

Transformation von Staatlichkeit – Chancen für Geschlechterdemokratie?

1. Aktuelle Veränderungen von Staatlichkeit und Demokratie. Kontexte feministischer Theoretisierungen

Nach den neoliberalen Zurückhaltungspredigten gegenüber dem Staat kehrt angesichts der Finanzkrise und des beispiellosen Versagens ökonomischer Selbstregulation eine post-neoliberale Spielart des Rheinischen Kapitalismus zurück: Der Staat soll in die Ökonomie intervenieren, vornehmlich als Nothelfer der angeschlagenen Finanzhäuser und zur Abstützung trudelnder Wirtschaftsbranchen. Auch wenn also von einer Erosion des Nationalstaates keine Rede sein kann, so wird – dies zeigen die vornehmlich nationalstaatlich organisierten Rettungsbemühungen für die Finanzwirtschaft – Staatlichkeit neu geordnet, d.h. re-skaliert¹ in einem neuen Zusammenspiel lokaler, nationaler und supranationaler Ebenen. Ökonomische Globalisierung und globale Finanzialisierung der Ökonomie verändern nicht nur internationale, sondern auch nationale und lokale staatliche Institutionen und Normen. Damit stellt sich die demokratische Frage neu, garantierte doch bislang der Nationalstaat demokratische Rechte – zumindest in europäischen Staaten – auf der Basis partiellen sozialen Ausgleichs. Der Abbau von Sozialstaatlichkeit im Kontext neoliberaler Globalisierung und die Reduktion staatlicher Souveränität im Zuge von politischer Internationalisierung bergen eine Gefährdung der Demokratie.² Phänomene wie sinkende Wahlbeteiligung, fehlendes Vertrauen in politische RepräsentantInnen und wachsende Unzufriedenheit mit der Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen sind Indizien für ein Demokratie- und Legitimationsdefizit westlicher Staaten. In jüngster Zeit machte nun ein Demokratie verheißendes Konzept politische und politikwissenschaftliche Karriere: Neue Formen politischer Willensbildung und Entscheidung auf internationaler wie nationaler Ebene unter dem Label governance (Regieren), im Unterschied zu government (Regierung),³ nähren die Hoffnung auf nicht-hierarchische, partizipative Politikformen und somit eine „Neuerfindung“ von Demokratie im internationalisierten Staat.

Ist nun mit governance auch eine Chance auf gerechtere Geschlechterarrangements und auf mehr Geschlechterdemokratie gegeben? Ist governance ein Verfahren, um partizipative und geschlechtergerechtere Formen politischer Entscheidungsfindung zu etablieren, um Frauen besser zu repräsentieren und um politische Institutionen responsiver zu gestalten? Einige feministische Autorinnen sehen in governance – insbesondere auf internationaler Ebene – durchaus eine Möglichkeitsstruktur, um androzentrische, rassistische und klassistische Formen der auf (National-)Staatlichkeit basierenden Ordnung zu überwinden.⁴ Ilse Lenz hält gar eine globale „Geschlechterdemokratie“ für möglich.⁵ Andere feministische Analysen weisen demgegenüber darauf hin, dass der post-nationale Staat patriarchale

¹ Görg 2007, S. 136ff.

² Mahnkopf 1998.

³ z.B. Pierre/Peters 2000; Schuppert/Zürn 2008; Benz u.a. 2007.

⁴ vgl. u.a. Holland-Cunz 2000, S. 26; Holland-Cunz/Ruppert 2000, S. 16; Ruppert 2002, S. 54.

⁵ Lenz 2002, S. 82.

Verhältnisse restrukturiert.⁶ Die Prekarisierung von Frauenarbeit, die staatliche Externalisierung von care-Arbeit und deren Zuschreibung auf Frauen verschärfen Geschlechterungleichheit. Haushalte sind nicht mehr nur Sphären unbezahlter Arbeit, sondern entwickeln sich zu Billiglohnsektoren. In den höheren Rängen des globalen Managements sind die Frauenanteile nach wie vor extrem niedrig, und in westlichen Demokratien bleibt die quantitative Repräsentation von Frauen fast ebenso weit hinter den jahrzehntelangen Erwartungen zurück wie die qualitative, d.h. das aktive politisch-staatliche Handeln für Frauen.

Die aktuellen Transformationen von Staatlichkeit und ihre geschlechterparadoxen Folgen lenken den politikwissenschaftlichen Blick unmittelbar auf den Zusammenhang von Staat und Demokratie – oder besser: Sie verlangen eine staatstheoretische Sicht auf Demokratie. Hier existiert eine Leerstelle. Die seit den 1990er Jahren lebhaft geführten demokratie- und staatstheoretischen Debatten verlaufen berührungslos parallel: In demokratietheoretischen Überlegungen ist der Staat selten Gegenstand, und umgekehrt ist die politikwissenschaftliche „Rückkehr des Staates“⁷ kaum mit demokratietheoretischen Überlegungen unterlegt. Dieser Befund trifft auch auf die politikwissenschaftliche Geschlechterforschung zu: Die demokratietheoretische Orientierung an der Zivilgesellschaft blendete den Staat lange Zeit aus. Diese theoretische Parallelaktion von Staats- und Demokratietheorien braucht angesichts der nationalstaatlichen Entbettung bzw. der Repräsentationskrise von Demokratie eine wechselseitige feministische Konzeptualisierung.

Ein gesellschaftstheoretisch fundiertes Konzept von Staatlichkeit und Demokratie soll einen Beitrag dazu leisten. Ich werde zunächst eine staatstheoretische geschlechterkritische Konzeptualisierung von Demokratie, d.h. von Fragen der Partizipation und Repräsentation, Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft sowie Responsivität staatlicher Institutionen skizzieren. Der Beitrag der feministischen Staatsdebatte zu einem kritischen Konzept von Staatlichkeit liegt in der Präzisierung des Zusammenhangs zwischen gesellschaftlichen Konfliktlagen und staatlichen Strukturen, konkret also wie Geschlechterverhältnisse in den Staat eingeschrieben und wie demokratische Normen, Institutionen und Verfahren geschlechtsspezifisch kodiert sind. Im Anschluss daran soll das geschlechterdemokratische Potenzial von governance kritisch ausgeleuchtet werden.

