16StefanieStrulik.pdf>, zuletzt geprüft am 11.09.2014.
- Strulik, Stefanie (2007): Local governance and women's quota reservations in India: Against the notion of proxies. In: *Pakistan Journal of Women's Studies* 14 (2), S. 53–72.
- Strulik, Stefanie (2008): Engendering Local Democracy Research. Panchayati Raj and changing Gender Relations in India. In: David N. Gellner und Krishna Hachethu (Hg.): Local democracy in South Asia. Microprocesses of democratization in Nepal and its neighbours. New Delhi, Thousand Oaks: Sage Publications (Governance, conflict and civic action series, 1), S. 350–379.
- Strulik, Stefanie (2014): Politics embedded. Women's quota and local democracy; negotiating gender relations in North India. Berlin u. a.: LIT (Ethnologie, 53).
- Surie, Mandakini Devasher (2011): Women Take the Lead in India's State Assembly Elections. Hg. v. Asia Foundation. Delhi.
- Sutar, Anil S. (2007): Caste and patriarchy in the emerging women's leadership in panchayats: A study from Karnataka. In: *Social Change* 37 (2), S. 40–52.
- Swain, Pratap Chandra (2008): Panchayati raj. The grassroots dynamics in Arunachal Pradesh. New Delhi: A.P.H. Pub. Corp.
- Swamy, Anand; Knack, Stephen; Lee, Young; Azfar, Omar (2001): Gender and corruption. In: *Journal of Development Economics* 64 (1), S. 25–55. DOI: 10.1016/S0304-3878(00)00123-1.
- Tambiah, Yasmin (2003): The Impact of Gender Inequality on Governance. In: Martha C. Nussbaum (Hg.): Essays on gender and governance. New Delhi: Human Development Resource Centre United Nations Development Programme, S. 59–95.
- Tamil Nadu State Election Commission (2001): Local Body Election Results 2001. Online verfügbar unter <http://gisd.tn.nic.in/tnsec/Local%20Body%20Election%202001%20-%20highlights.htm#vpmeh>, zuletzt geprüft am 2.5.2012.
- Tapan, Neeta (2000): Need for women empowerment. Jaipur: Rawat Publications.
- Thames, Frank; Williams, Margaret S. (2013): Contagious representation. Women's political representation in democracies around the world. New York: NYU Press.

The Hindu (2015): Women's Reservation Bill: The story so far. In: *The Hindu*, 07.03.2015. Online verfügbar unter <http://www.thehindu.com/news/national/womens-reservation-bill-the-story-so-far/article6969294.ece>, zuletzt geprüft am 21.11.2015.

The Hindu (2016): 50 % quota for women in panchayats planned. In: *The Hindu* 2016 (04.02.2016). Online verfügbar unter <http://www.thehindu.com/news/national/50-quota-for-women-in-panchayats-planned/article8194551.ece>, zuletzt geprüft am 22.02.2016.

The Indian Council of Social Science Research (Hg.) (1975): Status of women in India. A Synopsis Report of the National Committee on the Status of Women (1971–1974). Delhi.

Thomson Reuters Foundation, Trust Law (2011): The world's five most dangerous countries for women. Thomson Reuters Foundation global poll of experts. Online verfügbar unter <http://www.trust.org/documents/2011-women-poll-results.pdf>, zuletzt geprüft am 13.09.2015.

Times of India (2010): Rajya Sabha passes Women's Reservation Bill (2010). In: *Times of India*, 09.03.2010. Online verfügbar unter <http://timesofindia.indiatimes.com/india/Rajya-Sabha-passes-Womens-Reservation-Bill/articleshow/5663003.cms>, zuletzt geprüft am 21.11.2015.

Tinker, Irene (Hg.) (1990): Persistent inequalities. Women and world development. New York: Oxford Univ. Press.

United Nations (1981): Popular Participation as a Strategy for Promoting Community Level Action and National Development. New York.

United Nations (1989): Elements of an international development strategy for the 1990s. Views and recommendations of the Committee for Development Planning. New York: United Nations (CDP report, 1989).

