

# Politische Präsenz und Empowerment von Frauen in der ländlichen Selbstverwaltung: Entwicklungen im indischen Bundesstaat Orissa

von  
Evelin Hust

## Einleitung

Die Stärkung der Partizipation von Frauen in allen Lebensbereichen ist in den letzten Dekaden ein wichtiges Thema im Diskurs der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung geworden. Alle internationalen und bilateralen Entwicklungsorganisationen haben Strategiepapiere mit dem Ziel entwickelt, Frauen besser in die wirtschaftlichen und sozialen Prozesse zu integrieren. Die Förderung von Frauen in der politischen Arena jedoch, insbesondere wenn diese durch „positive Diskriminierung“ geschehen soll, ist nach wie vor umstritten. Dabei ist nicht zu übersehen, dass Frauen, die die Hälfte der Bevölkerung ausmachen, in den meisten politischen Körperschaften einen weit geringeren Anteil an Repräsentanten stellen. Die bisweilen krasse unterproportionale Präsenz von Frauen wird durchaus in vielen Demokratien und internationalen Gremien beklagt, wobei die Kritik am Status quo meist auf dem Gleichheitsgrundsatz, der besseren Nutzung menschlicher Ressourcen und der Vernachlässigung weiblicher Interessen basiert.

Es hat sich gezeigt, dass das allgemeine Wahlrecht nicht ausreicht, um die strukturellen Hemmnisse zu überwinden, die Frauen bei der Erlangung und Ausübung eines politischen Amtes entgegenstehen. Handelt es sich in den Industrienationen meist um Benachteiligungen auf Grund traditioneller Rekrutierungspraktiken politischer Parteien sowie mangelnder Berücksichtigung der unterschiedlichen Zeitbudgets von Frauen, sind Frauen in den so genannten Entwicklungsländern darüber hinaus oft gehandicapt durch geringere Formalbildung sowie soziale Normen, die ihren Handlungsspielraum in der öffentlichen Sphäre stark einschränken. Um diese strukturellen Hemmnisse zu überwinden, hat sich die Frauenquote als effektive Strategie erwiesen. Jene Länder, die eine größere Anzahl von Frauen in ihren Parlamenten vorweisen können, haben dies nur über eine Reservierung von Sitzen, sei es über Selbstverpflichtung von Parteien oder durch gesetzliche Bestimmungen, erreicht.<sup>1</sup> Jedoch ist die Quotenpolitik nach wie vor umstritten, wobei die Einwände meist ebenfalls auf dem Gleichheitsgrundsatz basieren.<sup>2</sup> Interessanterweise haben jedoch schon einige Länder Reservierungen für Frauen in der Politik eingeführt, obwohl diese Debatten keineswegs befriedigend geklärt sind.

## 1 Die Frauenquote in Indien

Auch Indien gehört zu jenen Ländern, die zumindest auf kommunaler Ebene eine Frauenquote eingeführt haben. Die gleiche Maßnahme für die Vertretungen der Bundesländer und das Nationalparlament wird nach wie vor heftig diskutiert, und bis jetzt schlugen drei Versuche fehl, die so genannte „Women’s Bill“ zu verabschieden.<sup>3</sup> Jedoch mag selbst die schon realisierte Quote manche überraschen, da Indien in Bezug auf die Stellung der Frau oft als

---

<sup>1</sup>International Foundation of Election Systems: *Representation of Women in National Elected Institutions: Differences in International Performance and Factors Affecting This*, Paper for the Seminar „Women’s Political Representation in the Coming 2004 Election“, 14. Juni 2001, Jakarta. Zur Bedeutung der Quote für die Präsenz von Frauen in politischen Körperschaften siehe auch Bunagan, K. et al.: „The Quota System: Women’s Boon or Bane?“, in: *Women around the World: A Quarterly Publication of the Centre For Legislative Development*, April 2000, 1(3), in: [www.cld.org/waw5.htm](http://www.cld.org/waw5.htm); Pintat, C.: *A Global Analysis: What Has Worked For Women in Politics and What Has Not, 1975-1998*, in: [www.capwip.org/resources/whatworked/pintat.html](http://www.capwip.org/resources/whatworked/pintat.html), November 2001, und die Webseiten von The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Gender Section, in: [www.idea.int/gender/index.html](http://www.idea.int/gender/index.html).

<sup>2</sup>Zu einer ausführlichen Darstellung der Quotendebatte sowie zur normativen und theoretischen Rechtfertigung der Quote und Entkräftung der üblichen Gegenargumente siehe Phillips, A.: *The Politics of Presence*, Oxford 1995.

<sup>3</sup>Siehe zur Women’s Bill und der Debatte darüber Rai, S.: „Democratic Institutions, Political Representation and Women’s Political Empowerment: The Quota Debate in India“, in: *Democratization*, 6(3), 1999, pp.84-99.

rückständig angesehen wird. Klischees der „brennenden Bräute“ oder die Abtreibung weiblicher Föten beherrschen nach wie vor die sehr undifferenzierte Wahrnehmung Indiens. 1992 verabschiedete nämlich das indische Parlament den 73. Zusatz zur Verfassung. In diesem Dokument wurden zum einen die Institutionen der ländlichen Selbstverwaltung (in Indien *Panchayati Raj* genannt) verbindlich festgeschrieben. Darüber hinaus wurde bestimmt, dass mindestens 33% der Sitze und Positionen (wie z.B. die des Bürgermeisters) für Frauen reserviert werden müssen. Befürworter der Quote hoffen, dass dieser Schritt zum Empowerment von Frauen führen wird, während Kritiker darauf verweisen, dass die gewählten Frauen Marionetten ihrer Ehemänner seien und eher aus der Elite stammten. In der Tat ist die Sozialstruktur in ländlichen Gebieten vor allem Nordindiens vorwiegend patriarchalisch geprägt. Frauen haben eine geringe Bewegungsfreiheit im öffentlichen Raum, wobei es allerdings Unterschiede je nach Kaste, Klasse, Religion, aber auch Lebensalter und Familienstatus gibt. Darüber hinaus provoziert jede Behandlung von Frauen als Gruppe die Frage, inwieweit das Geschlecht überhaupt ein einigender politischer Faktor ist und inwieweit er Klassen, Kasten oder auch ethnische Barrieren überbrückt. Welche Interessen sollen die gewählten Frauen repräsentieren? Die der anderen Frauen, die ihrer Kaste, ihres Klans oder ihrer Religionsgemeinschaft? Wie können Frauen, die zweifelsohne zunächst schlechter für ein öffentliches Amt ausgestattet sind (geringere Formalbildung, meist geringe politische Erfahrung, eingeschränkter Handlungsspielraum auf Grund sozialer Normen, geringe Übung in öffentlichem Reden etc.), diese Hindernisse überwinden? Wie reagieren Bürokraten und männliche Kollegen sowie die Dorfgemeinschaften, die durch die Reservierung ihres Wahlkreises zur Wahl einer Frau gezwungen werden?<sup>4</sup>

## 2 Thema und Methodologie der Studie

Das Hauptaugenmerk dieses Beitrags liegt demnach darauf, welche Prozesse tatsächlich durch die Quotenregelung in den ländlichen Gemeinden Indiens

---

<sup>4</sup>In Indien erfolgt die Quotierung durch die Reservierung des Wahlkreises. Das indische Wahlsystem wurde von den Briten übernommen, und es handelt sich um das System „first past the post“ in Einmann-Wahlkreisen. D.h., jener Kandidat ist gewählt, der die meisten Stimmen auf sich vereinigen kann, die anderen Stimmen verfallen. Im Zuge der Quotierung werden dann Wahlkreise festgelegt, in denen sich nur Frauen aufstellen lassen können. So wird sichergestellt, dass das Endergebnis mindestens 33% beträgt. Um aber Wahlkreise nicht auf ewig für eine Gruppe festzulegen – es gibt auch Reservierungen für die Scheduled Castes (ehemals Unberührbare), die Scheduled Tribes (indigene Stammesbevölkerung) und Other Backward Classes – rotieren diese in der nächsten Wahl. Die Debatte zum Für und Wider der Sitzrotierung ist sehr vielfältig und kann in diesem Artikel nicht wiedergegeben werden.

