

# Feministische Entwicklungspolitik für eine nachhaltige Entwicklung

## Stellungnahme von FEMNET zur Leitlinie des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) von 2022

Text: Franziska Wiethold, Vorstand FEMNET (August 2022)

Das BMZ unter seiner neuen Ministerin Svenja Schulze will neue Akzente setzen: Es veröffentlichte Anfang 2022 die Leitlinie „Für eine feministische Entwicklungspolitik“ und versprach einen Paradigmenwechsel. Das weckt hohe Erwartungen. Die Ziele, die das BMZ dort beschreibt, sind zwar nicht neu: Bessere Bildung, höhere Erwerbsquoten, stabile Arbeitsplätze, Zugang zu ökonomischen Ressourcen, bessere Gesundheitsvorsorge, Schutz vor Gewalt, bessere Beteiligung an politischen Prozessen usw. - all das fand sich auch in der Agenda des vorherigen BMZ. Aber jetzt sollen alle Projekte des BMZ auf diese Ziele hin ausgerichtet werden: „Das BMZ achtet bei allen Entwicklungsvorhaben darauf, Geschlechtergerechtigkeit anzugehen und insbesondere Frauen, Mädchen und andere marginalisierte Gruppen gezielt zu fördern und gleichberechtigt einzubinden.“ Bisher flossen nur knapp 50% der Fördermittel in Projekte mit geschlechtergerechten Zielen (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Die aktuelle Kolumne vom 2.5.2022). Feministische Politik soll gleichzeitig die gesamte Gesellschaft erfassen: „Feministische Entwicklungspolitik stärkt die Gerechtigkeit für Menschen aller Geschlechter und ist damit im Sinne der gesamten Gesellschaft – auch der Männer“. Betroffene sollen außerdem gleichberechtigt einbezogen werden: Projekte sollen nicht nur Verbesserungen **für** die Betroffenen durchsetzen, sondern **mit** ihnen, um sie in ihrer eigenen Durchsetzungsfähigkeit und politischen Handlungsfähigkeit dauerhaft zu stärken. Durch solche Projekte müssen also Strukturen aufgebaut werden, die stabil und dauerhaft auch **nach** Projektende weiter existieren. Dieser Anspruch bestand zwar schon vorher, konnte aber nicht immer umgesetzt werden. All das stellt höhere Anforderungen an die künftige Förderpraxis - einschließlich der Kontrolle, dass Antragsteller\*innen sich den Stempel „feministisch“ bzw. „geschlechtergerecht“ nicht nur als Aushängeschild verpassen.

## Fehlende Nennung ökonomischer und politischer Machtverhältnisse

Bei den Zielen für eine geschlechtergerechte Entwicklungspolitik greift das BMZ aber zu kurz: Es sieht die Ursachen für die Ungleichbehandlung zwischen den Geschlechtern vorrangig in kulturell geformten Normen und dem Verhältnis zwischen den Geschlechtern: „Feministische Entwicklungspolitik [...] setzt an den Wurzeln der Ungerechtigkeit an: den Machtverhältnissen zwischen den Geschlechtern, sozialen Normen und Rollenbildern“. Soziale Normen und

kulturelle Rollenbilder in Bezug auf die Geschlechter haben in der Tat eine eigenständige und langanhaltende Macht. Ihr Abbau erfordert einen langen Atem und entsprechend lang angelegte Projekte. Bildungsprogramme auch zum Abbau patriarchaler Normen, Programme gegen gender-basierte Gewalt, Programme zur sexuellen und reproduktiven Gesundheit usw., haben nach wie vor eine zentrale Bedeutung, damit Menschen unabhängig von ihrem Geschlecht ein eigenständiges und selbstbestimmtes Leben führen und patriarchale Normen überwinden können. Das muss ein wesentliches Feld der Projektarbeit bleiben. Aber sind die Wurzeln der Ungerechtigkeit damit hinreichend beschrieben? Beeinflussen nicht auch ökonomische und politische Machtverhältnisse diese Normen, mit denen eine feministische Entwicklungspolitik genauso in Konflikt gehen müsste? Dazu schweigt das BMZ. Es klammert auch mögliche Konflikte mit einer Weltwirtschaftsordnung aus, die vorrangig auf Freihandel und Wettbewerb setzt ungeachtet der ungleich verteilten wirtschaftlichen Machtverhältnisse. Zwar ist das BMZ nicht zuständig für die Formulierung einer deutschen Agenda für eine Weltwirtschaftsordnung. Aber müsste es nicht mögliche Zielkonflikte zumindest benennen?