United Nations (1995): Bericht der Vierten Weltfrauenkonferenz. Anlage II; Aktionsplattform. Online verfügbar unter [http://www.un.org/depts/german/conf/beijing/anh\\_2.html#top](http://www.un.org/depts/german/conf/beijing/anh_2.html#top), zuletzt geprüft am 12.12.2015.

United Nations (2000): S-23/3. Further actions and initiatives to implement the Beijing Declaration and Platform for Action. Online verfügbar unter <http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/ress233e.pdf>, zuletzt geprüft am 12.12.2015.

United Nations (2015): Report of the Asian and Pacific Conference on Gender Equality and Women's Empowerment: Beijing+20 Review 17–20 November 2014, Bangkok. Bangkok. Online verfügbar unter <http://www.unescap.org/sites/default/files/Beijing%2B20%20Conference%20Report%20%28Web%20version%29.pdf>, zuletzt geprüft am 24.11.2015.

United Nations Commission on the Status of Women (1995): Monitoring the Implementation of the Nairobi Forward-Looking Strategies for the Advancement of Women. Online verfügbar unter <http://www.un.org/documents/ecosoc/cn6/1995/ecn61995-3add6.htm>, zuletzt geprüft am 22.12.2015.

United Nations Development Programme (2000): Decentralisation in India. Challenges & Opportunities. Online verfügbar unter [http://www.in.undp.org/content/dam/india/docs/decentralisation\\_india\\_challenges\\_opportunities.pdf](http://www.in.undp.org/content/dam/india/docs/decentralisation_india_challenges_opportunities.pdf), zuletzt geprüft am 12.06.14.

United Nations Development Programme, Bureau of Development Policy (Hg.) (2005): En Route to Equality: A Gender Review of National Millennium Development Goal Reports. Online verfügbar unter <http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/poverty-reduction/poverty-website/en-route-to-equality-a-gender-review-of-national-mdg-reports/en-route-to-equality.pdf>, zuletzt geprüft am 07.04.2017.

United Nations Development Programme (2014): Human development report 2014. Sustaining human progress—reducing vulnerability and building resilience. Online verfügbar unter <http://www.worldcat.org/oclc/902994538>, zuletzt geprüft am 02.10.2015.

United Nations Development Programme (2016): Human Development Report 2016: Human Development for Everyone. Briefing note for countries on the 2016 Human Development Report: India. Online verfügbar unter [http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr\\_theme/country-notes/IND.pdf](http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/IND.pdf), zuletzt geprüft am 07.06.2017.

United Nations Population Fund (2014): Programme of Action of the International Conference on Population Development. Adopted at the International Conference on Population and Development, Cairo, 5–13 September 1994. 20<sup>th</sup> Anniversary Edition.

United Progressive Alliance (UPA) (2004): National Common Minimum Programme. Online verfügbar unter [http://architexturez.net/system/files/pdf/cmp\\_0.pdf](http://architexturez.net/system/files/pdf/cmp_0.pdf), zuletzt geprüft am 10.12.2015.

Vereinte Nationen, Generalversammlung (01.09.2015): Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 1. September 2015/69/315. Entwurf des Ergebnisdokuments des Gipfeltreffens der Vereinten Nationen zur Verabschiedung der Post-2015-Entwicklungsagenda. Online verfügbar unter <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/agenda-2030,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>, zuletzt geprüft am 12.12.2015.

Vinta, Brij Lal (2007): Emerging trends in rural power structure. A study of gram Panchayats. New Delhi: Anamika.