in Gang gesetzt wurden, und inwieweit sich ein Prozess des Empowerment<sup>5</sup> von Frauen abzeichnet. Die Untersuchungen wurden in einem der „rückständigen“ Bundesländer Indiens, nämlich dem im Osten gelegenen Orissa, durchgeführt.<sup>6</sup> Orissa wurde ausgewählt, da dort die Bedingungen für ein Empowerment von Frauen vergleichsweise ungünstig sind. Die Sozialstruktur ist patriarchalisch,<sup>7</sup> die Alphabetisierungsrate von Frauen niedrig, die Infrastruktur schlecht. Falls es jedoch in einem solchen Umfeld zu Empowerment oder erkennbaren Ansätzen dazu kommt, kann man davon ausgehen, dass die Auswirkungen in einem günstigeren Umfeld, wie z.B. den südlichen Bundesländern Indiens, größer sind. In Orissa wurden zwei Verwaltungsbezirke ausgewählt, die sich sowohl in ihrer historischen Entwicklung und politischen Kultur unterscheiden als auch im gegenwärtigen Entwicklungsstand und der Bildungsrate von Frauen. Der Block Balipatna des Distrikts Khurda<sup>8</sup> liegt in der Küstenregion, welche schon Anfang des 19. Jahrhunderts unter britische Verwaltung kam, ist im Landesdurchschnitt relativ wohlhabend und weist eine für Orissa überdurchschnittliche Alphabetisierungsrate für Frauen auf (51,55% für Frauen und 80,65% für Männer).<sup>9</sup> Der Block Gania, Distrikt Nayagarh, im westlichen Hinterland gelegen, war bis zur Unabhängigkeit Indiens Teil eines Fürstentums mit einer feudalen politischen Kultur und leidet heute noch unter einer sehr schlechten Infrastruktur und ökonomischen Entwicklung. Die Alphabetisierungsrate von Frauen ist relativ niedrig (37,17% für Frauen und 71,54% für Männer).<sup>10</sup>

In zwei Phasen der Feldforschung zwischen 1998 und 2000 wurde zunächst eine quantitative Umfrage durchgeführt, in der 105 Frauen und 80 Männer auf der Gemeinderats- (*Gram Panchayat*) und Blockebene (*Panchayat Samiti*) mit standardisierten Fragebögen interviewt wurden. In einer zweiten Phase wurden mehrere Repräsentantinnen und Repräsentanten, Bürokraten, Dorfgemeinschaften und Frauengruppen in intensiven Einzelgesprächen befragt. Zu

<sup>5</sup>„Empowerment“ wird hier sehr weit gefasst als jener Prozess verstanden, durch den Frauen mehr Macht über die Gestaltung ihres Lebens erhalten.

<sup>6</sup>Im Jahre 1996 war Orissa in Bezug auf Pro-Kopf-Einkommen (3.082 Rs. pro Jahr) und Anteil der Bevölkerung unter der Armutsgrenze (55%) das ärmste Bundesland Indiens (Haq, M. ul: *Human Development in South Asia 1997*, Karachi et al. 1997, p.32). In Bezug auf „Rückständigkeit“ im gesellschaftlichen und politischen Sinne siehe Mohanty, M.: „Class, Caste and Dominance in a Backward State: Orissa“, in: Frankel, F./Rao, M.S.A.: *Dominance and State Power in Modern India: Decline of a Social Order*, Vol.2, Delhi et al. 1990, pp.321-67.

<sup>7</sup>Hier beziehe ich mich auf das „Mainstream“-Orissa. Die Untersuchungen wurden in nichttribalen Regionen Orissas durchgeführt. Bei den indigenen Stämmen ist die Sozialstruktur meist weit weniger patriarchalisch.

<sup>8</sup>Die hierarchische Verwaltungsstruktur Orissas auf kommunaler Ebene gliedert sich in Dorf, Block und Distrikt.

<sup>9</sup>Government of Orissa: *District Statistical Handbook, 1993: Khurda*, Bhubaneswar o.J.

<sup>10</sup>Government of Orissa: *District Statistical Handbook, 1993: Nayagarh*, Bhubaneswar o.J.

klären war anfangs der sozioökonomische Hintergrund der gewählten Frauen, die Modalitäten ihrer Wahl und ihre Partizipation bei den Treffen der dörflichen Gremien und der Gemeindearbeit. Der nächste Themenkomplex beschäftigt sich mit der Frage, inwieweit die gewählten Frauen tatsächlich Macht ausüben können. Dabei geht es vor allem um die Frage, ob Frauen die politische Agenda beeinflussen können, sowie um die Art und Weise, in der Politik gemacht wird. Der letzte Abschnitt beschäftigt sich mit dem eigentlichen Prozess des Empowerment, d.h. das Hauptaugenmerk liegt auf dem prozeduralen Charakter des Machtzuwachses. Fragen dabei sind: Inwieweit haben die gewählten Frauen an Wissen gewonnen? Haben sie ihre Scheu überwunden, in der Öffentlichkeit zu reden? Hat sich ihr Status verbessert? Da Befürworter der Quote auch von einem Empowerment von Frauen per se ausgehen, ist es wichtig zu ermitteln, inwieweit die gewählten Frauen ihr Mandat darin sehen, Frauen zu vertreten. Darüber hinaus wird auch ein Blick auf jene Frauen geworfen, die außerhalb der politischen Körperschaften stehen. Wie bewerten sie die neue Präsenz von Frauen in der ländlichen Politik?

### 3 Bisherige Studien zur politischen Präsenz von Frauen

Bislang gibt es wenige Studien, die die Auswirkungen von Quotenregelungen empirisch erfasst haben, und es handelt sich dabei meist um Untersuchungen in den Nationalparlamenten.<sup>11</sup> Dies liegt u.a. daran, dass in den meisten Ländern bis vor kurzem zu wenige Frauen gewählt worden waren, die das Kriterium einer „kritischen Masse“ erfüllen, bei der durch eine größere Anzahl von Frauen überhaupt Änderungen zu erwarten sind.<sup>12</sup> Seit Inkrafttreten des 73. Verfassungszusatzes in Indien gibt es mehrere Studien zu den gewählten Frauen in den ländlichen Kommunen, die sich aber bis jetzt vor allem auf quantitative sozioökonomische Aspekte der neu gewählten Repräsentantin-

---

<sup>11</sup>Es gibt vorwiegend Studien aus den skandinavischen Ländern und in letzter Zeit auch verstärkt aus Großbritannien. Siehe z.B. Wängnerud, L.: „Testing the Politics of Presence: Women's Representation in the Swedish Riksdag“, in: *Scandinavian Political Studies*, 23 (1) 2000, pp.67-91; Skjeie, H.: „Credo on Difference. Women in Parliament in Norway“, in: [www.idea.int/women/parl/studies](http://www.idea.int/women/parl/studies), November 2001; Lovenduski, J./Karam, A.: *Women in Parliament: Making a Difference*, Stockholm: IDEA 1998; Pippa, N./Lovenduski, J.: „Blair's Babes. Critical Mass Theory, Gender and Legislative Life“, Paper for the Women and Public Policy Program, Sept. 2001, in: [www.ksg.harvard.edu/wappp/research/BlairsBabes.pdf](http://www.ksg.harvard.edu/wappp/research/BlairsBabes.pdf), November 2001; Childs, S.: „Attitudinally Feminist? The New Labour Women MPs and the Substantive Representation of Women“, in: *Politics*, 21(3), 2001, pp.178-85.

<sup>12</sup>Siehe zum Konzept der kritischen Masse in diesem Kontext Dahlerup, D.: „From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics“, in: *Scandinavian Political Studies*, 11(4), 1988, pp.275-98.

nen oder Anekdoten über Einzelschicksale beschränken.<sup>13</sup> Männer wurden in die Untersuchungen meist nicht mit einbezogen, so dass letztendlich unklar bleibt, inwieweit sich die Situation von Frauen nun tatsächlich von der der männlichen Abgeordneten unterscheidet.