## Widerspruch zwischen höheren Löhnen für Frauen und Gewinninteressen deutscher Unternehmen

Das BMZ wirbt für seine feministische Agenda damit, dass sie auch ökonomisch für Alle von Vorteil sei: Eine bessere Bildung, eine bessere Gesundheitsvorsorge, eine höhere Erwerbsquote und stabile Arbeitsplätze für Frauen würden brachliegende Produktivkräfte nutzen und den gesamten Wohlstand eines Entwicklungslandes erheblich steigern. Das ist richtig. Aber inwiefern liegt ein steigender Wohlstand für Alle - vor allem für Frauen, die dann aus informeller, schlecht bezahlter Arbeit befreit würden- auch gleichermaßen im Interesse derjenigen Unternehmen, die Entwicklungsländer als Billigproduzenten nutzen? Warum musste dann in harten Auseinandersetzungen gegen die Wirtschaftslobby ein Lieferkettengesetz durchgekämpft werden - auch und gerade mit Hilfe des BMZ? Welche weiteren gesetzlichen Regeln braucht es, damit Menschenrechte in der gesamten Lieferkette nicht von einer destruktiven Einkaufspolitik global agierender Unternehmen zunichte gemacht werden?

Konkret: Wenn alle Erwerbstätigen stabile, ausreichend bezahlte und sozial abgesicherte Arbeitsplätze erhielten, würde der Wohlstand insgesamt und vor allem von Frauen deutlich ansteigen. Aber auch die Ungleichheit der Einkommen würde deutlich zurückgehen. Unternehmen könnten nicht mehr die Armut und die Not von Menschen - auch und vor allem von Frauen mit dem immer noch hohen Gender Pay Gap - für Dumpinglöhne unterhalb einer existenzsichernden Bezahlung ausnutzen. Internationalen Konzernen, die wegen dieser Kostenvorteile die Produktion von Elektrogeräten, von Bekleidung, von Nahrungsmitteln usw. von „Hochlohnländern“ in Entwicklungsländer auslagern, wäre ihr Geschäftsmodell entzogen.

Wenn Regierungen zusätzliche demokratische Arbeitnehmerrechte durchsetzten, wenn starke Gewerkschaften aufgebaut würden, wenn dieser steigende Wohlstand auch demokratisch erkämpft würde (nur dann würden aus Betroffenen auch Handelnde), würde auch die Macht der Unternehmen über die abhängig Beschäftigten deutlich eingeschränkt. Das heißt: Ein Wirtschaftswachstum, das Allen mehr Wohlstand z.B. durch existenzsichernde Einkommen, soziale Absicherung und Kollektivverträge bringt und dabei den Gender Pay Gap abbaut, widerspricht den Gewinninteressen dieser Konzerne. Sie teilen zwar die kulturellen Normen, die zu einer unterwertigen Bezahlung von Frauentätigkeiten führen, häufig nicht; vielleicht verwirklichen sie in ihren Chef-Etagen sogar gute Diversity-Programme. Aber sie nutzen diese kulturellen Normen und den damit verbundenen Gender Pay Gap in den Entwicklungsländern aus, wenn sie damit Lohnkosten senken können.

## Lieferkettengesetz muss zum Abbau des Gender Pay Gaps beitragen

Auch politische, patriarchale Machtgruppen in Entwicklungsländern verbinden sich häufig mit großen Konzernen, um ihre Macht abzusichern, und locken sie mit Steuervergünstigungen und der Schwächung von Arbeitnehmer\*innenrechten ins Land. Häufig gehen hier global agierende Unternehmen mit nationalistisch/patriarchalen Machtgruppen ein Bündnis ein. Gerade aufgrund dieser Erfahrungen mit den Interessen global agierender Unternehmen und patriarchalen nationalen Machtstrukturen hat eine breite Bewegung ein deutsches Lieferkettengesetz erkämpft (dem hoffentlich bald ein stärkeres europäisches Gesetz folgt), das zumindest große Unternehmen anstelle „freiwilliger“ Zusagen mit fühlbaren Strafen verpflichten soll, zumindest in Teilen ihrer Lieferkette Menschenrechtsnormen einzuhalten und z. B. den Gender Pay Gap abzubauen. Der Umsetzung dieses Lieferkettengesetzes widmet das BMZ erstaunlich wenig Platz. Genderaspekte werden zudem im deutschen Gesetz nicht ausreichend berücksichtigt. Dabei müssten nun Projekte gefördert werden, die die jetzt vorhandenen Möglichkeiten zur Abschaffung wirtschaftlicher Anreize für Billigproduktion unter Missachtung der Interessen abhängig Beschäftigter nutzen.