- Vyasulu, Poornima; Vyasulu, Vinod (1999): Women in panchayati raj. Grassroots democracy in 'Malgudi'. In: *Economic and Political Weekly* 34 (52).
- Wadhawan, Julia (2016): Kastenunruhen in Indien: Vom Reiz der Rückständigkeit, 18.10.2016. Online verfügbar unter <http://p.dw.com/p/2RJVB>, zuletzt geprüft am 24.07.2017.
- Waylen, Georgina (1996): Analysing women in the politics of the Third World. In: Haleh Afshar (Hg.): *Women and politics in the Third World*. London: Routledge (Women and politics), S. 7–24.
- Waylen, Georgina (1996a): *Gender in Third World politics*. Buckingham: Open Univ. Press (Issues in Third World politics).
- Waylen, Georgina (1998): Gender, Feminism and the state. In: Vicky Randall und Georgina Waylen (Hg.): *Gender, politics and the state*. London: Routledge, S. 1–17.
- Waylen, Georgina (Hg.) (2013): *The Oxford handbook of gender and politics*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Weber, Max (1972): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. Studienausg., 5., rev. Aufl. Tübingen: Mohr.
- Weinstein, W. L. (1971): The private and the free: A conceptual inquiry. In: J. Roland Pennock und John W. Chapman (Hg.): *Privacy*. New York: Atherton Press.
- Wessler, Heinz Werner (2013): Wie frauenfeindlich ist Indien? Ein (männlicher) Essay zur Gewalt an Frauen und an anderen Menschen in Indien. In: *Suedasien* 33 (1), S. 78–81.
- West, C.; Zimmermann, D. H. (1993): Doing Gender. In: Judith Lorber und Susan A. Farrell (Hg.): *The social construction of gender*. Newbury Park: Sage, S. 13–35.
- Wetterer, Angelika (2010): Konstruktion von Geschlecht: Reproduktionsweisen der Zweigeschlechtlichkeit. In: Ruth Becker, Beate Kortendiek und Barbara Budrich (Hg.): *Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung. Theorie, Methoden, Empirie*. 3., erw. und durchges. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwiss (Geschlecht & Gesellschaft, 35), S. 126–136.
- Wichterich, Christa (1987): Paradigmawechsel: Von der „Integration in die Entwicklung“ zur „Feminisierung der Entwicklung“. In: *Peripherie: Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt* 7 (25/26), S. 122–142.
- Wichterich, Christa (1995): *Frauen der Welt. Vom Fortschritt der Ungleichheit*. Göttingen: Lamuv.
- World Bank (2001): *Engendering development. Through gender equality in rights, resources, and voice*. Washington, D. C., New York: Oxford Univ. Press (World Bank policy research report). Online verfügbar unter <http://elibrary.worldbank.org/content/book/9780195215960>, zuletzt geprüft am 25.07.2017.
- World Bank (2012): *World Development Report 2012. Gender Equality and Development*. Online verfügbar unter <https://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1315936222006/Complete-Report.pdf>, zuletzt geprüft am 22.09.2015.
- World Bank (2015): *Mind, Society, and Behavior*. Washington, D. C.: World Bank. Online verfügbar unter <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20597>, zuletzt geprüft am 22.09.2015.
- Woyke, Wichard; Betz, Joachim (Hg.) (2008): *Indien*. Schwalbach am Taunus: Wochenschau-Verlag (Politische Bildung, 41.2008,1).
- Zimmerman, Marc A. (1995): Psychological empowerment: Issues and illustrations. In: *American journal of community psychology* 23 (5), S. 581–599.
- Zingel, Wolfgang-Peter (2016): Entwicklungsplanung und Wirtschaftspolitik im unabhängigen Indien. In: *Zeitschrift für Weltgeschichte* 17 (1), S. 135–142.

## Anhang

### Verzeichnis aller Interviews (Feldforschungsdaten)

#### Interviews mit Panchayat-Frauen:

- A Mrs. A. Kokila, Mathuvarayapuram Panchayat, 03.04.06.
- B Mrs. V. Kannammal, Mathuvarayapuram Panchayat, 03.04.06.
- C Mrs. S. Jeyalakshmi, Perurchettipalayam Panchayat, 10.04.06.
- D Mrs. S. Kalavati, Perurchettipalayam Panchayat, 10.04.06.
- E Mrs. Rukmani, Pichanoor Panchayat, 12.04.06.
- F Mrs. V. Rajamani, Pichanoor Panchayat, 12.04.06.
- G Mrs. S. Lakshmi, Palathurai Panchayat, 17.04.06.
- H Mrs. S. Pechiammal, Palathurai Panchayat, 17.04.06.
- I Mrs. M. Bhagyalakshmi, Nachipalayam Panchayat, 18.04.06.
- J Mrs. S. Pappathi, Valukkuparai Panchayat, 18.04.06.
- K Mrs. N. Rukmani, Valukkuparai Panchayat, 18.04.06.
- L Mrs. A. Savithri, Malumachampatti Panchayat, 19.04.06.
- M Mrs. M. C. Annapoorani, Myleripalayam Panchayat, 19.04.06.
- N Mrs. P. Leelavathi, Myleripalayam Panchayat, 19.04.06.
- O Mrs. S. Ambika, Myleripalayam Panchayat, 19.04.06.
- P Mrs. C. Shantamouri, Narasipuram Panchayat, 20.04.06.
- Q Mrs. K. Kunjamani, Narasipuram Panchayat, 20.04.06.