Da es in der vorliegenden Studie um die Veränderungen seit Einführung der Quote geht, muss man auf zwei beschränkende Faktoren hinweisen. Zum einen ist die Zeitspanne, seit der die Quote wirksam ist, sehr kurz. In Orissa fanden die Wahlen unter der neuen Regelung erst im Januar 1997 statt, d.h., die Frauen waren zur Zeit der Befragung erst zwei bzw. drei Jahre im Amt – ein Zeitraum, in dem noch keine großen Umwälzungen zu erwarten sind. Dennoch zeichnen sich schon in diesem frühen Stadium interessante Trends ab, die in diesem Artikel aufgezeigt werden. Zum anderen muss man sich darüber im Klaren sein, dass der Handlungsspielraum für grundlegende Veränderungen auf der untersten politischen Ebene sehr eingeschränkt ist. Meist handelt es sich bei der Gemeindefarbeit um die Durchführung von Programmen, die auf höherer Ebene ausgearbeitet wurden und auf die Abgeordnete auf der untersten Ebene geringe Einflussmöglichkeiten haben. Auch ist in Indien in vielen Bundesländern die Finanzlage sehr schlecht, so dass wenig Mittel zur Verfügung stehen, um Politik nach lokalen Präferenzen zu gestalten.

## 4 Die Fallstudie

Bei der folgenden Darstellung der empirischen Ergebnisse werden zum einen die Resultate für Männer und Frauen verglichen und zum anderen die regio-

<sup>13</sup>Siehe z.B. Athreya, V.B./Rajeswari, K.S.: *Women's Participation in Panchayati Raj: A case study from Tamil Nadu*, M.S. Swaminathan Research Foundation Chennai, ca. 1998; Bhaskar, M.: „Women Panchayat Members in Kerala: A Profile“, in: *Economic and Political Weekly*, 26. April 1997, pp.WS13-WS20 (eine Kritik dieser Studie siehe bei Mathew, P.M.: „Women in Panchayats: The More Relevant Questions“, in: *Economic and Political Weekly*, 7. Juni 1997, pp.1362-63); Ghosh, D.K.: „Women Panchayat Members as Heads of Offices: A Study in West-Bengal“, in *Journal of Rural Development*, 14(4) 1995, pp.357-66; dieselbe: „Grassroot Women Leaders: Who Are They? A Study in a West Bengal District“, in: *Journal of Rural Development*, 16(2) 1997, pp.291-311; Gowda, S.G./Dhadave, M.S./Gowda, M.V.S.: „Developmental Role of Women Members of Panchayati Raj Institutions: A Study in Karnataka“, in: *Journal of Rural Development*, 15(2) 1996, pp.249-59; ISED: *Panchayati Raj and Women's Participation: A Stock Taking. A Case Study in Angul District, Orissa*, Bhubaneswar: 1998; Kanango, S.D.: „Panchayati Raj and Emerging Women Leadership“, in: *Social Action*, (Jan.-März) 1996, pp.76-91; Kaushik, S.: *Women Panches in Position: A Study of Panchayati Raj in Haryana*, New Delhi: Centre for Development Studies and Action 1997; MARG: *The Call Me Member Saab: Women in Haryana Panchayati Raj*, New Delhi: Multiple Action Research Group 1998; Mukhopadhyay, A.: *Coming of Women into Panchayati Raj*, Calcutta: Jadavpur University, School of Women Studies, Occasional Paper 2, 1996; Pai, S.: „Pradhanis in New Panchayats: Field Notes from Meerut District“, in *Economic and Political Weekly*, 2. Mai 1998, pp.1009-10; Santha, E.K.: *Political Participation in Panchayati Raj: Haryana, Kerala and Tamil Nadu*, New Delhi: Institute of Social Sciences 1999.

nalen Unterschiede ausgewiesen. Dieser doppelte Vergleich ist wichtig, um zu analysieren, welche beobachteten Phänomene geschlechtsspezifisch sind und welche sich eher aus den unterschiedlichen Rahmenbedingungen erklären lassen.

## 4.1 Politische Präsenz

Zunächst ist es interessant zu untersuchen, wer in die Gremien der lokalen Selbstverwaltung gewählt wurde und wie die Wahl tatsächlich vonstatten ging. Dies sind die Fragen zur politischen Präsenz. Zu analysieren ist, wie und warum sich die Gemeinderatsmitglieder zur Wahl gestellt haben, welchen sozioökonomischen Hintergrund sie haben, welche Präferenzen die Wähler in Bezug auf die weiblichen Abgeordneten hatten und bis zu welchem Grade die gewählten Frauen tatsächlich an der Gemeindearbeit beteiligt sind.

### 4.1.1 Die Wahl

Zunächst lässt sich feststellen, dass Frauen in angemessener Anzahl gewählt wurden. Die besondere Bedeutung der Quote für die neue Präsenz von Frauen lässt sich dabei nicht zuletzt daran erkennen, dass Frauen nur in den für sie reservierten Wahlkreisen gewählt wurden! Dies ist ein Hinweis darauf, dass Frauen in einem allgemeinen Wahlkreis entweder erst gar nicht gegen Männer angetreten sind oder dass sie sich nicht gegen sie haben durchsetzen können. Bei der Befragung der Frauen, ob sie es sich im Prinzip jedoch vorstellen könnten, gegen einen männlichen Konkurrenten anzutreten, antworteten immerhin über 25% mit Ja. Im regionalen Vergleich wird deutlich, dass eine größere Anzahl in Balipatna als in Gania diese Frage positiv beantwortete (nämlich 31,6% bzw. 18,6%), was auf ein größeres Selbstbewusstsein in der „fortschrittlicheren“ Region schließen lässt.

Vor den Wahlen unter der neuen Quotenregelung wurde auch oft behauptet, dass es auf den „Frauensitzen“ erst gar nicht zu einer Wahl komme, da man sich auf eine Kompromisskandidatin einigen werde. In der Tat wurden 63% der Frauen nominiert, d.h., sie hatten keine Gegenkandidatinnen. Dies gilt jedoch auch für immerhin 36% der Männer. Dies scheint ein Hinweis darauf zu sein, was auch mehrmals von Dorfbewohnern geäußert wurde, dass Einigkeit bei der Wahlentscheidung ein Wert an sich ist, der nicht nur bei der Wahl von Frauen zum Tragen kommt. Bei der Befragung, was die Mandatsträger als ausschlaggebend für ihre Wahl ansahen, waren Frauen (12,8%) seltener als Männer (37,3%) der Meinung, dass sie wegen ihrer persönlichen Qualitäten gewählt worden seien. In dieser Frage zeigt sich auch ein sehr interessanter regionaler Trend – nur Frauen in Balipatna waren überhaupt der Meinung, dass ihre Persönlichkeit eine Rolle für ihre Wahl bzw. Nominierung gespielt habe, und auch die Männer in Balipatna waren selbstbewusster als ihre Kollegen in

Gania (46,2% bzw. 28,0%). Als weitere Gründe wurde meist die Unterstützung der Dorfgemeinschaft angegeben, wobei der Beistand der Familie eher zu gering angesetzt wurde, als wohl tatsächlich der Fall war. Die Dorfgemeinschaft hatte auch bei der Entscheidung, sich überhaupt zur Wahl stellen zu lassen, einen großen Einfluss. Nur wenige Frauen (16,2%) und auch nur über ein Drittel der Männer (36,2%) gaben an, sie hätten die Entscheidung zumindest teilweise selbst getroffen. Auch hier zeigt sich ein signifikanter regionaler Unterschied, der jedoch unter den Männern stärker ist als unter den Frauen. In Balipatna trafen 19,3% der Frauen eine eigene Entscheidung, in Gania 11,6%; 55% der Männer in Balipatna taten dies, im Gegensatz zu nur 17,5% der Männer in Gania. Es scheint, dass die Dorfgemeinschaft im „rückständigeren“ Gania einen größeren Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung hat als die in Balipatna. Dies mutet zunächst positiv an, wenn man davon ausgeht, dass die Repräsentanten ja lediglich Mandatsträger ihrer Wähler sein sollen. Im Kontext des ländlichen Indiens muss man jedoch anmerken, dass die Entscheidungen der so genannten Dorfgemeinschaften normalerweise die der Elite sind – das heißt älterer, hochkastiger und reicherer Männer. Es ist auch interessant, dass weniger Männer in Gania als Frauen in Balipatna eine selbstständige Entscheidung getroffen haben. Dies kann dahingehend interpretiert werden, dass in Fragen der Autonomie der Entscheidungsfindung, die von Kritikern Frauen meistens abgesprochen wird, nicht so sehr das Geschlecht als vielmehr die soziokulturellen Rahmenbedingungen ausschlaggebend sind. Bevor ich jedoch nun zu den Überlegungen der Wähler komme, warum sie die jeweilige Kandidatin gewählt haben, wird knapp das sozioökonomische Profil der Repräsentanten vorgestellt.

