

- Typisch für mittlere parlamentarische Repräsentation von Frauen ist eine gleichfalls „mittlere“ Einführung des Frauenwahlrechts; ein eher traditionelles Geschlechterrollenbild; ein Verhältniswahlsystem und Quoten sowie eine hohe oder mittlere Frauenerwerbstätigkeit.
- Charakteristisch für niedrige parlamentarische Repräsentation von Frauen ist eine überwiegend späte Einführung des Frauenwahlrechts; ein ausgeprägt traditionelles Geschlechterrollenbild; ein Mischwahlsystem und überwiegend Quoten für öffentliche Kandidaturen.

Diese Generalisierungen sind zweifellos noch wenig befriedigend, und es bedarf weiterer Forschungen, die insbesondere die Zusammenhänge zwischen institutionellen, sozialstrukturellen und kulturellen Faktoren in ihrer Auswirkung auf die politische Repräsentation von Frauen genauer erfassen. Auf der politischen Handlungsebene sind zudem insbesondere die nationalen Regierungen gefordert, die in der Europäischen Verfassung verankerte Gleichberechtigung von Frauen und Männern auch tatsächlich umzusetzen. Eine starke Unterstützung durch zivilgesellschaftliche Organisationen wäre dabei sicherlich hilfreich. Fest steht: Die Demokratisierung der Geschlechterverhältnisse in Politik wie Gesellschaft bleibt auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts auf der politischen Agenda.

Parlamentarierinnen in der islamischen Welt – untergeordnete Abgeordnete?

Claudia Derichs, Hala Kindelberger und Christine Holike

Parlamente in Staaten mit muslimischer Bevölkerungsmehrheit sind seltener Gegenstand der Forschung als die Exekutiven solcher Länder.¹ Dies liegt daran, dass Parlamenten oder Beratenden Versammlungen, wie sie dort häufig heißen, nur eine schwache Position im politischen Entscheidungsgefüge attestiert wird, sie nur zu einem Teil aus gewählten Mitgliedern bestehen und meist keine gesetzgebende, sondern allenfalls eine entwerfend diskutierende Funktion einnehmen. Allzu häufig dienen sie eher der Regimestabilisierung denn dem politischen Wettbewerb.² Noch schwächer als der Einfluss der Parlamente selbst wird in aller Regel der Einfluss beurteilt, den weibliche Abgeordnete auf das parlamentarische Geschehen ausüben. Diese weit verbreitete Einschätzung soll nachfolgend aus einer differenzierten Perspektive untersucht werden. Auf der empirischen Ebene werden diejenigen geographischen Regionen betrachtet, deren politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung eine äußerst intensive Ausstrahlung auf „die islamische Welt“ ausüben und die über gewählte parlamentarische Institutionen verfügen. Es handelt sich dabei um die Regionen des Persischen Golfs und Nordafrikas – untersucht werden drei Kernländer des

1 Die Exekutiven untersuchen *Andrea Fleschenberg / Claudia Derichs*, Handbuch Spitzenpolitikerinnen, Wiesbaden 2008.

2 Vgl. *Marsha Pripstein Posusney*, Multiparty Elections in the Arab World: Election Rules and Opposition Responses, in: *dies. / Michele Penner Angrist* (Hrsg.), Authoritarianism in the Middle East. Regimes and Resistance, Boulder 2005, S. 91 – 118.

„arabischen“ Islam: Bahrain, Kuwait, Ägypten³ – sowie die muslimisch dominierten Länder Südost- (Malaysia, Indonesien) und Südasiens (Pakistan) als wirtschaftlich und sicherheitspolitisch bedeutende Staaten. Dabei leiten folgende Fragen die Untersuchung:

- Besteht ein Zusammenhang zwischen „Islam“ als Religion/Lebensanschauung und der politischen beziehungsweise parlamentarischen Repräsentation von Frauen in der „islamischen Welt“?
- Welche Rolle kommt dem politischen Islam beziehungsweise islamistischen Gruppierungen in Bezug auf die weibliche parlamentarische Repräsentation zu?
- Erlaubt die parlamentarische Repräsentation von Frauen Rückschlüsse auf die herrschenden Geschlechterverhältnisse in der Gesamtgesellschaft?