2. Der Staat als Verhältnis der Geschlechter. Staatstheoretische Konzeptualisierung von Demokratie

Sowohl liberale, aber auch radikale, partizipatorische oder sozialistische Demokratietheorien des mainstreams begreifen Geschlecht nicht als politische Strukturkategorie. Sie perpetuieren damit die politische Marginalisierung von Frauen, weil beispielsweise der demos, das Volk, noch immer männlich imaginiert wird.⁸ Dagegen ist Ausgangs- und Zielpunkt feministischer Staats- und Demokratietheorie das Problem, wie die Geschlechterdifferenz, also die sozial hergestellte Unterschiedlichkeit der Erfahrungen, Identitäten und Interessen von Männern und Frauen, politisch repräsentierbar gemacht werden kann, ohne dass der Anspruch der Gleichheit preisgegeben wird.

Feministische Demokratietheorie versteht sich deshalb als transformative Theorie, die auf die Veränderung tradierter androzentrischer Politikformen abzielt und beide Geschlechter in Demokratietheorien einschreiben will. Standpunkttheoretische, diskursorientierte, differenzbezogene und republikanische feministische Demokratieansätze beleuchten vornehmlich Probleme der politischen Partizipation von

⁶ Rai 2008.

⁷ Almond 1988; Voigt 1993.

⁸ Biester/Holland-Cunz/Sauer 1994.

Frauen, d.h. die gleichberechtigte Teilnahme an herrschaftsfreier Deliberation, vor allem im zivilgesellschaftlichen Kontext. Daneben beschäftigt sich feministische Demokratietheorie und -forschung mit Fragen der quantitativen Repräsentation von Frauen im politischen System sowie einer aktiven Repräsentation der Interessen von Frauen.⁹ Auch die Frage der Responsivität politischer Institutionen an der Schnittstelle von Frauenbewegungen und demokratischen Institutionen ist ein feministisches demokratiepolitisches Forschungsfeld.¹⁰ Doch bleibt in diesen Konzeptualisierungen das staatlich-institutionelle setting politischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse oftmals unterbelichtet.

Das folgende materialistisch-feministische Konzept fasst Staat und Demokratie als einen gesellschaftlichen Gesamtzusammenhang auf der Makro-, Meso- und Mikroebene. Erstens stellt sich der Staat als Apparat, d.h. als ein Normen- und Institutionengefüge zur Durchsetzung von gesellschaftlicher Ordnung dar (Mesoebene). Dieser bürokratische Staatsapparat ist gleichsam gezähmt durch demokratische Verfahren und Regeln wie z.B. Wahlen und direktdemokratische Abstimmungen. Trotz rechtlicher Gleichstellung der Geschlechter sind die demokratischen Institutionen nach wie vor bemannt und weisen eine überproportional hohe Männerquote auf („positionale“ bzw. „nominale“ Männlichkeit¹¹). Eva Kreiskys¹² reformulierter Männerbegriff will über ein „positionales“ Männlichkeitsverständnis hinaus Maskulinismus als staatliches Organisationsmuster begreifen und deutlich machen, dass Geschlechterungleichheit staatlichen Verwaltungen, staatlichen Politiken und demokratischen Verfahren immanent ist: Historisch ist in den Staatsapparat „Männlichkeit als System“ eingeschrieben.¹³ Die „organisationelle“, „substantielle“¹⁴ oder „versachlichte“ Männlichkeit¹⁵ staatlicher Institutionen entsteht also vor allem aus einem vermeintlich rationalen, entemotionalisierten Regelsystem, einer geschlechtsspezifischen hierarchischen Arbeitsteilung, dem Senioritätsprinzip, persönlichen Netzwerken von Männern sowie einem spezifischen Denkstil staatlicher Institutionen. Carole Pateman¹⁶ erklärt die Männlichkeit des Staates mit dem verheimlichten Geschlechtervertrag, dem Unterwerfungsvertrag, der dem modernen Staatsverständnis zugrunde liegt und Frauen aus dem Staatswesen ausschließt.¹⁷

Dieser male bias erklärt sowohl eingeschränkte Partizipationsmöglichkeiten im Rahmen von formal-demokratischen Prozessen wie auch die Unterrepräsentation von Frauen in politischen Institutionen trotz ihrer rechtlichen Gleichstellung. Die demokratischen Verfahren der Wahl von RepräsentantInnen perpetuieren Männlichkeit als System bzw. hierarchische Zweigeschlechtlichkeit, denn die Idee der Repräsentation verengt den partizipativen Gedanken: Der Souverän kann nur Personalentscheidungen treffen, ein generelles Selbstregierungsrecht ist ihm entzogen. Der Repräsentationsprozess ist ein geschlechtlicher Herrschaftsmechanismus, weil er gegenüber der Vielheit der Bedürfnis- und Interessenlagen selektiv und exklusiv ist. Repräsentations- und Wahlverfahren setzen eher (männliche) Partikularinteressen durch, als sie Universalität und Chancengleichheit realisieren. Demokratisch-repräsentative Verfahren übertragen also herrschenden Gruppen Macht, marginalisieren zugleich stimmlose Gruppen und kaschieren diesen Herrschaftsmechanismus mit dem Mantel der Universalität.¹⁸

⁹ Phillips 1994; Celis 2008.

¹⁰ Lovenduski 2005.

¹¹ Lovenduski 1996; Witz/Savage 1992.

¹² Kreisky 1995.

¹³ Kreisky 1995, S. 215; S. Eva Kreisky/Marion Löffler in diesem Band.

¹⁴ Witz/Savage 1992.

¹⁵ Sauer 2001, S. 54.

¹⁶ Pateman 1988.

¹⁷ S. Gabriele Wilde in diesem Band.

¹⁸ Phillips 1994, S. 105.