## Keine Lösungsansätze zum Abbau patriarchaler Machtstrukturen

Ein weiterer Kritikpunkt: Das BMZ fordert zurecht bessere Bildung, bessere Gesundheitsvorsorge, mehr soziale Absicherung, einen Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung, mehr staatlichen Schutz vor Gewalt gegen Frauen usw. All das würde in zentralen Lebensbereichen Ungleichheit abbauen und Chancengleichheit aufbauen. Das erfordert aber einen handlungsfähigen Staat, der entsprechende staatliche Strukturen aufbaut und bereit ist, mit dem Abbau von Ungleichheit auch die Machtverhältnisse zugunsten der Bevölkerungsmehrheit zu verbessern. Dafür braucht er nicht nur hohe Steuereinnahmen. Er muss auch bereit sein, Korruption und Steuervergünstigungen abzubauen und Steuern bei denjenigen zu generieren, die sie schultern können. Er muss auch bereit sein, gegen patriarchale Strukturen vorzugehen, die in einigen Ländern wieder an

Macht gewinnen und Frauen z. B. den Zugang zu Bildung wieder versperren wollen. Das wird nicht ohne harte Auseinandersetzungen mit ökonomisch und politisch mächtigen Gruppen passieren. Zudem wird diese Politik in Konflikt geraten mit der immer noch - wenn auch nicht mehr ungebrochen - vorherrschenden neoliberalen Ideologie. Denn diese Ideologie verlangt ja nicht nur einen „schlanken“ Staat und eine Privatisierung öffentlicher Daseinsvorsorge; sie verlangt vor allem von Entwicklungsländern, dass sie u.a. mit niedrigen Steuersätzen „wettbewerbsfähig“ werden und damit um die Gunst von Investor\*innen werben. Diese Politik wird nach wie vor von internationalen Institutionen wie IWF, Weltbank, OECD usw. vertreten, auf deren Politik auch die deutsche Bundesregierung Einfluss hat. Das BMZ ist zwar auch hier nicht federführend. Aber müsste das BMZ nicht zumindest erwähnen, dass die Regierungen in Entwicklungsländern sich diesem Steuerdumping entziehen und auch Korruption abbauen müssten, wenn sie ihre öffentliche Daseinsvorsorge stärken wollen?

## Widersprüche zwischen Wirtschaftsstrategie und Entwicklungszielen

Das BMZ blendet auch die Widersprüche aus, die zwischen der internationalen Wirtschafts- und Exportstrategie hoch entwickelter Länder wie Deutschland einerseits und seinen eigenen Entwicklungszielen andererseits existieren. Viele Jahre lang propagierten internationale Institutionen wie IWF, WTO, OECD, Weltbank usw. Freihandelsabkommen, die nicht nur Zölle senkten, sondern die Entwicklungsländer nötigten, ihre Märkte ohne Ansehen von sozialen Schutznormen oder Schutz der eigenen Wirtschaft vor allem für die Investitionen und Aufträge internationaler Konzerne zu öffnen. Viele Abkommen zwischen OECD-Staaten und Entwicklungsländern setzten das um. Das gab zwar Entwicklungsländern teilweise die Möglichkeit, ihre Produkte besser abzusetzen. Aber noch häufiger wurden deren traditionelle ökonomische Strukturen durch die Expansion und Investitionen großer internationaler Unternehmen so unter Druck gesetzt, dass auskömmliche Erwerbchancen für die einheimische Bevölkerung kaum entstanden. Die skandalösen Arbeitsbedingungen in vielen Betrieben der Textil- und Bekleidungsindustrie, in denen Frauen mit Löhnen unter dem Existenzminimum für europäische Konzerne produzieren, sind ein Beispiel dafür. Ähnliche Probleme gibt es in der Landwirtschaft, wo große Agrarkonzerne die Chancen selbständiger Bauern entweder zurückdrängen oder sie zu schlecht bezahlen und zu faktisch abhängigen Lieferanten (Kakao, Orangen usw.) machen. Auch diesem Problem weicht das BMZ aus, wenn es vor allem Frauen beim Aufbau einer selbständigen Tätigkeit in der Landwirtschaft helfen will, aber den möglichen Widerspruch zur schwindenden Bedeutung Selbständiger in der Landwirtschaft nicht einmal benennt. Dabei könnte sich das BMZ hier auf Bündnispartner\*innen berufen. Denn die globalisierungskritischen Bewegungen fordern deshalb einen Stopp für diese Art von Freihandelsabkommen und stattdessen Regeln für einen fairen Welthandel, bei dem soziale und ökologische Schutznormen berücksichtigt werden müssen, und der es Entwicklungsländern ermöglicht, ihre ökonomischen Strukturen auch zu schützen. Diese Bewegung ist inzwischen so stark geworden und hat auch Parlamente erreicht, dass

mehrere Freihandelsabkommen „alten Schlages“ auf Eis liegen bzw. neu verhandelt werden müssen.