#### Gruppendiskussionen:

- Gruppendiskussion mit männlichen Panchayat-Mitgliedern, Kurichi Panchayat, Kurichi Panchayat Office/Kurichi, 15.04.06 (nachgewiesen mit dem Kürzel GD-KP).
- Gruppendiskussion mit Mitgliedern verschiedener *Self-Help-Groups*, Shanti Ashram/Coimbatore, 17.04.06 (nachgewiesen mit dem Kürzel GD-SHG).

**Expert/innen-Interviews:**

- Harris, Jill Carr (2006): Interview am 28.03.06. *Lead India*, New Delhi.
- Misra, Neera (2006): Interview am 27.03.06. *Draupadi Trust*, New Delhi.
- Mohanty, Bidyut (2006): Interview am 28.03.06. *Institute of Social Science (ISS)*, New Delhi.
- Paneerselvam, S. (2006): Interview am 10.03.06. *Women's Development Programme, Shanti Ashram*, Coimbatore.
- Rajagopal, P. V. (2006): Interview am 24.06.06. *Gandhi Peace Foundation*, New Delhi.
- Srivastava, Jaya (2006): Interview am 24.03.06. *Ankur*, New Delhi.
- Sridharan, Damyanti (2006): Interview am 27.03.06. *Friedrich-Ebert-Stiftung*, New Delhi.
- Tripathi, P. M. (2006): Interview am 29.03.06. *Avard*, New Delhi.
- Vijayaraghavan (2006): Interview am 17.03.06. *Shanti Ashram*, Coimbatore.

## **Dokumente der Feldforschung**

- Leitfaden für die Einzelinterviews mit den PR-Frauen
- Standardisierter Fragebogen für den sozioökonomischen Hintergrund der PR-Frauen (Muster)
- Postskriptum für Einzelinterviews (Muster)
- Fragen der Gruppendiskussion mit SHG-Frauen
- Fragen der Gruppendiskussion mit GP-Männern
- Auswertungsmuster für Auswertung der Expert/innen-Interviews (Mindmap)

## **Leitfaden für die Einzelinterviews mit den PR-Frauen**

### **I: Entering the Panchayat**

1. What is your position in the Panchayat?
2. When did you become a Panchayat member/president? Is this your first term?
3. What was your motivation to become a Panchayat member/president?
  - a. What role did caste, politics, family, organisation, villagers, reputation play?
  - b. Did your father/husband/brother/son encourage you to stand?
4. What was the response to your decision to enter politics from your family/husband and your neighbours/villagers?
5. Where there any obstacles? (Which?)
6. Have you been active in politics or other organizations (SHG) before?
7. Has a member of your family been active in politics or still is?
8. What is your party affiliation?
9. How has your party supported you when you were contesting and during your time as member/president?
10. Did you contest on a seat reserved for women?
11. If it had been an open contest and a man would have stood for election, do you think he would have won? (Why?)

### **II: Panchayat life**

12. How often does the Gram Panchayat meet?
13. How often do you attend?
  - a. When you could not attend, what were the reasons?
  - b. Were the times of the meetings set according to the needs of women?
  - c. How did you get the information you missed?
14. How often do you go to the Panchayat office per week? Once or 2, 3, 4 times?
15. How do you travel to the meetings?
  - a. Who do you travel with/alone?
16. Do you suggest topics for the agenda of the Panchayat meetings to the president?
17. Do you feel you actively participate in the discussions and decisions?
18. What are the topics raised by you in the Panchayat?
19. Did you feel that your ideas/projects were supported?
20. Tell me about some of the achievements that you have reached.
21. What government schemes were you able to use for your village?