Darüber hinaus wirken staatliche policies wie geschlechtsselektive Filter, d.h. Staatstätigkeit nimmt mittel- und unmittelbar Einfluss auf Geschlechterverhältnisse und perpetuiert vor allem ungleiche Geschlechterverhältnisse. Diese geschlechtsspezifische strategische Selektivität des Staates,¹⁹ seine „policy-Geschlechtlichkeit“²⁰ bedeutet, dass primär männlich-erwerbsbezogene Strategien und Interessen in Politiken repräsentiert, andere aber, z.B. die schwerer organisierbaren Interessen von Frauen, als partikular zurückgewiesen oder dethematisiert werden. Diese policy-Geschlechtlichkeit erklärt die geringe frauen- und gleichstellungspolitische Responsivität demokratischer Institutionen.

Staatlichkeit ist zweitens nicht nur ein Institutionenapparat, sondern ein Terrain, ein soziales Kräftefeld, auf dem sich soziale und kulturelle Differenzen zu konflikthaften Ungleichheitsstrukturen verknüpfen. Der bürokratische Staatsapparat ist vielmehr die Institutionalisierung von gesellschaftlichen Verhältnissen und Ungleichheitsstrukturen, die „Verdichtung“ von gesellschaftlichen Verhältnissen – auch von ungleichen Geschlechterverhältnissen (Makroebene).²¹ Staatlichkeit entsteht aus Geschlechterverhältnissen, und Zweigeschlechtlichkeit wird in unterschiedlichen Arenen und mit unterschiedlichen Mitteln durch den Staat produziert, durch ihn stabilisiert und aufrecht erhalten.²²

Das geschlechtsspezifische Kräftefeld ist durch ein Trennungsdispositiv gekennzeichnet, das vor allem gesellschaftliche Widersprüche um Arbeit und Generativität zu prozedieren hilft, indem es diese in Binaritäten überführt und damit Ungleichheiten perpetuiert: die Trennung zwischen öffentlich und privat, zwischen produktiver und reproduktiver Arbeit, zwischen inner- und außerstaatlich, dem Eigenen und dem Fremden. Dieses Trennungsdispositiv ist ein Herrschaftsmechanismus, und moderne Staaten und ihre demokratischen Institutionen sind Bedingungen der Aufrechterhaltung bzw. auch der Modifikation dieses Dispositivs. Institutionen bzw. Normalisierungsmechanismen wie die Familie, der Arbeitsvertrag und die Staatsangehörigkeit überführen diese Ungleichheiten in staatliche geregelte Bahnen. Im staatlichen Kräftefeld entstehen darüber hinaus je nationalstaatsspezifische Klassen-, Sexualitäts- und ethnische Regime.

Aus dieser materialistischen Sicht auf den Staat und seine Institutionen als verdichtete Ungleichheitsverhältnisse folgt, dass Demokratie in geschlechter- bzw. staatstheoretischer Perspektive nicht schlicht ein als mehrheitsbezogenes Verfahren der Elitenauswahl und Entscheidungsfindung zu begreifen ist, sondern ebenfalls als institutionalisiertes Ergebnis von sozialen Verhältnissen und Konflikten.²³ So entspricht die bürgerliche Demokratie mit ihren begrenzten und geschlechterselektiven Verfahren politischer Partizipation und Repräsentation den Kräftekonstellationen im kapitalistisch-patriarchalen Staat.

In diesem Sinne ist der Staat drittens ein Kompromiss zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessen und Mächten, das Ergebnis mächtiger Netzwerke und Strategien. Er ist keine einheitlich agierende Institution mit einer – beispielsweise patriarchalen – Logik, und er kann weder als ein kohärenter Agent einer spezifischen gesellschaftlichen Gruppe, der Männer beispielsweise, noch mit Intentionalität, z.B. die Kontrolle von Frauen, agieren.²⁴ Der Staat ist vielmehr ein gegenüber Geschlechterverhältnissen relativ autonomer Akteur, da sich aus dem Staat auch neue Kräftekonstellationen entwickeln können, die Veränderung ermöglichen, ja erzwingen. So haben gesellschaftliche Bewegungen im Laufe der Geschichte immer wieder darum gekämpft, das staatliche Trennungsdispositiv zu transformieren bzw. Grenzen zu verschieben. Nicht nur die Arbeiterbewegung veränderte den

¹⁹ Jessop 2000.

²⁰ Lovenduski 1996.

²¹ Poulantzas 2002, S. 159.

²² ausführlich Sauer 2001, S. 155ff.

²³ Demirovic 2001, S. 157.

²⁴ Pringle/Watson 1992.

Staatskompromiss als Wohlfahrtsstaatskompromiss, auch der Frauenbewegung gelang es, staatliche Geschlechter- und Sexualitätsverhältnisse zu verändern. Trotz aller Kritik am männlichen Staat waren es staatliche Maßnahmen, die in den vergangenen 35 Jahren die Gleichstellung der Geschlechter in westlichen Demokratien vorantrieben. So schuf der viel kritisierte patriarchale Sozialstaat Voraussetzungen für die politische Subjektwerdung von Frauen, und die Politikfelder Gleichstellungs- und Anti-Diskriminierungspolitik sowie das Instrument gender mainstreaming konnten die männerzentrierten Funktionsweisen staatlicher Institutionen auf nationaler wie internationaler Ebene zumindest partiell modifizieren.²⁵

Der staatliche Kompromisscharakter bildet die Grundlage für die Responsivität demokratischer Institutionen. Das gesellschaftliche Ringen um politische Kompromisse, das Kennzeichen bürgerlicher Demokratien, birgt somit Chancen der Veränderung exkludierender Staatsverhältnisse und Freiheitsgewinne auch für Frauen. Viertens ist schließlich die diskursive Komponente für das Verständnis von Staat und Demokratie zentral (Mesoebene): Staaten und Demokratien sind Projekte, die diskursiv-hegemonial abgesichert werden müssen.²⁶ In demokratischen Politikprozessen werden hegemoniale Wahrnehmungs- und Wissensformen von Geschlecht und Sexualität, von Klasse und Ethnizität sowie von Religion, Behinderung und Alter erarbeitet bzw. ausgehandelt und schließlich in gesetzliche Normen gegossen. Ein spezifisches Kennzeichen auch demokratischer Staatsdiskurse ist, dass sie „dialogische, partizipatorische Prozesse der Bedürfnisinterpretation“ durch „monologische, administrative Prozesse“ ersetzen und die Alltagsbedürfnisse der BürgerInnen in administrative, juristische und therapeutische Diskurse transformieren.²⁷ Politiken sind „institutionalisierte Interpretationsmuster“, die vergeschlechtlichte Subjektpositionen überhaupt erst konstruieren²⁸ – beispielsweise den männlichen Familienernährer oder die abhängige Ehefrau.