## Fazit

Die Leitlinie des BMZ zu einer feministischen Entwicklungspolitik setzt mit ihren Schwerpunkten viele wichtige Akzente, die unterstützt und aufgegriffen werden müssen. Die Verwirklichung dieser Ziele brauchen aber neben Projekten des BMZ entsprechende internationale politische und ökonomische Rahmenbedingungen. Das BMZ müsste sie zumindest benennen; sonst hängen viele Absichtserklärungen in der Luft oder weichen zentralen ökonomischen und politischen Konflikten aus. Das BMZ sollte also deutlicher sagen, welche Konflikte entstehen, wenn es insbesondere Frauen und anderen aufgrund ihrer sexuellen Orientierung marginalisierten Gruppen in den Partnerländern bei der Durchsetzung einer eigenständigen Existenz und demokratischer Rechte auch gegenüber Unternehmen und patriarchal/politischen Machtstrukturen helfen will. Und das BMZ sollte sich insgesamt auch in der Bundesregierung für eine internationale Entwicklungspolitik einsetzen, die den Wohlstand Aller im Sinne eines fairen Welthandels auch gegen ökonomische und politische Machtstrukturen Weniger durchsetzt. Sonst besteht die Gefahr, dass eine weiterhin neoliberal ausgerichtete internationale Wirtschaftspolitik das zerstört, was Entwicklungspolitik mühsam versucht, aufzubauen.

## Empfehlungen für eine feministische Entwicklungspolitik

Vor diesem Hintergrund empfehlen wir nachdrücklich, die Grundsätze des BMZ zur feministischen Entwicklungspolitik wie folgt zu ergänzen:

- Klare Anforderungen an die Partnerländer, die Ziele einer feministischen Entwicklungspolitik in ihrer Regierungsverantwortung umzusetzen. Gerade weil in manchen geförderten Ländern nationalistisch/patriarchale Strukturen wieder erstarken (z.B. Indien), hat das eine hohe Bedeutung. Dazu gehört auch die Verpflichtung, dass die Partnerländer die Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen fördern müssen und nicht - wie z. B. in Indien - immer stärker einschränken.
- Das BMZ muss deshalb in diesen Ländern insbesondere Frauenorganisationen und lokale NGOs, die sich für die Gleichstellung der Geschlechter einsetzen, verstärkt finanziell und politisch unterstützen.
- Die Umsetzung des Lieferkettengesetzes ab 1.1.2023 muss für die nächsten Jahre ein Schwerpunkt werden. Da in diesem Gesetz geschlechtsspezifische Aspekte nicht ausreichend berücksichtigt wurden, muss bei der Umsetzung die Ermittlung von geschlechtsspezifischen Sektorrisiken und darauf aufbauende Abhilfe-Maßnahmen aufgenommen und für Unternehmen verpflichtend werden. Beschäftigte müssen vor geschlechtsspezifischer Gewalt am Arbeitsplatz geschützt werden.

- Die Bundesregierung sollte eine\*n Beauftragte\*n für Wirtschaft und Menschenrechte (z.B. beim BAFA) ernennen, der/die darauf achtet, dass das Thema Geschlechtergerechtigkeit in globalen Lieferketten genügend berücksichtigt wird.
- Das BMZ muss sich stärker für ein verbessertes europäisches Lieferkettengesetz einsetzen und sicherstellen, dass auf EU-Ebene die Genderaspekte nicht wieder unberücksichtigt bleiben.
- Das BMZ muss unverzüglich sicherstellen, dass die Bundesregierung endlich die ILO-Konvention 190 gegen geschlechtsspezifische Gewalt am Arbeitsplatz ratifiziert. Andere EU-Staaten wie Italien und Griechenland haben die Konvention 190 längst ratifiziert, die federführenden Ministerien BMZ und BMAS sind hingegen untätig.
- Das BMZ muss sich innerhalb der Bundesregierung für eine faire Handelspolitik einsetzen: Bei Verhandlungen über Freihandelsabkommen müssen Menschenrechtsklauseln sowie der Schutz der Umwelt von Beginn an aufgenommen und nicht erst nachträglich hinzugefügt werden.