Die Beobachtungen und Befunde basieren auf allgemein zugänglichem Datenmaterial und in erheblichem Maße auf eigenen Feldforschungen.⁴ Die gesamte Darlegung erfolgt eingedenk der Tatsache, dass „Islam“ als Terminus stets nur einen Oberbegriff für einen äußerst hohen Grad an Pluralismus, manifestiert in unterschiedlichen Glaubensrichtungen und lebensanschaulichen Strömungen, darstellt.

1. Politische Repräsentation von Frauen in der islamischen Welt

Die „islamische Welt“ bezeichnet Gebiete, in denen Menschen muslimischen Glaubens als Mehr- oder Minderheiten leben. Sie erstreckt sich heute über nahezu alle geographischen, politischen und wirtschaftlichen Großregionen. Unterschiede finden sich lediglich im Anteil der muslimischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung einer Region. So dominieren Muslime im arabisch-nordafrikanischen Raum, während sie etwa in Lateinamerika kleine Minderheiten bilden. Der Islam als Religion, als Merkmal einer unterschiedlich spezifizierten „authentischen“ Identität oder Islam als Lebensform ist dabei häufig auch Bestandteil der politischen Weltansicht von Muslimen. Institutionell manifestiert sich dies am sichtbarsten in muslimisch dominierten Ländern der MENA-Region (Middle East and North Africa/Naher Osten und Nordafrika) sowie in Ländern mit einer hohen Anzahl von Muslimen im internationalen Vergleich, etwa Indonesien und Indien. Während Muslime in Indien trotz ihrer hohen numerischen Präsenz⁵ eine Minderheit bilden, bekennen sich im südostasiatischen Indonesien über 80 Prozent der Bevölkerung zum Islam.⁶ Mit den für die politische Stabilität signifikanten muslimischen Bevölkerungsanteilen im übrigen Südostasien (insbesondere Malaysia, Philippinen, Thailand und Brunei) bildet diese Region neben den MENA-Staaten und den muslimisch dominierten Ländern Südasiens (Pakistan, Bang-

3 Saudi Arabien stellt zweifellos auch ein Kernland des arabischen Islams dar, eignet sich jedoch aufgrund der äußerst schwachen quasi-parlamentarischen Institutionen nicht für unsere Untersuchung.

4 Zwar gibt es komparative Untersuchungen zu Parlamentarierinnen, wie *Marian Sawer / Manon Tremblay / Linda Trimble* (Hrsg.), *Representing Women in Parliament. A Comparative Study*, London / New York 2008. Die meisten Werke dieser Art behandeln jedoch (westliche) Demokratien oder gar nur Westminster-Systeme.

5 Der muslimische Bevölkerungsanteil Indiens liegt bei 13,4 Prozent von insgesamt 1,2 Milliarden Menschen, vgl. *CIA World Factbook 2010*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/in.html> (Abruf am 20. Juli 2010).

6 Vgl. *Susanne Schröter*, *Religiöser Pluralismus in Indonesien*, in: *Fritz Schulze / Heger Warnk* (Hrsg.), *Religion und Identität. Muslime und Nicht-Muslime in Südostasien*, Wiesbaden 2008, S. 1 – 22.

ladesch) eine der wichtigsten und auch politisch einflussreichsten Regionen der „islamischen Welt“.⁷