- a. How did you get to know these schemes?
22. How do you identify and prioritize your village needs?
23. When you first started your work five years ago, did you face any difficulties in filling out your new political role? If so, which?
24. Tell me about two or three challenges which you face in your work today.
  - a. Do you feel dominance is an issue – of family members, leaders, politicians?
  - b. Do you feel cooperation with the development officials should improve?
  - c. Do you feel you have enough power and funding for your Panchayat work?
  - d. Do you feel you sometimes lack experience and need more training?
  - e. Do you feel caste differences are a problem?
25. Do politicians interfere in your work in the Panchayat?
26. If the election in May results in a government opposite of what your president stands for, will this have an impact on your local Panchayat work?

### **III: Women and Men in Panchayats**

27. How did you experience working together with men?
  - a. Were there any difficulties?
  - b. How did you solve them?
28. How did the male members respond to the presence of women in the Panchayat?
29. When you raised issues in discussions, were the responses of women/men different?
30. Did the men in the Panchayat raise women's issues as well? If so, which?
  - a. Do women raise other issues than men?

### **IV: Support Structures**

31. Which are the sources of support that you feel are important for your work?
  - a. Did you attend any trainings?
  - b. (If not before: Do you feel you need more training? If so, in which areas?)

### **V: Impact & Decision Making**

32. How has your work changed your life?
33. Do you do things differently or more since you became a Panchayat member?
  - a. If so, which?

34. Do you enjoy your work as Panchayat member/president?
  - a. Why?/Why not? What are the things you like most about your job?
35. If you compare now and five years ago, do you feel the areas of your life in which you take your own decision have expanded?
36. If you have made a decision which conflicts with your colleagues in the Panchayat/or with your family/husband, can you convince them?
37. Since you became a member,
  - a. do you leave the house more often?
  - b. do you feel more self-reliant to speak up in public?
  - c. do you interact more freely with men?
  - d. do you leave the house to interact with other women?

#### **VI: Self-image/Personal Life**

38. Has your self-image changed by the experience in the Panchayat?
  - a. If so, how and why?
39. Has your Panchayat work changed the way your family and friends treat you?
  - a. How?
40. What are your personal needs and interests?
  - a. Do you feel you can manage your time to fulfil your needs?
41. At the end of your life, what would you like to be remembered as?

#### **VII: Family Life**

42. When comparing your life before and after your Panchayat entry, how has it affected your family life?
43. Is your family/father/husband supporting your work?
  - a. Do you need their/his consent to attend the Panchayat meetings?
  - b. Did their/his attitude change during your time in office?
44. Do you discuss your Panchayat work with your family members?
  - a. Was your family/husband involved in your decisions about political matters?
45. Who is doing the household chores in your family?
  - a. If she: Did your work affect your household chores at home?
  - b. Who supported you with the housework?
46. Within your family, how do you decide family matters – education, health?
47. Has your Panchayat experience influenced the way you raise your children?
48. Do you have a daughter/daughter in law?

- a. Do you think she will be better off as a woman in society than you and if so, why?

### **VIII: Village Life**

49. When you compare your relationship to the villagers today to that of five years ago, has it changed ? If so, how?
50. Did men and women respond differently to your work as Panchayat member/president?
  - a. Do you feel that women approach you more easily than they would approach a male member/president?
51. Do you feel the people and the women in the village support you? If so, how?
52. If you want to raise an issue in your village, how do you discuss it with your villagers?
  - a. Do you work together with other women in the village (SHG)?
53. Do you think that the fact that you, a women, are the ward member of your village has changed something in your village? If so, what?
54. How do you celebrate August 15<sup>th</sup>?