#### **4.1.2 Der sozioökonomische Hintergrund der Gemeinderatsmitglieder**

Im Vergleich zu ihren männlichen Kollegen sind die Repräsentantinnen etwas jünger (Durchschnittsalter ist 37,7 Jahre für Frauen und 41,3 für Männer). Sie stammen aus ärmeren Familien und auch aus unteren Kasten. Dies ist ein Hinweis darauf, dass Familien mit höherem sozialem Status ihre Frauen nicht bereitwillig in den öffentlichen Raum einführen. Damit ist das Argument, dass die Quote vor allem der Elite zugute kommt, zumindest auf der unteren politischen Ebene entkräftet.<sup>14</sup> Die meisten Repräsentantinnen ga-

---

<sup>14</sup>Man muss dazu sagen, dass diese Beobachtung vor allem für die unterste politische Ebene gilt. Schon Bürgermeister und Repräsentanten auf der Kreisebene haben meist einen besseren ökonomischen Hintergrund, wobei Frauen nach wie vor aus bescheideneren Haushalten kommen als ihre männlichen Amtskollegen. Die Dominanz der Reichen hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass für die Wahlkampagnen vergleichsweise hohe Summen ausgegeben werden müssen, um die Wählerschaft geneigt zu stimmen. Diese Tatsache gilt aber natürlich nicht nur für Frauen, sondern ebenso für Männer. In diesem Sinne ist die Tatsache,



ben an, Hausfrauen zu sein; nur ganz wenige gehen einer bezahlten Arbeit außerhalb des Hauses nach. Wie zu erwarten, sind Frauen meist schlechter ausgebildet als ihre männlichen Kollegen: 19% haben nie eine Schule besucht, und die meisten haben nur Primärbildung, während die Männer mindestens Primärbildung und mehr vorweisen können. Interessanterweise schlägt sich die allgemein bessere Bildungsrate in Balipatna nicht bei den gewählten Frauen nieder, da die regionalen Unterschiede zwischen den Mandatsträgerinnen vernachlässigbar sind. Jene Frauen, die in höhere Positionen, wie z.B. als Bürgermeisterin, gewählt wurden, haben in beiden Gebieten normalerweise eine bessere Schulbildung. Im Vergleich zu den männlichen Kollegen kommen die gewählten Frauen aus Haushalten, die generell einen geringeren Bildungsgrad aufweisen, was durch Angaben über den Bildungsgrad der Ehemänner ermittelt wurde. Dies ist ein weiterer Beleg dafür, dass die Mandatsträgerinnen aus vergleichsweise unteren sozialen Schichten stammen.

Vor den Wahlen vermuteten Kritiker der Quote, dass meist Frauen aus politischen Familien gewählt werden würden. Damit wurde impliziert, dass diese Frauen von ihren politisch aktiven Verwandten ferngesteuert würden bzw. den Wahlkreis für ihre Männer warm hielten, bis durch die Sitzrotation wieder ein Mann kandidieren kann. In der Tat sagten etwa 32% der Frauen aus, dass auch andere Familienmitglieder politisch aktiv seien. Jedoch gilt dies auch für eine ähnliche Anzahl von Männern, von denen 26% aus politisch aktiven Familien stammen. In diesem Sinne handelt es sich also weniger um ein geschlechtsspezifisches denn um ein allgemein soziales Phänomen der „politischen“ Familien, das auch auf höherer Ebene in Indien zu beobachten ist. Fraglich ist ebenfalls, ob der politische Familienhintergrund diese Frauen zwangsläufig zu Marionetten macht. Es ist nachvollziehbar, dass Familien, die politische Ambitionen haben, auch ihre weiblichen Mitglieder eher zu einer solchen Karriere animieren. Manche Frauen sagten auch aus, dass sie durch die politischen Aktivitäten ihres Mannes schon vor der Quote Interesse an Politik entwickelt hätten. Darüber hinaus sollten familiäre Kontakte als wichtige politische Ressource angesehen werden, insbesondere wenn man davon ausgeht, dass Frauen zunächst auf wenige andere Netzwerke zurückgreifen können. Der doppelte Standard bei der Bewertung der Geschlechter wird deutlich, wenn man bedenkt, dass die Tatsache, dass einige Politiker Söhne, Schwiegersöhne oder sonstige Verwandte mächtiger Politiker sind, keineswegs zu der Darstellung verleitet, sie seien deshalb nur politische Statisten. Das heißt nicht, dass ein Teil der gewählten Frauen nicht tatsächlich nur Platzhalter für ihre politisch ambitionierten Ehemänner sind – aber es lässt sich nicht alleine aus dem Faktum ableiten, dass andere Verwandte politisch aktiv sind. Teilweise ist es auch eine Funktion der Zeit – Frauen, die sich in der Anfangsphase sehr wohl

---

dass Kandidaten mit höherem wirtschaftlichem Status stärker auf höherer Ebene politisch präsent sind, nicht Resultat der Quote, sondern der politischen Kultur.

von männlichen Mentoren leiten lassen, entwickeln mit der Zeit ein eigenes Profil und fangen an, selbstständig zu handeln.

#### 4.1.3 Die Präferenzen der Wähler

Bei den Untersuchungen darüber, warum sich die Wähler für eine bestimmte Frau entschieden haben, wurde ebenfalls deutlich, dass man nicht unbedingt daran interessiert war, eine reine Marionette zu wählen. Die Präferenzen wurden in qualitativen Untersuchungen durch Gespräche mit Dorfbewohnern ermittelt, wobei sich allerdings meist nur Männer zu diesen Fragen äußerten. Ausschlaggebend für ihre Entscheidung waren die Formalbildung der Frau, ihre rednerischen Fähigkeiten und die antizipierte Unterstützung seitens des Ehemannes für die Gemeindearbeit. Dabei handelt es sich vor allem um jene Aspekte der Gemeindearbeit, die außerhalb der regelmäßigen Gemeindetreffen erledigt werden müssen. Das letzte Kriterium zeigt, dass Frauen bis jetzt in vielen Bereichen tatsächlich nicht autonom handeln können, wobei aber die Unterstützung durch den Ehemann noch immer nicht bedeutet, dass die Frau völlig abhängig von ihm ist. Auf diesen Punkt wird später nochmals eingegangen. Interessanterweise wurden auch vorzugsweise Frauen gewählt, die in ihrem Heimatdorf geheiratet hatten. Üblicherweise werden Ehepartner von den Eltern ausgewählt, die aus einem etwa 10 bis 20 km entfernten Dorf stammen. Dennoch kommt eine Hochzeit zwischen Partnern aus dem gleichen Dorf vor, solche Eheschließungen sind aber gesamtgesellschaftlich eine marginale Erscheinung. Jene Frauen, die so genannten „Töchter des Dorfes“ (in Oriya *gaanjhia* genannt), haben traditionell eine größere öffentliche Bewegungsfreiheit als die zugezogenen Schwiegertöchter (*bahu*) und unterliegen generell geringeren sozialen Restriktionen. Sie kennen die Männer des Dorfes aus ihren Kindheitstagen und können unbeschwerter mit ihnen umgehen. Die *bahu* dagegen hat sehr eingeschränkten Zugang zur männlichen Dorfbewölkerung. Bei der Präferenz für *gaanjhias* haben die Dorfbewohner in Orissa also soziale Konventionen genutzt, die zumindest teilweise die traditionellen sozialen Restriktionen für Frauen überwinden, um ihre öffentliche Rolle zu erleichtern.