Während der Islam hier ein einigendes Element für die Menschen darstellt, gestalten sich Verständnis, Glaubenspraxis, gesetzliche Kodifizierung von islamisch inspirierten Gesetzen und Interpretation der Quellen (Koran und Sunnah) höchst unterschiedlich. *Renate Kreile* bemerkt daher zu Recht, dass Pauschalisierungen auch in Bezug auf die Geschlechterverhältnisse fehl am Platze sind. „Die verbreitete Auffassung, dass ‚der Islam‘ positiv oder negativ bewertet für die Stellung der Frauen im Vorderen Orient verantwortlich sei, wird in der auf die Region bezogenen Genderforschung weithin als essentialistisches Missverständnis kritisiert.“⁸ Die Feststellung gilt analog auch für die islamischen Regionen außerhalb des Vorderen Orients. Gleichwohl sollte diese wichtige Erkenntnis nicht darüber hinwegtäuschen, dass einigende Elemente vorhanden sind und diese insbesondere im Verhältnis der Geschlechter ihre Ausprägung finden. Die internationale Frauenorganisation Women’s Empowerment in Muslim Contexts (WEMC) bringt es auf den Punkt: „Die Nutzbarmachung von Kultur und Religion zur Vorenthaltung von Frauenrechten stellt [...] eher ein globales denn ein spezifisch muslimisches Phänomen dar. Nichtsdestotrotz geben muslimische Kontexte ein hoch signifikantes Beispiel für solche Machtdynamiken ab, welche Frauen aktiv entmachten, und zwar aufgrund des wachsenden Einflusses politischer Islamisten, die reklamieren, dass die Religion selbst die Entmachtung von Frauen legitimiere – oder sogar verlange.“⁹

WEMC rückt dadurch auch die politische Dimension ins Blickfeld, denn vor allem die zahlreichen Strömungen des politischen Islams (Islamismus) versuchen, die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Teilhaberechte von Frauen zu beschneiden. Der Modernismus des späten 20. Jahrhunderts, so *Margot Badran*, öffnete eine Tür zur Ausprägung multipler Identitäten, so dass heutzutage islamische Reformer, säkulare Nationalisten und Feministen nicht selten in einer Person vereint sind.¹⁰ Der Islamismus dieser Periode, der sich zu diesen Identitäten hinzugesellte, „befindet sich im Wettstreit mit anderen Identitäten, insbesondere mit Nationalismus und Feminismus, und zielt darauf ab, Ersteren zu subsumieren und Letzteren zu eliminieren“¹¹. Frauen, die eine „politisch motivierte Interpretation von ‚Muslim-sein‘ in Frage stellen, werden oft als ‚unechte‘ oder ‚ungute‘ Muslime etikettiert und dafür angegriffen“¹². Für das hier behandelte Thema stellt sich die Frage, ob, generell betrachtet, ein Zusammenhang zwischen Islam als politisch-religiösem Phänomen und der politischen Repräsentation von Frauen in der „islamischen Welt“ besteht.¹³ Analytisch bewegen wir uns auf allen drei Ebenen des „magischen Dreiecks“ von *Beate Hoecker* und *Gesine Fuchs*, die in

7 Malaysia hatte beispielsweise von 2003 bis 2007 den Vorsitz der OIC inne und warb aktiv um einen „zivilisatorischen Islam“ („civilizational Islam“ / „Islam Hadhari“).

8 *Renate Kreile*, Transformation und Gender im Nahen Osten, in: *Martin Beck / Cilja Harders / Annette Jünemann / Stephan Stetter* (Hrsg.), *Der Nahe Osten im Umbruch. Zwischen Transformation und Autoritarismus*, Wiesbaden 2009, S. 253 – 276, S. 254.

9 Women’s Empowerment in Muslim Contexts (WEMC), *Women Empowering Themselves. A Framework that Interrogates and Transforms*, Hongkong 2008, S. 6 (Übersetzung des Verfassers).