### **IX: View of Reservation/Women in Politics**

55. What is your opinion about reserved seats for women in politics?
56. Which general challenges do women face when they enter politics?
  - a. How can they best be solved?
57. Do you think women in politics will change the Indian society?
  - a. Will it change male dominance in politics?
  - b. Will it change the roles that traditions give to women in society?
58. Will you re-contest for election this fall or some other time?
  - a. Why/why not?
59. Would you encourage other women to become Panchayat members/presidents?
60. Which advice would you give to them?

**Standardisierter Fragebogen für den sozioökonomischen Hintergrund der PR-Frauen**

**Background Information of Interviewees**

Date: \_\_\_\_\_  
 Village: \_\_\_\_\_  
 Panchayat Name: \_\_\_\_\_  
 Panchayat Union: \_\_\_\_\_

**Personal Information:**

(1) Name: \_\_\_\_\_  
 (2) Age: \_\_\_\_\_  
 (3) Religion: \_\_\_\_\_  
 (4) Caste: \_\_\_\_\_  
 (5) Profession: \_\_\_\_\_  
 (6) Income/month: \_\_\_\_\_  
 (7) Land: \_\_\_\_\_  
 (8) Marital Status: \_\_\_\_\_  
 (9) Family Structure: \_\_\_\_\_  
 (10) Education \_\_\_\_\_  
 (11) Literacy \_\_\_\_\_  
 (12) Other: (SC/ST) \_\_\_\_\_

---

**Statement of Consent**

I hereby acknowledge my contribution to Ms. Nora Langenbacher's research in form of an interview about my experience as a Panchayat member/president.

I understand that my information and comments will be used for further analysis and that they will be published/quoted.

In published context,

- I grant permission to be referred to/quoted by name.  
 I would like my data to be treated anonymously.

Date: \_\_\_\_\_

Name: \_\_\_\_\_

**Postskriptum für Einzelinterviews (Muster)**

- Datum:
- Panchayat:
- Ort des Interviews:
- Dauer:

**Eindrücke über:**

- Kommunikation:
  
- Interviewpartnerin:
  
- Eigenes Verhalten:
  
- Einfluss des Raumes/Ortes:
  
- Störungen:
  
- Sonstiges:

## **Fragen der Gruppendiskussion mit SHG-Frauen**

### **Cooperation of SHG- and Panchayat Women**

1. Do you work together with your local Panchayat ?
  - a. If so, what are the issues on which you cooperate?
2. Are there any female members/presidents and do you feel that approaching them is easier than approaching their male colleagues?
  - a. Why?
3. Do female Panchayat members/presidents raise different issues in the Panchayat?
4. Do you feel that the fact that there are female members/presidents in the Panchayats has changed something in your villages?
5. How closely do you follow what the Panchayat is doing?

### **Reservation**

6. Have the women in your Panchayat contested on reserved seats?
7. Do you think if there was no reservation, men would win the now reserved seats?
8. When seats were reserved for women for the first time, did that cause opposition from men?
9. What do you feel is important when people choose their female candidate?
  - a. Do you feel that it matters who her husband is and what he does?
10. Do you personally believe reservation is necessary?
  - a. Why?/Why not?
11. Is it harder for women to be in politics than for men?
  - a. Why?
12. What do you think might be difficult for women to enter and stay in politics?
13. Do you think women in politics will change Indian society?
  - a. Will it change male dominance in politics?
  - b. Will it change the roles that traditions give to women in society?

### **Participation**

14. Do you attend the Grama Sabha meetings and do you actively participate?
  - a. Do many women come?
    - i. Why not?
15. Could you imagine yourself standing for election to a Panchayat institution?
  - a. Why?/Why not?

## **Fragen der Gruppendiskussion mit den GP-Männern**

### **Entering the Panchayat**

1. When did women start participating in your Panchayat?
2. Was the fact that former “general” seats were now reserved for women a problem for you or people you know of ?
  - a. Why?
  - b. Were there any attempts to resist reservation?
3. If there was no reservation, do you think men would win in the now reserved seats?
4. Was it hard to find women who would contest in the elections?
  - a. Why?
5. What do you feel is important when people choose their female candidate?
  - a. Do you feel that it matters who her husband is and what he does?