Fünftens wurden in der feministischen Demokratiedebatte seit den 1990er Jahren im Anschluss an Jürgen Habermas²⁹ Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft zu Zentralbegriffen. Feministischer Demokratietheorie in dieser Tradition geht es darum, wie ein diskursives Modell politischer Öffentlichkeit, das nach universalistischen Prinzipien verfährt, mit der Artikulation, der Anerkennung und dem Schutz von Partikularität und (Geschlechter-)Differenz verknüpft werden kann.³⁰ Ein geschlechtersensibles Modell deliberativer Demokratie dürfe, so Iris Marion Young, rationale Kommunikation nicht nur auf Sprachakte begrenzen. Ein rationaler Diskurs müsse auch Emotionalität, Gestik und Mimik in Betracht ziehen.³¹ Unter diesen Bedingungen, so ihre Idee, würden Zivilgesellschaft und Demokratie geschlechtergerechter. Ein materialistisch-feministisches Staatsverständnis macht demgegenüber deutlich, dass Staat und Zivilgesellschaft keine gegensätzlichen Strukturen sind, dass also eine frauenfreundliche, inklusive Gestaltung der Zivilgesellschaft allein Herrschaft nicht abbaut. Vielmehr formieren sich geschlechtsspezifische Herrschaftsverhältnisse in der männlich dominierten öffentlich-kommunikativen Zivilgesellschaft und bilden sich in (staatlichen) Strukturen ab bzw. aus. Der Staat ist somit nur so frauenfreundlich oder genauso maskulinistisch wie die Zivilgesellschaft und umgekehrt.

Sechstens werden soziale Positionen und politische Identitäten nicht schlicht durch staatliche Normen und Institutionen verordnet, sondern sie müssen aktiv angeeignet bzw. von den Individuen entworfen und gelebt werden (Mikroebene). Staatlichkeit und Demokratie sind Praxen von Menschen; sie müssen ihnen

²⁵ Waylen 2008.

²⁶ Brown 1992, S. 14ff.

²⁷ Fraser 1994, S. 240.

²⁸ Fraser 1994, S. 224f.

²⁹ Habermas 1990, S. 46.

³⁰ Cohen 1996, S. 188.

³¹ Young 1996, S. 129ff.

selbstverständlich sein (dies wird mit dem Begriff Hegemonie bezeichnet), müssen in den Köpfen und Körpern sitzen. Das Foucault'sche Konzept der Gouvernementalität als Selbst-„Regieren“ der Individuen³² eröffnet für die feministische Staatssicht die Perspektive, Staatlichkeit und Subjektivierung zusammen zu denken. Regieren ist dann nicht mehr ausschließlich das Privileg von Regierungen und Staaten, sondern der zeitgleiche Prozess der Herausbildung und Unterwerfung der Individuen sowie der Staatsformierung. Staatlichkeit kann dann als eine hegemoniale Praxis, die bestimmte Identitäten präferiert bzw. hervorbringt, andere aber marginalisiert und desartikuliert, beschrieben werden.³³

Staatlichkeit und Demokratie sind Schnittstellen von politischen Institutionen, gesellschaftlichen Machtverhältnissen und individuellen Praktiken sowie Praktiken der Reproduktion von Ungleichheitsstrukturen: Die Geschlechtlichkeit des Staates kann mit diesem Konzept als Hervorbringung und Reproduktion zweigeschlechtlicher Körper gefasst werden. Doch demokratische Praxen können Staatlichkeit potenziell auch verändern und nicht-hegemoniale Formen der Subjektivierung hervorbringen.

Um die Transformation von Staatlichkeit und Demokratie aus einer Geschlechterperspektive analysieren zu können, so ein Zwischenfazit, müssen neben der politischen Repräsentationsebene – also neben der Analyse der politischen Institutionen, Verfahren und AkteurInnen – auch die materiellen Grundlagen dieser neuen Form von Staatlichkeit ebenso wie Diskurse und Praxen hinterfragt werden. Auf der Grundlage dieses staats- und hegemonietheoretischen Demokratiebegriffs soll nun das transformatorische Potenzial von governance ausgeleuchtet werden.

3. Demokratisierung im Kontext der Transformation von Staatlichkeit: Kritik von governance

Das Konzept governance umfasst folgende vier Dimensionen: Erstens bezeichnet es neuartige Entscheidungsmuster und Steuerungsstrukturen auf supranationaler sowie nationaler und lokaler Ebene – z.B. die UN-Weltkonferenzen, die bundesdeutsche „Islamkonferenz“ oder lokale Runde Tische. Governance verspricht für nationale wie internationale Politikprozesse also nicht-hierarchische, partizipative Politikformen und die Einbeziehung von Gewerkschaften, Sozialverbände, Kirchen und NGOs, aber auch Wirtschaftsakteure in politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse. Das Merkmal dieser neuartigen Verhandlungsnetzwerke ist, dass (national-)staatliche Akteure nicht mehr dominant sind und nicht mehr das Monopol auf politische Problemdefinition und Entscheidung haben, sondern mit nicht-staatlichen AkteurInnen kooperieren und kommunizieren, stärker verflochten bzw. interdependent sind. Daraus ergibt sich prinzipiell die Chance der Öffnung und Demokratisierung politischer Entscheidungsprozesse sowie der Selbstorganisation von BürgerInnen. Freilich sollen dadurch auch neue Legitimationsressourcen erschlossen und demokratischer output effizienter gestaltet werden.