Festzustellen bleibt jedoch, dass trotz Lippenbekenntnissen für die Unterstützung der Quote bei provokativerem Nachfragen meist zu erkennen war, dass die männlichen Dorfbewohner über diese Regelung nicht sonderlich begeistert waren. Meist wurde argumentiert, dass zwar gebildete Frauen wie Indira Gandhi sehr wohl eine politische Rolle einnehmen können und sollen, aber nicht einfache Dorffrauen, die von Politik nichts verstünden, ihren Mund nicht aufmachten und in allem von Männern unterstützt werden müssten. Mehrere Befragte äußerten ihre Erleichterung darüber, dass sie dieses Schicksal auf Grund der Sitzrotierung nur alle zehn Jahre treffe. Diese ablehnende

Einstellung wurde auch bei Gesprächen mit Bürokraten deutlich. Es ist ein Hinweis darauf, dass der dominante Diskurs nach wie vor gegen eine politische Betätigung von Frauen im ländlichen Umfeld gerichtet ist. Dies stellt natürlich ein beträchtliches Hindernis für die Mandatsausübung der gewählten Frauen dar, und es bleibt abzuwarten, inwieweit dieser Diskurs sich über die Zeit hin wandelt.

#### 4.1.4 Der Grad der politischen Präsenz

Nachdem nun aufgezeigt wurde, wer die gewählten Frauen und Männer sind, stellt sich die Frage nach ihrer tatsächlichen Präsenz. Aus mehreren Regionen Nordindiens hört man immer wieder Berichte, dass Repräsentantinnen zwar im Register stünden, in den Treffen aber von ihren Ehemännern vertreten würden. Dies ist in den beiden Untersuchungsgebieten nicht der Fall. Frauen nehmen regelmäßig an den Treffen der gewählten Körperschaften teil. Interessanterweise scheint sich das Panchayat-Büro sogar in einen semiprivaten Raum verwandelt zu haben. Dies wird daran sichtbar, dass einige Frauen nach Betreten des Büros das Ende des Saris abnehmen, mit dem sie sonst Kopf und teilweise auch das Gesicht verhüllen, sobald sie das Haus verlassen. Viele Frauen bestätigten auch, dass sie sich bei den Treffen wohl fühlten und mit ihren männlichen Kollegen keine Schwierigkeiten hätten. Einige fügten hinzu, dass die Anwesenheit weiterer Frauen dieses Gefühl positiv beeinflusse. Dies kann man als weiteres Argument dafür sehen, dass die kritische Masse einer Minderheit in Gremien eine besondere Relevanz hat. Zwar sitzen manche Frauen noch recht scheu im Hintergrund, viele erheben aber auch ihre Stimme. Insbesondere die Bürgermeisterinnen lassen oft keine Zurückhaltung im Umgang mit dem nach wie vor hauptsächlich männlichen Gemeinderat spüren. Diese Situation sieht jedoch ganz anders aus, wenn es sich um Treffen handelt, an denen auch die allgemeine Dorfbewölkerung teilnimmt, wie z.B. bei den Dorfvollversammlungen (Grama Sabha). Zu diesen Treffen, die meist in Schulgebäuden oder unter freiem Himmel stattfinden, erscheinen nach wie vor hauptsächlich Männer. Grund dafür ist die soziale Norm, dass Frauen sich anderen männlichen Dorfbewohnern nicht zeigen sollen.<sup>15</sup> Auch Tätigkeiten wie die Überwachung von Projekten oder die Schlichtung von Streit im Dorf werden meist von männlichen Verwandten wahrgenommen. Nach wie vor stellen traditionelle Benimmregeln eine Einschränkung für Frauen dar,

---

<sup>15</sup>Durch die geringe Größe der Dörfer sind die Frauen bei den Sitzungen des Gemeinderats meist nur mit Männern konfrontiert, die nicht aus demselben Dorf stammen. Für eine solche Interaktion bestehen weniger soziale Tabus als bei dem Zusammentreffen mit Dorfbewohnern, da zu ihnen (fiktive) Verwandtschaftsverhältnisse bestehen, die einen gesellschaftlichen Kontakt verbieten. Siehe zu diesen gesellschaftlichen Regeln auch Jacobson, D.: „The Women of North and Central India: Goddesses and Wives“, in: Jacobson, D./Wadely, S.: *Women in India: Two Perspectives*, New Delhi: Manohar 1999, pp.15-109.

die sich nicht über Nacht abbauen lassen. Frauen, die sich zu weit in den öffentlichen Raum wagen, werden deshalb auch oft Opfer von Rufmord. Diese Frauen werden dann als zu draufgängerisch oder generell als von zweifelhaftem Charakter angesehen. Als Resultat ihrer eingeschränkten Bewegungsfreiheit wenden Frauen auch wesentlich weniger Zeit als ihre männlichen Kollegen für die Gemeindegarbeit auf. Der Durchschnitt beträgt bei Frauen 15 Stunden im Monat, bei Männern über 50. Ein Problem ist darüber hinaus, dass Frauen nach wie vor den Großteil der Hausarbeit erledigen und deshalb generell weniger Freizeit zur Ausübung ihres politischen Amtes haben.<sup>16</sup>

## 4.2 Ausübung politischer Macht

Nachdem aufgezeigt wurde, dass Frauen in formalen Machtpositionen anwesend sind, stellt sich nun die Frage nach der tatsächlichen Machtausübung. Als Machtausübung wird z.B. verstanden, dass Frauen die politische Agenda beeinflussen können – äußern sie geschlechtsspezifische Interessen? Darüber hinaus stellt sich die Frage, inwieweit Frauen auch die Spielregeln ändern können, die politischem Handeln zugrunde liegen. Da von den meisten Befragten, wie auch indischen Forschern und Aktivisten, angenommen wurde, dass Frauen weniger korrupt seien, wird dieser Behauptung nachgegangen. Ein besonderes Augenmerk liegt bei der gesamten Thematik auch darauf, inwieweit die Abgeordneten tatsächlich souverän sind oder ob sie von anderen Personen bzw. Gruppen abhängig sind. In Anlehnung an Foucault wurde zunächst überprüft, inwieweit die Abgeordneten überhaupt über so genanntes Herrschaftswissen verfügen.

### 4.2.1 Wissen als Voraussetzung zur Machtausübung

In der quantitativen Studie wurde das Wissen der Abgeordneten in Bezug auf das politische System (z.B. Name der Regierungspartei in Orissa etc.), aber auch hinsichtlich besonderer Regeln der dörflichen Gemeindegarbeit (z.B. ob die Gemeindegmitglieder den 73. Verfassungszusatz kennen) und jener Programme, die durch die Institutionen durchgeführt werden sollen, abgefragt. Generell haben Frauen ein geringeres Wissen über formale Politik. Vor ihrer Wahl waren die meisten Frauen auch politisch kaum interessiert. Als Begründung wurde von ihnen selbst angegeben, dass es keinen Raum für sie in der

---

<sup>16</sup>Dieses Phänomen ist nicht sonderlich indienspezifisch. Untersuchungen in Deutschland haben ergeben, dass in Fällen, wo beide Partner berufstätig sind, Frauen die größere Last der Hausarbeit tragen oder von anderen weiblichen Personen in der Haushaltsführung unterstützt werden. Siehe Rerrich, M.S. „Modernizing the Patriarchal Family in West Germany: Some Findings on the Redistribution of Family Work Between Women“, in: *The European Journal of Women's Studies*, 3 (1) 1996, pp.27-39.

ländlichen Politik gegeben habe – warum hätten sie sich dann dafür interessieren sollen? Dies hat sich jedoch maßgeblich geändert, und man konnte gut beobachten, dass die Frauen im folgenden Jahr schon wesentlich besser informiert waren und auch Interesse an ihrer Arbeit hatten.

Ein interessantes Ergebnis war, dass die Kenntnis über Regierungsprogramme, die von den lokalen Gremien durchgeführt werden sollen, ein geschlechtsspezifisches Muster aufwies. Frauen nannten häufiger Projekte, die Kindern und Witwen zugute kommen. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass in Zukunft diese Programme in der dörflichen Entwicklung eine höhere Priorität genießen. Wissen ist natürlich eine notwendige Voraussetzung, um ein politisches Amt effektiv ausfüllen zu können, und man kann sehen, dass Frauen hier den Männern hinterherhinken. Dies wird sich jedoch mit der Zeit ändern, und leider muss man darauf hinweisen, dass auch das Wissen der Männer – insbesondere in Bezug auf Regelungen der Gemeindearbeit durch den 73. Verfassungszusatz – in vielen Fällen ebenfalls sehr mangelhaft war. Es wurde deutlich, dass auch in dieser Frage oft mit zweierlei Maß gemessen wird: Wissenslücken bei Frauen werden benutzt, um zu zeigen, wie wenig geeignet sie für ein politisches Amt seien – bei Männern wird es längst nicht als so dramatisch angesehen.