### **Panchayat Life**

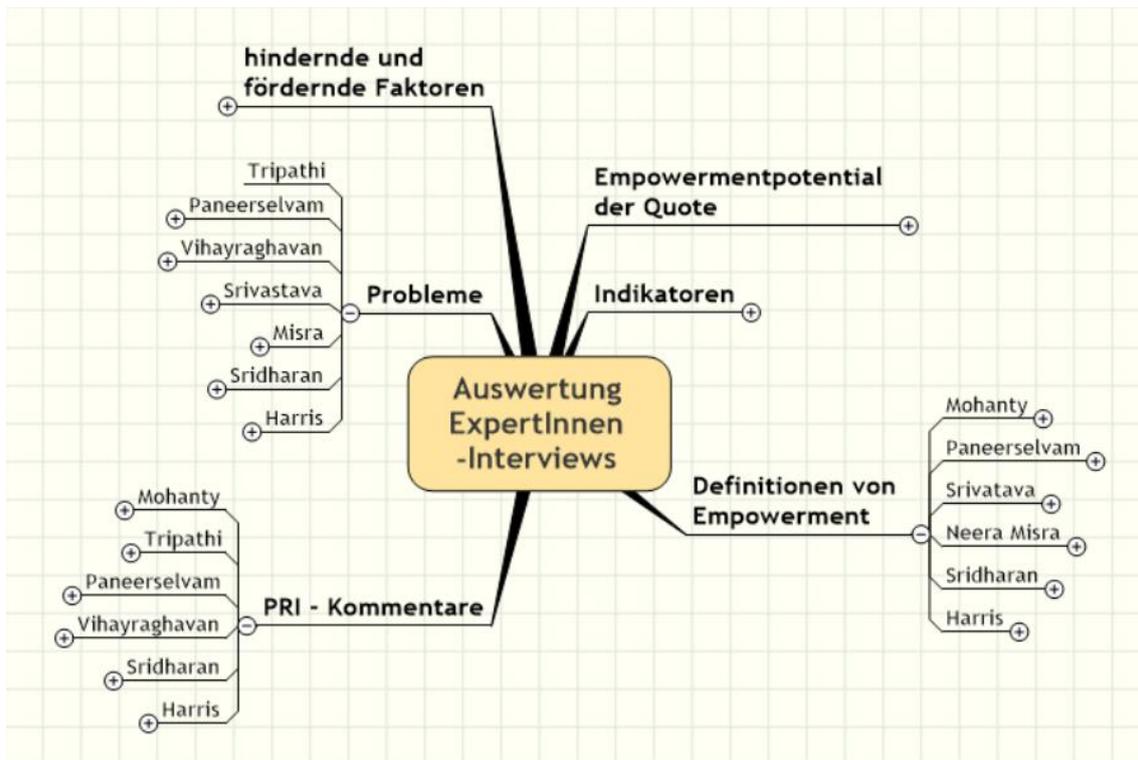
6. In the very beginning, how did you personally experience working together with women?
7. What were the difficulties the women were having?
  - a. Did you feel the women were rightly equipped when they entered?
8. Was working with them a challenge for you as well?
9. Do you feel the women participate as actively in the Gram Panchayat meetings and decisions as you men?
  - a. Do you feel the women make their own decisions or do they decide according to their husbands?
10. Do women raise other issues than men?
11. Do you feel that the Panchayat work has improved because women also participate?

### **Impact**

12. Did you notice any change in the way the women conducted their business?
13. How do you think their entry into politics has changed their life?
14. Do you feel that working with women in the Panchayat has also changed your perspectives? How?

### **General**

15. Do you think reservation for women is necessary?
  - a. Why?
16. Do you think women in politics will change the Indian society?
  - a. How?
17. What are the general challenges for women in politics?
  - a. How can you solve them?
  - b. If no: What are the reasons for their low participation?
18. If your wife/daughter/mother wanted to enter politics, would you support her?

**Mindmap für die Auswertung der Expert/inneninterviews**

**Kurzbiografie/Curriculum Vitae**

Der Lebenslauf ist in der Online-Version aus Gründen des Datenschutzes nicht enthalten.

For reasons of data protection, the curriculum vitae is not published in the electronic version.