Dieses Prinzip der Einbindung von nicht-staatlichen Akteuren gilt zweitens auch für die Implementierung politischer Maßnahmen. Auch diese soll nicht mehr ausschließlich durch staatliche Behörden, sondern effektiver und Kosten sparender im Zusammenspiel von Behörden und zivilgesellschaftlichen Gruppen erfolgen. Ein Beispiel für eine solche public-private-Kooperation sind die österreichischen Gewaltschutzmaßnahmen, wo Polizei, Justiz und Frauen-NGOs in so genannten Interventionsstellen gegen häusliche Gewalt gegen Frauen zusammenarbeiten. Auch darin liegt Demokratisierungspotenzial begründet, birgt doch die Öffnung von Implementationsprozessen die Möglichkeit demokratischer Kontrolle, aber auch des kritischen agenda settings.

³² Foucault 2000.

³³ S. Gundula Ludwig in diesem Band.

Schließlich bezeichnet *governance* drittens den Abbau bürokratischer Steuerung und Hierarchien innerhalb staatlicher Verwaltungen und deren Verpflichtung auf Transparenz und BürgerInnenfreundlichkeit, freilich auch auf Effizienz bzw. ökonomische Rationalität. Hier folgt der *governance*-Diskurs der *new public management*-Debatte, die die Reorganisation der Verwaltung nicht nur unter Rationalisierungs-, sondern auch unter Transparenzvorgaben anvisiert.

Viertens umfasst *governance* neue Steuerungsmodi in der staatlichen Verwaltung, die auf flache Hierarchien, auf *controlling* und *benchmarking* im Unterschied zu hierarchisch-regelgeleiteter und bürokratischer Steuerung abzielen. Neue gleichstellungspolitische Steuerungsinstrumente wie *gender mainstreaming* können als solche neuen *governance*-Instrumente begriffen werden.

Im Folgenden werde ich eine staats- und herrschaftskritische Sicht auf den politischen Handlungsraum *governance* und sein geschlechterbezogenes Demokratie- bzw. Demokratisierungspotenzial in sechs Aspekten argumentieren. Betrachten wir erstens die materielle Basis internationalisierter Staatlichkeit und Demokratie, so gibt es durchaus Anzeichen dafür, dass nationalstaatlich eingehegte Geschlechterregime aufbrechen und neue Geschlechteridentitäten in der Erwerbsarbeit angerufen werden (z.B. die Lissabon-Ziele der EU mit ihrer Zielmarge einer 60 prozentigen Frauenerwerbsquote). Doch weisen die gesellschaftlichen Grundlagen der neu entstehenden Form von Staatlichkeit insgesamt nicht in Richtung Geschlechtergerechtigkeit, wohl aber in Richtung Umarbeitung tradierter Geschlechterregime, d.h. auf die gleichzeitige Persistenz und Auflösung hierarchischer Zweigeschlechtlichkeit. Die geschlechtsspezifische Grammatik gegenwärtiger Transformationen ruht auf Grenzverschiebungen zwischen Markt, Staat, Alltag bzw. Familienökonomie und zwischen (National-)Staaten.

Diese Verschiebungen führen zu einer Feminisierung von Arbeit in den Ländern des Nordens, aber auch zu einer Re-Konfiguration ungleicher internationaler geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung.³⁴ Sie erfordern gleichsam eine formale Re-Organisation nationaler und internationaler staatlicher Institutionen, Prozesse und Normen sowie neue Formen demokratischer Repräsentation und politischen Handelns. Umgekehrt heißt dies, dass die Grundlagen von *governance* re-konfigurierte geschlechtsspezifische, ethnische und klassistische Ungleichheitsverhältnisse sind. In staatstheoretischer Perspektive ist also die größere Sichtbarkeit von Frauen in *governance*-Strukturen kein hinreichender Beleg dafür, dass diskriminierende Geschlechterverhältnisse verändert werden und *governance* ein Weg zu mehr Geschlechterdemokratie bedeutet. *Governance* geht vielmehr mit einer Re-Konfiguration von Staatlichkeit und neuen hegemonialen Machtstrukturen auf nationaler und internationaler Ebene einher.

Diese ungleiche materielle Basis der *governance*-Architektur zeigt sich zweitens auf der politischen Repräsentationsebene, also in den neuen politische Strukturen und Verfahren. *Governance* birgt nämlich die Gefahr der Entöffnung bzw. Schließung politischer Entscheidungsräume und mithin sinkender Chancen zur Partizipation und egalitären quantitativen Repräsentation von Frauen. Dass staatliche Institutionen nur noch Vermittler, aber nicht mehr die einzigen oder gar privilegierten Akteure im Politikprozess sind, kann ohne Zweifel Vorteile für politische Außenseiter haben, denn *governance*-Strukturen erweisen sich prinzipiell offen für neue AkteurInnen wie Frauengruppen und -netzwerke.³⁵ Der (internationalen) Frauenbewegung ist es gelungen, die Repräsentation von Frauen in nationalen wie internationalen Organisationen zu erhöhen und Frauenrechte auf internationaler Ebene zu kodifizieren (beispielsweise die *Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women/CEDAW*).³⁶ Das österreichische Gewaltschutzgesetz

³⁴ Sauer 2003.

³⁵ Ruppert 2002, S. 54.

³⁶ Meyer/Prügl 1999.

von 1996 ist wiederum ein gutes Beispiel für einen Governance-Prozess *avant la lettre*: für das erfolgreiche agenda setting des Problems Gewalt gegen Frauen, einen erfolgreichen Gesetzesformulierungsprozess unter Beteiligung von NGOs sowie für einen erfolgreichen Implementationsprozess als public private partnership zwischen Polizei, Justiz und Frauen-NGOs.