10 Vgl. *Margot Badran*, *Feminism in Islam. Secular and Religious Convergences*, Oxford 2009, S. 217.

11 Ebenda (Übersetzung der Verfasserinnen).

12 WEMC, a.a.O. (Fn. 9), S. 8 (Übersetzung der Verfasserinnen).

13 Die generelle Frage des kulturellen Einflusses auf politische Repräsentation wird von *Pippa Norris / Ronald Inglehart*, *Cultural Obstacles to Equal Representation*, in: *Journal of Democracy*, 12. Jg. (2001), H. 3, S. 126 – 140 thematisiert.

sozioökonomischen Faktoren (Bildung, Einkommen, Zivilstand etc.), der Politischen Kultur (Werte, Normen, Einstellungen etc.) und institutionellen Faktoren (Regierungs-, Parteien-, Wahlsysteme etc.) die Determinanten für die politische Partizipation von Frauen verorten.¹⁴

Den Statistiken über die Repräsentation von Frauen in Parlamenten (beziehungsweise ihnen funktional entsprechenden Institutionen) zufolge bewegt sich die MENA-Region gemeinsam mit einigen kleinen pazifischen Staaten am unteren Ende der Skala des weltweiten Vergleichs. Nur durchschnittlich 8,8 Prozent Frauen sitzen in den Ein- oder Zweikammerparlamenten der arabischen Staaten (inklusive Nordafrika).¹⁵ Während Saudi Arabien seiner weiblichen Bevölkerung nach wie vor das aktive und passive Wahlrecht vorenthält, haben die übrigen Emirate am Persischen Golf (Bahrain, Katar, Kuwait, Oman, Vereinigte Arabische Emirate) Frauen nicht nur das Wahlrecht gewährt, sondern nahezu alle auch weibliche Abgeordnete in die nicht-gewählte Zweite Kammer berufen (siehe Tabelle 1). Neben Mikronesien, Narau, Palau, Saint Kitts and Nevis, den Salomon-Inseln und Tuvalu im Pazifik weist damit nur noch Saudi Arabien ein frauenloses Parlament auf.¹⁶ In Nordafrika bildet Ägypten mit 1,76 Prozent weiblichen Abgeordneten in der Volksversammlung das Schlusslicht. Marokko und Algerien bewegen sich zwischen sieben und zehn Prozent, während Tunesien mit einem Anteil von 27,57 Prozent Frauen in der ersten Parlamentskammer den Spitzenreiter unter den nordafrikanischen Staaten stellt. In der MENA-Region kommt sonst nur noch der Irak mit 25,23 Prozent auf mehr als ein Viertel weiblicher Abgeordneter. Vom Irak abgesehen, erreicht nur noch Syrien einen Anteil über zehn Prozent (12,4 Prozent). Auffallend ist auch die Diskrepanz zwischen der Repräsentanz in der gewählten und der nicht-gewählten Kammer in einigen Golfstaaten: Im Königreich Bahrain hat Monarch *Hamad bin Isa Al Khalifa* gleich ein Viertel der Mandate (10 von 40) im Shura-Rat an Frauen vergeben – und damit den Frauenanteil gegenüber der gewählten Kammer verzehnfacht. In den Vereinigten Arabischen Emiraten sind dank des zur Hälfte ernannten Parlaments 22,5 Prozent der Abgeordneten weiblich, und der Oman kompensiert die frauenlose Erste Kammer ebenfalls durch knapp 20 Prozent ernannte weibliche Abgeordnete im Staatsrat.

In den mehrheitlich muslimischen Staaten Süd- und Südostasiens bewegt sich der Frauenanteil in Parlamenten nicht allzu dramatisch vom regionalen Durchschnitt von 18,4 Prozent¹⁷ für Asien insgesamt weg. Dieser liegt damit immerhin um knapp zehn Prozentpunkte höher als jener der MENA-Staaten.¹⁸ Weibliche Abgeordnete in Bangladesch und

14 Vgl. *Beate Hoecker / Gesine Fuchs* (Hrsg.), Handbuch politische Partizipation von Frauen in Europa. Die Beitrittsstaaten, Band II, Wiesbaden 2004, S. 13 ff.

15 Diese und nachfolgende Aussagen zu prozentualen Anteilen im internationalen, interregionalen, regionalen und innerregionalen Vergleich basieren auf Angaben der Inter Parliamentary Union, <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> (Abruf am 10. Juni 2010).