#### 4.2.2 Partizipation und Autonomie bei Entscheidungen

Eine weitere Frage war, inwieweit Frauen sich tatsächlich an Entscheidungsfindungen beteiligen und ob sie dabei eine gewisse Autonomie haben. Die Mandatsträger wurden gefragt, wie oft sie bei Beschlüssen der Körperschaften mitbestimmen. Frauen partizipierten dabei weniger als Männer (61,9% der Frauen und 90% der Männer gaben an, an allen Entscheidungen beteiligt gewesen zu sein). Die Teilhabe an Entscheidungen ist dabei aber auch stark abhängig von der Position – Bürgermeisterinnen bzw. Bürgermeister partizipierten häufiger als einfache Gemeindemitglieder. Interessanterweise waren sich die männlichen Kollegen recht uneinig, ob Frauen sich im gleichen Maß an Entscheidungen beteiligten, wie sie selbst: 45% meinten ja, 48,8% meinten nein, und 5% waren unentschieden. Die weiterführende Frage, inwieweit die Mandatsträger autonom in ihrer Entscheidungsfindung sind, ist recht schwierig zu messen. Als Indikator wurde dabei die Beteiligung an den Landtagswahlen genommen. Die Frage, wie es zur Entscheidung für den jeweiligen Kandidaten kam, wurde qualitativ erhoben. Dabei zeichnete sich ab, dass der Grad der Souveränität bei Wahlentscheidungen vom soziopolitischen Umfeld abhängig ist. In Gania wurde immer wieder erwähnt, dass die Dorfgemeinschaft sich für einen bestimmten Kandidaten entscheidet und diese Entscheidung bindend ist. Dies macht deutlich, dass Männer sich ebenfalls an diesen Schiedsspruch halten müssen, obwohl sie bei der Entscheidungsfindung stärke-

ker beteiligt sind als Frauen. Hier gilt die gleiche Bemerkung zum Einfluss der Dorfgemeinschaft wie oben – es sind meist die reicheren und hochkastigen Männer, die den Haupteinfluss genießen. In Balipatna schien die Wahlscheidung eher in den Händen des männlichen Familienoberhauptes zu liegen. In beiden Fällen haben Frauen nur geringen Einfluss auf die Entscheidungsfindung, wobei aber zu berücksichtigen ist, dass auch die Selbstbestimmung von Männern insbesondere in Gania stark eingeschränkt ist.

### 4.2.3 Frauen und Korruption

Es wurde auch versucht herauszufinden, inwieweit Frauen die Art und Weise, in der Politik gemacht wird, verändern können. In Indien wird immer wieder behauptet, dass Frauen weniger korrupt seien und dass dies ein positiver Aspekt der Frauenquote sei. Es scheint, als erwarte man, dass es bei einer größeren Präsenz von Frauen in der Politik weniger Bestechlichkeit geben würde. Diese Hoffnung lässt sich jedoch empirisch nicht bestätigen. Eine nicht geringe Anzahl von Frauen gab zu, Gelder für gewisse Dienstleistungen anzunehmen bzw. einen Teil des Budgets, das für öffentliche Arbeiten vorgesehen war, in die eigene Tasche abzuzweigen. Auch wurden teilweise große Summen für Wahlkampagnen ausgegeben, die nach der Ernennung wieder erwirtschaftet werden müssen. Auch wenn in vielen Fällen die Ehemänner oder andere männliche Kollegen die Repräsentantinnen zu diesen Machenschaften motiviert haben mögen, schienen die Frauen diesen Tatbestand nicht unbedingt peinlich oder kritikwürdig zu finden.<sup>17</sup> Zwar sind einige Frauen gewiss nicht oder nur in geringem Maße korrupt, dieses gilt jedoch wohl gleichermaßen für Männer. Man muss sich deutlich machen, dass Korruption letztendlich im Panchayati Raj institutionalisiert ist. Dabei arbeiten die Bürokraten und Abgeordneten oft Hand in Hand – meist werden Gelder für gewisse Maßnahmen in die eigene Tasche abgezweigt, wobei jeder Beteiligte einen gewissen Prozentanteil erhält. Entweder werden z.B. Bauvorhaben nur auf dem Papier durchgeführt, oder es werden minderwertige Baustoffe benutzt. Diese Praxis wurde von allen Seiten bestätigt, wobei die Schuld jedoch meist anderen in die Schuhe geschoben wurde. Man kann fast von einer „Transparenz der Korruption“ sprechen, da allseits bekannt ist, wer wie viel bei gewissen Projekten erhält.<sup>18</sup> Da Büro-

<sup>17</sup>Zwar wettete in den Interviews jeder gegen Korruption, aber meist gegen die der Anderen. Eigene Bestechlichkeit, mit der die Repräsentanten konfrontiert wurden, nachdem ich Informationen dazu von anderer Seite erhalten hatte, wurde entweder zugegeben und mit einem Augenzwinkern ad acta gelegt, oder manchmal wurden die Hintergehungen auch von mehreren Informanten glaubwürdig bestätigt, ohne dass die entsprechende Person sie offen zugab.

<sup>18</sup>Dies wurde unter anderem in einem Interview mit einem Politiker der Kongresspartei auf Blockebene deutlich. Er sagte in Bezug auf Korruption: „The main mischief is done by the top-bureaucrats – if they are not corrupt, how could the others be corrupt? The politicians are corrupt as well. It works like this: When money is sanctioned for a public

kraten sich oft in ihre Ämter einkaufen und, wie wir gesehen haben, auch die Abgeordneten hohe Summen für ihre Wahl ausgeben, ist der Anreiz besonders groß, während der Amtsausübung diese Gelder und mehr zu „erwirtschaften“.

Frauen sind bis jetzt das noch schwächste Glied, und es kann nicht erwartet werden, dass sie gegen eine solche Praxis ankommen können. Zum anderen erscheint es fraglich, warum Frauen Männern moralisch überlegen sein sollten. Frauen erscheinen weniger bestechlich, da sie bis jetzt kaum Gelegenheit dazu hatten. Falls man ihnen die Chance gibt, können sie Macht ebenso missbrauchen wie Männer. Wird dies aber nun als Argument genutzt, um Frauen von der Macht auszuschließen? Oft erscheint es in Diskussionen, dass sich eine Frauenquote nur dann rechtfertigen lässt, wenn man die Behauptung zugrunde legt, dass Frauen die besseren Politiker seien. Ausreichen sollte jedoch die Annahme, dass Frauen die gleiche Fähigkeit wie auch das gleiche Recht haben, an Politik gestaltend mitzuarbeiten. Dies heißt allerdings nicht, dass sich durch eine stärkere Präsenz von Frauen gar nichts an der Art und Weise ändert, in der Politik gemacht wird. Änderungen sind nur nicht von vorneherein zu bestimmen, und die Beendigung der Korruption ist leider eine eher unrealistische Erwartung.

#### 4.2.4 Vertretung „weiblicher“ Interessen

Eine weitere Begründung, warum Frauen in der Politik präsent sein sollten, wird in der besseren Vertretung spezifischer Interessen gesehen. Dabei wird angenommen, dass Frauen besondere Interessen haben, die von einem rein männlichen Gremium nicht berücksichtigt werden. Bei der Frage, was sie für ihr Dorf erreichen wollen, gab es allerdings zunächst nur geringe Unterschiede zwischen den Geschlechtern. Dies liegt u.a. daran, dass die Gestaltungsfähigkeit auf der unteren Ebene sehr von vorhandenen Programmen abhängig ist, die die Finanzen für ganz bestimmte Maßnahmen zur Verfügung stellen. Dies bedeutet, dass die Antworten in hohem Maße von der Verfügbarkeit von Geldern geleitet sind und damit die Palette der Präferenzen recht eingeschränkt und von oben vorgegeben ist. Dennoch ließ sich feststellen, dass Frauen häufiger als Männer angaben, insbesondere etwas für Frauen oder Kinder verbessern zu wollen. Vorhaben waren z.B. die Gründung von Frauengruppen oder auch die bessere Durchsetzung der Witwenrente und von Programmen, die vor allem Mädchen begünstigen. Auffällig bei diesem geschlechtsspezifischen Trend war, dass er nur in Balipatna zum Tragen kam. In Gania äußerte keine Frau ein besonderes Interesse an der Förderung spezifischer Anliegen von Frauen.