Die Folge solcher Verhandlungsstrukturen ist aber die dichtere Knüpfung eines geschlossenen Netzwerks privater, d.h. ökonomischer und zivilgesellschaftlicher Organisationen. Governance birgt also die Gefahr der Informalisierung von Politik in den Substrukturen von Verhandlungsrunden und -netzwerken des vorparlamentarischen Raums. Im Verhandlungsstaat verlieren dadurch demokratisch legitimierte Institutionen ihr Monopol auf politische Problemdefinition, auf das agenda setting und auf Problemlösung an informelle Netzwerke bzw. an neue Expertengremien wie die Ethikräte, die die politischen Konsequenzen aus den medizin-technischen Eingriffen in den menschlichen Körper debattieren. Dies kann den Verlust an politischen und öffentlichen Aushandlungsprozessen, an Kontrollmöglichkeit und Mitsprache nach sich ziehen.

Solche Prozesse der Privatisierung bzw. Informalisierung von Politik haben geschlechterpolitische Folgen, können sie doch zu einer Remaskulinisierung des politischen und administrativen Entscheidungsraums führen. Sie schwächen nämlich Repräsentationsorgane wie z.B. Parlamente, in die sich Frauen einen quotierten Zugang erkämpft haben und stärken demgegenüber die Entscheidungsfindung in politischen Hinterzimmern, zu denen Frauen schwerer Zugang haben und an denen das Instrument der Quote scheitert. Männerbündische Seilschaften können dort gegebenenfalls unbehelligt walten.

Daraus ergibt sich drittens ein Mangel an substantieller Repräsentation von Frauen, d.h. ein Defizit an aktivem Handeln für Frauen und der Responsivität politischer Institutionen in Bezug auf Gleichstellungspolitik. Die intensivere Form der informellen Verflechtung zwischen Interessenverbänden, Bürokratie und privaten AkteurInnen erschwert nämlich erfolgreiche Interventionen institutioneller Frauen- und Gleichstellungspolitik. Die informellen Institutionen sind deshalb auch für geschlechtsspezifische Themen undurchlässig.³⁷ Auch in der internationalen Politik wurde Geschlecht zwar zu einer zentralen Kategorie, und Frauen aus der so genannten Dritten Welt wurden in ihrer Bedeutung für ökonomisches Wachstum und für Bevölkerungspolitik, kurz: für Entwicklung erkannt. Doch die in internationalen governance-Regimen ausgehandelten frauenpolitischen Maßnahmen marginalisieren oder instrumentalisieren Frauen aus dem Süden, Geschlechtergleichstellung mutiert zu einer Ressource für ökonomisches Wachstum in den Ländern der Peripherie³⁸ und kann nicht zur Grundlage für Emanzipation werden: Empowerment-Programme sind ökonomisch und bevölkerungspolitisch gerahmt, und Frauen werden in Wert gesetzt.

Viertens schlagen in solchen Netzwerken Machtasymmetrien stärker zu Buche als im parlamentarischen Prozess. Die Macht starker ökonomischer Interessengruppen geht beispielsweise in der governance-Struktur der EU deutlich über bekannte korporatistische Formen hinaus. Frauengruppen haben demgegenüber weit weniger Ressourcen und sind mit weniger Deutungsmacht ausgestattet, sie haben z.B. weniger Zugang zu Medien und können deshalb ihre Interessen in informellen governance-Foren weit schwerer durchsetzen als mächtige Interessengruppen. Auch marginalisierte bzw. minorisierte Frauen, wie beispielsweise Migrantinnen, haben weit geringere Chancen, in informellen Gremien Stimme zu erhalten als Frauen mit hohem – zumindest symbolischem – Kapital. Dies kann einen ethnischen Bias von governance-Foren zur Folge haben. Selbst für Frauen prinzipiell offenere Verhandlungsstrukturen sind ethnisierte und klassenspezifische Politikformen, die

³⁷ Die bundesdeutsche so genannte Hartz-Kommission zur Neuorganisation von Sozial- und Arbeitspolitik wollte beispielsweise zunächst männliche Familienernährer privilegieren.

³⁸ So im *Weltbankbericht* 2001, Kap. II, zit. in: *Ruppert* 2002, S. 56.

weiße und gut ausgebildete Frauen privilegieren, die also zwar als demokratischer dargestellt werden, in Wirklichkeit aber Ausschlüsse produzieren und legitimieren.

Fünftens eröffnet governance in der Tat die Chance zivilgesellschaftlichen frauenbewegten Engagements. Allerdings gibt es Anzeichen, dass diese Art der Einbindung von NGOs eine Technologie der Macht ist, die politische Partizipation verspricht und spezifisches Engagement fordert. Der Autonomie- und Freiheitsanspruch zivilgesellschaftlicher Gruppen – auch der Frauenbewegung der 1970er und 1980er Jahre – wurde sukzessive umgedeutet in einen Zwang zur Partizipation, der tendenziell als Stillstellung eines widerständigen Potenzials wirkt. Die Anrufung politischen Handelns im zivilgesellschaftlichen, ehrenamtlichen Engagement dient gleichsam der Nutzung der Ressource Zivilgesellschaft und deren Wissensformen. So wurde beispielsweise der Differenz-Gedanke, der die Frauenbewegung lange und kontrovers bewegte, in Diversity-Denken umgemünzt mit der Folge, problematisch verkürzt und zum Instrument neoliberaler frauenpolitischer Demobilisierung zu werden.³⁹