16 Dazu sei bemerkt, dass Saudi Arabien ohnehin nur eine einzige Beratende Kammer (Majlis al-Shura) erlaubt, deren Mitglieder allesamt von König *Abdullah* ernannt werden und die nun mehr einen quasi-parlamentarischen Charakter hat. Gewählt werden lediglich die lokalen Versammlungen (Räte) im Königreich – wobei die für 2009 angesetzte Wahl auf 2011 verschoben wurde, vgl. *Neil Patrick*, 'What Does „Reform“ Mean in Saudi Arabia?', in: Arab Reform Bulletin, 8. Jg. (2010), H. 7, S. 1 f., <http://www.carnegieendowment.org/arb/?fa=downloadArticlePDF&article=41286> (Abruf am 10. August 2010).

17 Durchschnitt bezogen auf Einkammer-Parlamente oder auf beide Häuser.

18 Eine fundierte Analyse der Bedeutung von Parlamenten in der Region Südostasiens liefern *Jürgen Riland / Clemens Jürgenmeyer / Michael H. Nelson / Patrick Ziegenhain*, *Parliaments and Political Change in Asia*, Singapur 2005.

Tabelle 1: Parlamentarische Repräsentanz von Frauen in der MENA-Region

| Staat | Haus / Kammer | Prozent |
|------------------------------------|--|---------|
| Ägypten* | Volkversammlung (10 von 454 ernannt) | 1,76 |
| | Shura-Rat/Beratende Versammlung (teilweise ernannt) | 0,00 |
| Algerien | Nationalversammlung | 7,71 |
| | Senat (teilweise ernannt) | 5,51 |
| Bahrain | Abgeordnetenrat/Parlament | 2,50 |
| | Beratende Versammlung (ernannt) | 2,50 |
| Irak | Abgeordnetenrat/Parlament | 25,23 |
| Iran | Nationalparlament | 2,76 |
| Jemen | Abgeordnetenhaus | 0,33 |
| | Konsultativrat (ernannt) | 1,80 |
| Jordanien | Unterhaus | 6,36 |
| | Oberhaus/Senat (ernannt) | 12,73 |
| Katar | Konsultativrat (ernannt) | 0,00 |
| Kuwait | Nationalversammlung | 7,69 |
| Libanon | Abgeordnetenversammlung | 3,13 |
| Libyen | Allgemeiner Volkskongress (indirekt gewählt) | 7,69 |
| Marokko | Unterhaus | 10,46 |
| | Oberhaus (indirekt gewählt) | 2,22 |
| Oman | Beratende Versammlung | 0,00 |
| | Staatsrat (ernannt) | 19,44 |
| Palästina | keine Angaben verfügbar | – |
| Saudi Arabien | Beratende Versammlung (ernannt) | 0,00 |
| Syrien | Volkversammlung | 12,40 |
| Tunesien | Abgeordnetenkammer | 27,57 |
| | Ratskammer (teilweise ernannt) | 15,18 |
| VAE (Vereinigte Arabische Emirate) | Nationaler Bundesrat (halb ernannt, halb indirekt gewählt durch Wahlmännergremium) | 22,50 |

* Bei den Parlamentswahlen vom November 2010 wurden erstmals 64 Sitze für Frauen reserviert. Der prozentuale Frauenanteil konnte noch nicht ermittelt werden.
Quelle: <http://www.ipu.org/parline-c/parlinesearch.asp> (Abruf am 2. Januar 2011).

Pakistan in Südasien sind mit 18,55 beziehungsweise 22,22 Prozent recht stark vertreten. Indonesien in Südostasien liegt mit einem Anteil von 18,04 Prozent bei einer ähnlichen Größenordnung. Die Ausnahme bilden Malaysias magere 9,91 Prozent im Repräsentantenhaus. Hier wird nur im Mittelwert aus beiden Häusern der regionale Durchschnitt Asiens erreicht, denn in der Senatskammer, deren Abgeordnete zum Teil ernannt werden, liegt der Frauenanteil bei 28,13 Prozent.