---

purpose, every officer takes his share. The BDO might take 7%, the Junior Engineer 5%, the Collector 3% and so on. Then the politicians also take shares, and the contractor in particular will not utilise the whole amount he gets. So at the end not much development work gets done. A further problem is that many officials and politicians work hand in glove.“

### **4.3 Das Empowerment von Frauen durch politische Präsenz**

Wie ist es nun um das Empowerment der Frauen bestellt? Wir haben gesehen, dass Frauen nach wie vor weniger Macht als Männer ausüben und bis jetzt nur in sehr geringem Maße in der Lage sind, Politik zu beeinflussen. Dies liegt zum einen an sozialen Barrieren, die geschlechtsspezifisch sind, zum anderen aber auch maßgeblich an strukturellen Bedingungen, die aus den allgemeinen Rahmenbedingungen resultieren. Im Folgenden wird zunächst dargestellt, inwieweit die gewählten Frauen dazugewonnen haben. In einem weiteren Unterkapitel geht es dann um den Fortschritt für Frauen als Gruppe.

#### **4.3.1 Empowerment der Mandatsträgerinnen**

Bezüglich des Prozesses von Empowerment ist ein Hauptergebnis der Studie, dass die Repräsentantinnen individuell in mehreren Bereichen dazugewonnen haben, auch wenn sie absolut gesehen noch nicht viel Macht auf Grund ihres politischen Amtes ausüben können. Als positiv bewerteten die befragten Frauen, dass sie neues Wissen über Politik im Allgemeinen wie auch über lokale Gegebenheiten gewonnen haben. Durch Diskussionen im Gemeinderat erfahren sie von verschiedenen Problemen und geplanten Projekten. Sie erhalten ebenfalls Informationen zu Regierungsprogrammen und zum allgemeinen politischen System. Durch dieses neue Wissen und ihre Einbeziehung in die Dorfsangelegenheiten haben die gewählten Frauen insgesamt ein größeres Interesse an der Politik gewonnen. Es wurde auch deutlich, dass sie ihre größere Gestaltungs- sowie Bewegungsfreiheit im Dorf sehr genießen. Früher konnten sie ihr Haus nur verlassen, um Verwandte zu besuchen oder notwendige Arbeiten zu verrichten. Nun können sie auch mit anderen Dorfbewohnern Probleme diskutieren und werden an der Gestaltung der dörflichen Verwaltung beteiligt. Generell haben sie eine stärkere Sichtbarkeit in der Dorfgemeinschaft erlangt, was für das ländliche Indien keine zu vernachlässigende Entwicklung ist. Die Quote hat einen neuen Raum in der öffentlichen Sphäre geschaffen, der von einigen Frauen genutzt werden kann. 40% sind auch der Meinung, dass sich ihr Status in der Familie seit ihrer Wahl verbessert hat. Sie empfinden ebenfalls, dass sie höheres Ansehen in der Dorfgemeinschaft genießen. Das neue Vertrauen in ihre Fähigkeiten und auch ihre Zufriedenheit mit der Amtsausübung wird nicht zuletzt daran deutlich, dass 70% nach Ablauf ihre jetzigen Mandats in der Politik bleiben wollen, wobei die Frauen in Balipatna mehr Ambitionen haben als ihre Kolleginnen in Gania. Problematisch ist jedoch, dass wenige der Repräsentantinnen ausgeprägt sensibel gegenüber Fraueninteressen sind; nur in Balipatna sah man überhaupt Anzeichen dafür. Dies hat natürlich vor allem Einfluss auf die Auswirkung der Quote in Bezug auf Frauen als Gruppe.



### 4.3.2 Empowerment von Frauen als Gruppe

Die Auswirkungen der Frauenquote auf die weibliche Dorfbewölkerung im Allgemeinen sind wesentlich schwieriger zu erfassen. Materiell hat sich bis jetzt nichts geändert, wobei der Grund auch hier in den bis jetzt geringen Gestaltungsmöglichkeiten (in finanzieller wie konzeptioneller Hinsicht) zu suchen ist. Jedoch wurde eine Tatsache immer wieder erwähnt: Die befragten Dorfbewohnerinnen waren stolz, dass nun Frauen in den Körperschaften vertreten sind. Sie sehen dies als Anerkennung weiblicher Fähigkeiten, Politik mitzugestalten und eine öffentliche Rolle einzunehmen. In diesem Sinne ist die symbolische Anerkennung durch die Präsenz von Frauen ein wichtiger Aspekt der Quote, der zunächst vor allem positive psychologische Auswirkungen hat. Dorffrauen merkten auch an, dass sie nun Zugang zu ihren gewählten Repräsentanten erlangt hätten. Zuvor konnten sie mit ihren Problemen wegen sozialer Tabus nicht zum Gemeinderat gehen, da dort nur Männer vertreten waren. Nun können sich viele Frauen vorstellen, sich an eine Vertreterin zu wenden. Dies zeigt, dass in Gesellschaften, in denen die Geschlechtersegregation besonders ausgeprägt ist, die Frauenquote eine zusätzliche Bedeutung hat.

Problematisch ist jedoch, dass manche Frauen in Gania auch äußerten, dass die Mandatsträgerinnen nicht mit ihnen das Gespräch suchten, sondern nur mit den männlichen Dorfbewohnern redeten. Es scheint, dass in manchen Fällen die Gemeinderätinnen die weibliche Sphäre verlassen haben und nun Angehörige der „männlichen“ Politik geworden sind. Jedoch muss man die regionale Variation beachten. In Balipatna waren die Frauen meist recht kritisch gegenüber dem Panchayati Raj eingestellt, sie waren aber auch sehr an dessen Arbeit interessiert und führten Diskussionen mit ihren Repräsentantinnen. Auch wenn die Auswirkungen auf Frauen im Allgemeinen noch nicht sehr beeindruckend zu sein scheinen, ist das Empowerment der gewählten Frauen schon allein wegen der schieren Anzahl neu gewählter Kommunalpolitikerinnen (1997 waren 716.234 Frauen im Amt)<sup>19</sup> nicht zu vernachlässigen. Aber auch die Bedeutung der symbolischen Anerkennung sowie der neue Zugang von Frauen zu ihren Abgeordneten sind für zukünftige Entwicklungen in Richtung einer frauenfreundlicheren Politik nicht zu unterschätzen.

## 5 Analyse der Hauptergebnisse der Studie

Aus den oben dargestellten Ergebnissen wird deutlich, dass die Prozesse, die durch die neue Quotenregelung in Gang gesetzt wurden, nicht in allen soziopolitischen Kontexten gleichermaßen verlaufen. Frauen im „fortschrittlicheren“

---

<sup>19</sup>ISS: *Panchayati Raj Update, February 1997*, p.7. Die Anzahl bezieht sich auf die gesamte Indische Union, allerdings hatten zu dieser Zeit noch keine Wahlen in Bihar und in Jammu und Kaschmir stattgefunden.