Schließlich birgt governance sechstens die Dimension neoliberaler „Gouvernementalisierung“ des Staates.⁴⁰ Neoliberale Gouvernamentalität bezeichnet eine neue Form des Regierens, in deren Zentrum das Selbstregieren bzw. das Selbstmanagement der Individuen steht, also ihre Entlassung aus vermeintlicher staatlicher Über-Fürsorge. Neue hegemoniale Produktionsweisen, die die Kommunikationsfähigkeit, die kognitiven Fähigkeiten, Wissen und Wissensmanagement von Individuen fordern, rücken ins Zentrum kapitalistischer Entwicklung. Die Arbeit der Menschen an sich selbst wird deshalb Teil einer neuen Regierungsrationalität. Kern dieser neuen kapitalistischen Subjektivierungsstrategie ist die Erhaltung und Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit (employability) der geschlechtslos gedachten Individuen mit dem Ziel der Steigerung ihrer eigenen Wettbewerbsfähigkeit, aber auch jener der Unternehmen.⁴¹ Hohe Flexibilität im Arbeits- wie auch im Freizeitverhalten wird zu Grundlagen für Erfolg. In der Arbeitswelt wird die gesamte Person gefordert, und Arbeitsmarkt- wie auch Sozialpolitiken forcieren diesen unmittelbaren Zugriff auf Menschen, auf ihre Qualitäten und Fähigkeiten als ökonomische Ressource – und dazu wird die Erosion traditioneller Geschlechterregime in Kauf genommen. Governance als neuer Steuerungsmodus setzt auf die Freiheit der Individuen, auf ihre eigene Entscheidung und Individualität. Transformierte Staatlichkeit aktiviert Technologien der Macht, die Partizipation, Beteiligung und Engagement – Tugenden der Zivilgesellschaft – umfasst. Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement sind Konzepte, „mit denen an die ‚Eigenverantwortung‘ der Bürger/innen im Gemeinwesen appelliert wird“.⁴²

Diese Art herrschaftlicher Subjektivierung impliziert Entdemokratisierung, denn das vermeintliche Wissen um die Unmöglichkeit von Gleichheit ist die Voraussetzung dieser neuartigen politischen Steuerung. Ungleichheitsstrukturen wie Klasse und Geschlecht oder Geschlecht und Religion werden in dieser Herrschaftstechnik gegeneinander ausgespielt. Diese neuen politischen Intersektionalitäten sind Reaktionen auf die Veränderung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse und Teil einer neuen Gouvernamentalität. Der Zwang zum leistungsbereiten Selbstentwurf wird zudem zum Klassenmerkmal: Die neue Gouvernamentalität positioniert selbstgeführte Menschen gegen fremdgeführte, nämlich Arme, Hartz IV-EmpfängerInnen, Dicke und RaucherInnen, die vermeintlich Disziplinlosen, zu denen auch viele „abhängige“ Frauen gehören.

³⁹ Sauer/Wöhl 2008.

⁴⁰ Foucault 2000.

⁴¹ Wöhl 2008

⁴² Wöhl 2007, S. 112.

4. Fazit. Chancen und Herausforderungen

Die Idee des Regierens ohne Regierung als post-nationale Demokratieform zu idealisieren, ist also zu kurz gegriffen: Governance ist vielmehr eine neuartige Form der Artikulation sozialer Machtverhältnisse – auch von Geschlechterverhältnissen – in einer sich globalisierenden Welt.⁴³ Governance ist die politische Repräsentations- und staatliche Steuerungsform von alten geschlechtsspezifischen Ungleichheiten entlang der Achsen Klasse und Ethnizität. D.h. die überholte Form des Nationalstaats und nationaler Demokratie wird im neuen Staats-Kompromiss von governance aufgehoben – eine Form von Staatlichkeit, die freilich nach wie vor herrschaftlich und patriarchal ist. Governance ist deshalb aus staatstheoretischer Sicht keine demokratischere Form politischen Handelns und Entscheidens, sondern in Bezug auf Geschlechtergerechtigkeit, Partizipation, Repräsentation und Responsivität von nur geringer Reichweite.

Die Erarbeitung einer patriarchalen Hegemonie post-nationaler Staatlichkeit und Demokratie ist ein noch unvollendetes Projekt, in das Frauenbewegungen eingreifen, das sie verändern können. Governance eröffnet daher durchaus Chancen: erstens die Chance neuer Bündnisse, z.B. von Frauenbewegungen der Mehrheitsgesellschaft mit minorisierten Frauen und mit Gewerkschaften, zweitens die Chance, neue frames, also Perspektiven und Sichtweisen in die politische Debatte einzubringen (frames), und drittens die strukturelle Chancen in der aktuellen Finanzkrise, die nationalstaatliche Pfadabhängigkeit heteronormativer Geschlechterpolitik in Frage zu stellen, z.B. durch eine neuerliche Debatte um Arbeit, Geld und Zeit. Damit governance eine Arena geschlechterdemokratischer Praxis werden kann, müssen in den Kompromissbildungsprozessen Formen von geschlechtergerechter Partizipation, Artikulation und Repräsentation, aber auch des Zugangs zu adäquaten Ressourcen aktiv eingeschrieben werden.

Literaturverzeichnis

- Almond, Gabriel G. 1988: The return to the state. In: American Political Science Review, H. 82, S. 853-874.
- Benz, Arthur u.a. (Hg.) 2007: Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden.
- Biester, Elke/Holland-Cunz, Barbara/Sauer, Birgit (Hg.) 1994: Demokratie oder Androkratie? Theorie und Praxis demokratischer Herrschaft in der feministischen Diskussion, Frankfurt/M./New York.
- Brown, Wendy, 1992: Finding the Man in the State, in: Feminist Studies, 18. Jg, H. 1, 7-34.
- Cohen, Jean L. 1996: Democracy, Difference, and the Right of Privacy. In: Benhabib, Seyla (Hg.): Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political, Princeton, S. 187-217.
- Celis, Karen 2008: Representation. In: Goertz, Gary/Mazur, Amy G. (Hg.): Politics, Gender and Concepts, Cambridge, S. 71-94.
- Demirovic, Alex 2001: NGO, Staat und Zivilgesellschaft. Zur Transformation von Hegemonie. In: Brand, Ulrich u.a. (Hg.): Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates, Münster, S. 141-168.
- Foucault, Michel 2000: Staatsphobie. In: Bröckling, Ulrich/Krasmann, Susanne/Lemke, Thomas (Hg.): Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen, Frankfurt am Main, S. 68-71.

⁴³ Sauer 2003.