Allen Staaten in den genannten Regionen, die einen deutlich über dem Durchschnitt liegenden Anteil weiblicher Abgeordneter aufweisen, ist, insofern es sich um gewählte Kammern handelt, das Instrument der Quotenregelung gemeinsam.¹⁹ Meist handelt es sich dabei um freiwillig eingeführte Parteiquoten. Lediglich der Irak hat eine in Verfassung und Wahlgesetz verankerte Quote eingeführt, die ein Minimum von 25 Prozent der Sitze für

19 Zur jeweiligen Höhe der Quote sowie des Quotentypus siehe die Datensammlung und Erläuterung auf www.quotaproject.org.

Tabelle 2: Parlamentarische Repräsentanz von Frauen in Süd- und Südostasien

| Staat | Haus/Kammer | Prozent |
|-------------------|---|----------------|
| Bangladesch | Nationalparlament | 18,55 |
| Birma (Myanmar) | keine Angaben verfügbar | – |
| Bhutan | Nationalversammlung Nationalrat (5 von 25 ernannt) | 8,51 24,00 |
| Brunei Darussalam | keine Angaben verfügbar | – |
| Indien | Unterhaus/Volkskammer (2 von 545 ernannt) Oberhaus/Rat der Bundesstaaten (teilweise ernannt) | 10,83 9,01 |
| Indonesien | Abgeordnetenhaus | 18,04 |
| Kambodscha | Nationalversammlung Senat (2 von 61 ernannt) | 21,14 14,75 |
| Laos | Nationalversammlung | 25,22 |
| Malaysia | Abgeordnetenhaus Senat (44 von 70 ernannt) | 9,91 28,13 |
| Nepal | Verfassungsgebende Versammlung (26 von 594 ernannt) | 33,16 |
| Pakistan | Nationalversammlung Senat | 22,22 17,00 |
| Philippinen | Repräsentantenhaus Senat | 0,00 0,00 |
| Singapur | Nationalparlament (9 von 94 ernannt) | 23,40 |
| Sri Lanka | Nationalparlament | 5,33 |
| Thailand | Repräsentantenhaus Senat (74 von 150 ernannt) | 13,32 16,00 |
| Vietnam | Nationalversammlung | 25,76 |

Quelle: <http://www.ipu.org/parline-c/parlinesearch.asp> (Abruf am 31. Mai 2010).

Frauen vorsieht.²⁰ Ägypten hat im Juni 2010 eine Vorschrift, mittels derer 64 zusätzliche Parlamentssitze in der Volksversammlung für Frauen reserviert werden sollen, in das nationale Wahlgesetz integriert.²¹

Zur Vervollständigung des Vergleichs sollte für Süd- und Südostasien auch die Geschlechterverteilung in den Parlamenten der übrigen, nicht muslimisch dominierten Staaten der Region in Betracht gezogen werden (vgl. Tabelle 2). Die Zahlen verdeutlichen, dass sich kein direkter Zusammenhang zwischen der religiösen Orientierung der Bevölkerungsmehrheit und der Repräsentation von Frauen in Parlamenten herstellen lässt: Im überwiegend muslimischen Indonesien liegt der Frauenanteil im Parlament deutlich höher als im überwiegend buddhistischen Thailand; Analoges gilt für die proportionale Verteilung im muslimischen Bangladesch und im buddhistischen Sri Lanka. Der multireligiöse Stadtstaat Singapur wie auch das überwiegend buddhistische Kambodscha wiederum weisen ohne Quotenregelung einen Frauenanteil von jeweils über 20 Prozent auf. Eine Kausalbeziehung zwischen Religion und Repräsentation lässt sich aus diesen Zahlen also schwerlich ableiten. Für die Analyse bedeuten diese Relationen, dass ein ausnehmend differenzierter Blick