Balipatna profitierten von der Quotenregelung mehr als ihre Amtsgenossinnen in Gania. Die gewählten Frauen sind präsenter, autonomer, selbstbewusster und sensibler gegenüber Fraueninteressen als ihre Kolleginnen in Gania. Sie wenden auch mehr Zeit für ihre Gemeindefarbeit auf und nehmen eher an öffentlichen Treffen teil. Selbst Frauen, die nicht in den Gemeinderäten vertreten sind, kommen zur Dorfvollversammlung und sind mehr an der Arbeit des Dorfrates interessiert. Wie kann man diese regionale Variation erklären? Es scheint, dass das, was durch die Quote erreicht werden soll, nämlich Empowerment, bis zu einem gewissen Grad eine Voraussetzung für die Erlangung des Ziels ist. In Balipatna hatten Frauen schon vor der Reservierung eine größere Bewegungsfreiheit und, durch die Anwesenheit besser funktionierender Frauengruppen in dieser Region und eine historisch stärkere Beteiligung von Frauen in der Unabhängigkeitsbewegung, stärkere Vorbilder und größere Präsenz im öffentlichen Raum. Jedoch zeigte sich auch, dass sich selbst in Gania, wo die Ausgangsbedingungen sehr schwierig für eine größere Teilhabe von Frauen sind, schon einiges bewegt hat. Der Prozess ist jedoch ohne Zweifel ein langsamer und schwieriger. Generell kann man feststellen, dass die positive Wirkung für Frauen als Gruppe bis jetzt hauptsächlich in der symbolischen Anerkennung besteht sowie in der Erweiterung ihres legitimen Handlungsspielraums, der von einigen Frauen, wenn auch bis jetzt, prozentual gesehen, wenigen, genutzt werden kann. Sie sitzen in den Gemeinderäten, interagieren mit Bürokraten (von denen sie vorher kaum wussten, dass sie existieren) und beteiligen sich an wichtigen Diskussionen. Die jetzt gewählten Vertreterinnen können auch als dringend benötigte Vorbilder dienen, von denen es zuvor in diesen Regionen wenige gab.

Durch den Vergleich zwischen Männern und Frauen wurde auch ein anderer wichtiger Aspekt deutlich. Abgesehen von den tatsächlich bestehenden hemmenden Faktoren für eine politische Amtsausübung, die bei Frauen aufgrund struktureller Diskriminierung häufiger anzutreffen sind, wie z.B. geringeres Wissen und eingeschränkte Bewegungsfreiheit, wurde auch deutlich, dass ein hoher Stolperstein für Frauen im männlich dominierten Diskurs liegt. Selbst Frauen, die durchaus ansehnlich zum politischen Prozess beitragen, werden Opfer von Behauptungen über ihre Unfähigkeit oder ihre „unweibliche“ Dreistigkeit. Darüber hinaus werden Schwächen bei Frauen überproportional kritisiert, und Bedingungen, die beide Geschlechter betreffen, werden unterschiedlich interpretiert. Dies wurde deutlich bei den Fragen nach dem politischen Familienhintergrund oder der eingeschränkten Autonomie der Abgeordneten. Diese Phänomene sind bei männlichen Kandidaten ebenfalls zu beobachten, erfahren aber eine vollständig andere Bewertung. Zur Verdeutlichung dieses Problems kann man auch Bill Clinton heranziehen: Kaum einer warf ihm mangelnde Kompetenz deshalb vor, weil seine Frau Hillary maßgeblich an der Entwicklung seiner politischen Programme beteiligt war.

## Schlussbetrachtung

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Empowerment von Frauen in Indien durch die Quote in der Kommunalpolitik einen wichtigen Anstoß bekommen hat. Dennoch wurde auch deutlich, dass dieser Prozess bis zur Erreichung des erwünschten Endziels ein langer sein wird und wohl auch nicht durch die politische Präsenz von Frauen alleine geschehen kann. Um den Prozess zu unterstützen und zu beschleunigen, muss man zusätzliche Strategien verfolgen, die die Selbstständigkeit (wirtschaftlich wie sozial) und die Kapazitäten von Frauen fördern bzw. die strukturellen Hemmnisse gegen Frauen abbauen. Darüber hinaus scheint es eher unrealistisch zu sein zu erwarten, dass Politikerinnen zwangsläufig Politik im Interesse von Frauen machen werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie keine Unterstützung oder Druck von Seiten einer aktiven Frauenbewegung erhalten. Es wurde ja deutlich, dass die Entscheidung darüber, welche Frau ins Amt gewählt wird, fast ausschließlich von Männern getroffen wird. Fehlt dann der Beistand von Seiten der Frauen während der Amtsausübung, handelt eine Politikerin sehr rational, wenn sie sich mehr nach den Bedürfnissen der dominanten Wähler, die ja für ihre erwünschte Wiederwahl ausschlaggebend sind, richtet.<sup>20</sup> Frauen benötigen ebenfalls die Unterstützung von Männern, insbesondere in der Anfangsphase, und man muss danach trachten, diese für die Belange von Frauen zu gewinnen. In jenen Fällen, wo männliche Unterstützung nicht schiere Dominanz ist, sollte diese eher als positiv denn als negativ betrachtet werden.

Auch wenn man bei weitem nicht behaupten kann, dass Frauen als Resultat der Quote nun „empowered“ seien, kann man nicht übersehen, dass ein gewisses Maß an Machtzuwachs schon als direkte Konsequenz der politischen Präsenz erkennbar ist. Vor allem, wenn man bedenkt, dass andere Strategien, die schon seit 50 Jahren vom indischen Staat und zuvor auch der Kolonialregierung verfolgt wurden, weit geringere Auswirkungen hatten, scheint die Quotenpolitik unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht die ineffek-

---

<sup>20</sup>Dies ist ein generelles Dilemma der demokratischen Politik in Indien. Obwohl die marginalisierten Gruppen numerisch in der Überzahl sind, fällt es ihnen schwer, diese Majorität auch in politische Macht umzusetzen. Dies gilt für die ehemals Unberührbaren oder Armen im gleichen Maße wie für Frauen. Zwei Beispiele können dies verdeutlichen: Nach der Unabhängigkeit gelang es nicht, die Großgrundbesitzer zu entmachten, da sie nach wie vor großen Einfluss über die von ihnen abhängige Wählerschaft hatten. Ebenso sind die Bildungsausgaben im heutigen Indien sehr hoch für die Hochschulbildung, die hauptsächlich der Elite zu Gute kommt, während die Primärbildung, die insbesondere für die unteren Klassen von großer Bedeutung ist, schändlich vernachlässigt wird. In diesem Sinne fördert das politische System wegen bestehender Machtverhältnisse hauptsächlich die Interessen einer kleinen Minderheit. Dies heißt nicht, dass die benachteiligten sozialen Gruppen nie die politische Agenda werden beeinflussen können – die neuen politischen Parteien der SC und OBC beweisen das Gegenteil. Aber es ist ein langsamer Prozess der sozialen Transformation, der zwar durch die Quotenpolitik beschleunigt werden kann, aber dennoch nicht über Nacht geschehen wird.

tivste zu sein. Auch ist, wie anfangs bemerkt, Orissa ein eher schwieriger Fall, und größere Wirkungen können in Regionen erwartet werden, die bessere Rahmenbedingungen bieten. Ebenso sind die bisherigen Veränderungen in Anbetracht des kurzen Zeithorizonts durchaus beachtlich, und die Anzeichen sprechen dafür, dass diese Trends auf längere Sicht zu größeren Veränderungen führen werden.

Manuskriptbearbeitung: Vera Rathje  
Satz und Textgestaltung in L<sup>A</sup>T<sub>E</sub>X auf Linux: Ruth Cordes, Dörthe Riedel  
Gesamtherstellung: einfach-digital print edp GmbH, Hamburg

ISSN 1436-1841  
ISBN 3-88910-280-8  
Copyright Institut für Asienkunde  
Hamburg 2002

CIP-Titelaufnahme:

<p><b>Indien 2002. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft/</b> hrsg. von Werner Draguhn. – Hamburg : IFA, 2002. – 428 S. ISSN 1436-1841 ISBN 3-88910-280-8</p>
---



VERBUND STIFTUNG  
DEUTSCHES ÜBERSEE-INSTITUT  
Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Das Institut für Asienkunde bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Afrika-Kunde, dem Institut für Iberoamerika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut in Hamburg.

Aufgabe des Instituts für Asienkunde ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Asien.

Das Institut für Asienkunde ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des jeweiligen Autors und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Nähere Informationen zu den Publikationen sowie eine Online-Bestellmöglichkeit bietet die Homepage: [www.duei.de/ifa](http://www.duei.de/ifa). Alle Publikationen des Instituts für Asienkunde werden mit Schlagwörtern und Abstracts versehen und in die Literaturlatenbank des Fachinformationsverbundes Internationale Beziehungen und Länderkunde ([www.duei.de/dok](http://www.duei.de/dok)) eingegeben.

Anfragen zur Asienliteratur richten Sie bitte an die Übersee-Dokumentation (Tel.: 040/42825-598 – Fax: 040/42825-512 – E-Mail: [dok@duei.de](mailto:dok@duei.de)).