- Fraser, Nancy 1994: *Widerspenstige Praktiken*. Frankfurt am Main.
- Görg, Christoph 2007: *Räume der Ungleichheit. Die Rolle gesellschaftlicher Naturverhältnisse in der Produktion globaler Ungleichheiten am Beispiel des Millennium Ecosystem Assessments*. In: Klinger, Cornelia/Knapp, Gudrun-Axeli/Sauer, Birgit (Hg.): *Achsen der Ungleichheit*, Frankfurt am Main/New York, S. 131-150.
- Habermas, Jürgen 1990: *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt am Main, S. 11-50.
- Jessop, Bob 2000: *Die geschlechtsspezifischen Selektivitäten des Staates*. In: Kreisky, Eva/Lang, Sabine/Sauer, Birgit (Hg.): *EU.Geschlecht.Staat*, Wien, S. 55-85.
- Holland-Cunz, Barbara 2000: *Politiktheoretische Überlegungen zu Global Governance*. In: Holland-Cunz, Barbara/Ruppert, Uta (Hg.): *Frauenpolitische Chancen globaler Politik. Verhandlungsverfahren im internationalen Kontext*, Opladen, S. 25-44.
- Holland-Cunz, Barbara/Ruppert, Uta 2000: *Globale Politik, politische Verhandlungen, frauenpolitische Chancen. Einleitung*. In: Holland-Cunz, Barbara/Ruppert, Uta (Hg.): *Frauenpolitische Chancen globaler Politik. Verhandlungsverfahren im internationalen Kontext*, Opladen, S. 11-17.
- Kreisky, Eva 1995: *Der Staat ohne Geschlecht? Ansätze feministischer Staatskritik und feministischer Staatserklärung*. In: Kreisky, Eva/Sauer, Birgit (Hg.): *Feministische Standpunkte in der Politikwissenschaft. Eine Einführung*, Frankfurt am Main/New York, S. 203-222.
- Lenz, Ilse 2002: *Geschlechtsspezifische Auswirkungen der Globalisierung in den Bereichen Global Governance, Arbeitsmärkte und Ressource. Gutachten für die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“*, www.bundestag.de, download am 5.5.2003.
- Lovenduski, Joni 1996: *Sex, Gender and British Politics*. In: Lovenduski, Joni/Norris, Pippa (Hg.): *Women in Politics*, Oxford, S. 3-18.
- Lovenduski, Joni (Hg.) 2005: *State Feminism and Political Representation*, Cambridge.
- Mahnkopf, Birgit 1998: *Probleme der Demokratie unter den Bedingungen ökonomischer Globalisierung und ökologischer Restriktionen*. In: Greven, Michael Th. (Hg.): *Demokratie – eine Kultur des Westens?*, Opladen, S. 55-79.
- Meyer, Mary K./Prügl, Elisabeth (Hg.) 1999: *Gender Politics in Global Governance*, Lanham u.a.
- Pateman, Carole 1988: *The Sexual Contract*, Stanford.
- Phillips, Anne 1994: *Must Feminists Give Up on Liberal Democracy?* In: Held, David (Hg.): *Prospects for Democracy*, Cambridge/Oxford, S. 93-111.
- Pierre, Jon/Peters, B. Guy 2000: *Governance, Politics and the State*, New York.
- Poulantzas, Nicos 2002: *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, autoritärer Etatismus*, Hamburg.
- Pringle, Rosemary/Watson, Sophie 1992: *„Women’s Interests’ and the Post-Structuralist State*. In: Barrett, Michèle/Phillips, Anne (Hg.): *Destabilizing Theory. Contemporary Feminist Debates*, Stanford, S. 53-73.
- Rai, Shirin M. 2008: *Analysing Global Governance*. In: Waylen, Georgina/Rai, Shirin M. (Hg.): *Global Governance. Feminist Perspectives*, Basingstoke, S. 19-42.
- Ruppert, Uta 2002: *Aufgaben und Chancen im Rahmen der Globalisierung, um die Situation der Frauen in der Gesellschaft zu verbessern. Gutachten im Auftrag der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“*, Berlin: Deutscher Bundestag (AU-Stud 14/31).
- Sauer, Birgit, 2001: *Die Asche des Souveräns Staat und Demokratie in der Geschlechterdebatte*, Frankfurt am Main/New York.
- Sauer, Birgit 2003: *Die Internationalisierung von Staatlichkeit. Geschlechterpolitische Perspektiven*. In: *Deutsche Zeitschrift für Philosophie*, H. 4, S. 621-637.
- Sauer, Birgit/Wöhl, Stefanie (2008): *Governing Intersectionality. Ein kritischer Ansatz zur Analyse von Diversitätspolitiken*. In: Klinger, Cornelia/Knapp, Gudrun-Axeli (Hg.): *Überkreuzungen. Fremdheit, Ungleichheit, Differenz*, Münster, S. 249-273.
- Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hg.) 2008: *Governance in einer sich wandelnden Welt. PVS-Sonderheft 41*, Wiesbaden.
- Voigt, Rüdiger 1993 (Hg.): *Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat?*, Baden-Baden.
- Waylen, Georgina 2008: *Transforming Global Governance: Challenges and Opportunities*. In: Waylen, Georgina/Rai, Shirin M. (Hg.): *Global Governance. Feminist Perspectives*, Basingstoke, S. 254-275.
- Witz, Anne/Savage, Mike 1992: *Theoretical Introduction. The gender of organizations*. In: Savage, Mike/Witz, Anne (Hg.): *Gender and Bureaucracy*, Oxford, S. 3-62.
- Wöhl, Stefanie 2007: *Mainstreaming Gender. Widersprüche europäischer und nationalstaatlicher Geschlechterpolitik*, Königstein/T.

- Wöhl, Stefanie (2008): Global Governance as Neo-liberal Governmentality: Gender Mainstreaming in the European Employment Strategy. In: Waylen, Georgina/Rai, Shirin (Hg.): Global Governance: Feminist Perspectives, Basingstoke, S. 64 – 83.
- Young, Iris Marion 1996: Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy. In: Benhabib, Seyla (Hg.): Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political, Princeton, S. 120-135.