20 Vgl. <http://www.quotaproject.org/uid/countryview.cfm?country=107> (Abruf am 3. Juni 2010).

21 Vgl. <http://www.quotaproject.org/uid/countryview.cfm?country=69S> (Abruf am 3. Juni 2010).

gefordert ist, um solide Aussagen über Verbindungen zwischen Islam und politischer Repräsentation von Frauen zu ermöglichen.²²

Die qualitative Dimension der Repräsentation gewinnt bei einer differenzierten Perspektive an Bedeutung, so etwa in Bezug auf die Einflussnahme von weiblichen Abgeordneten auf die parlamentarische Entscheidungsfindung oder auf die soziale Stratifikation der Bevölkerung. In nahezu allen hier betrachteten Regionen herrscht eine erhebliche soziale Ungleichheit. Die Schicht- und Statusunterschiede begünstigen in aller Regel die Angehörigen der oberen sozialen Schichten und wirken sich entsprechend auf die Besetzung der Kammern aus. Verstärkend kommt hinzu, dass eine staatliche Parteienfinanzierung, falls überhaupt vorhanden, selten ausreicht, um Wahlkämpfe bestreiten zu können.²³ Auch dies begünstigt das Ungleichgewicht von „reich und arm“ in der politischen Repräsentanz – bei Männern wie bei Frauen, aber bei Frauen umso spürbarer, weil sie als politisch Aktive gemeinhin von der Unterstützung ihrer Familien abhängig sind und ihnen eine autonome Entscheidung über ein Engagement in der Politik meist verwehrt bleibt.²⁴ Wer sind nun die „weiblichen muslimischen Abgeordneten“, und inwiefern spielt die Religion eine Rolle für ihre politische Arbeit?

2. Weibliche muslimische Abgeordnete

2.1. Ägypten, Bahrain, Kuwait

Angesichts der unterschiedlichen gesellschaftlichen Entwicklung in den drei Ländern mag es überraschen, dass derzeit alle mit der gleichen Problemlage konfrontiert sind. Ägypten ist eines der führenden Länder in der arabischen Welt hinsichtlich der Frauenrechte. Die ägyptische Frauenbewegung geht bereits auf die Anfänge des vergangenen Jahrhunderts zurück; schon unter britischer Herrschaft setzte sie sich für Gleichberechtigung und politische Rechte ein. Nach der Revolution wurde 1956 das Frauenwahlrecht eingeführt, die gesellschaftliche Partizipation von Frauen gefördert. In Bahrain und Kuwait dagegen stand bis in die jüngere Zeit hinein das Frauenwahlrecht im Mittelpunkt der politischen Debatten. Erst seit 2001 beziehungsweise 2005 wird es gewährt. Trotzdem ist die Problematik in allen drei Ländern gleich: Der Anteil der gewählten Parlamentarierinnen bleibt verschwindend gering. In Ägypten und Bahrain wird nur durch die von den jeweiligen Herrschern ernannten Parlamentsmitglieder eine stärkere Vertretung von Frauen in den Parlamenten ermöglicht.

Trotz der von Wahl zu Wahl steigenden Anzahl von Kandidatinnen nimmt in Ägypten der Anteil der weiblichen Abgeordneten stetig ab. Bis zur Einführung der Quotenregelung im November 2010 waren in der Vollversammlung lediglich acht Frauen vertreten, von denen nur vier gewählte Abgeordnete waren. Die anderen vier wurden vom damaligen

22 Siehe hierzu auch *Julie Ballington / Azza Karam* (Hrsg.), *Women in Parliament: Beyond Numbers. A Revised Edition*, Stockholm 2005.

23 Vgl. hierzu auch *Nadezhda Shvedova*, *Obstacles to Women's Participation in Parliament*, in: *Julie Ballington / Azza Karam* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 22), S. 33 – 50.

24 Vgl. *Andrea Fleschenberg / Claudia Derichs*, a.a.O. (Fn. 1), S. 12 – 16; und speziell für den arabischen Raum *Amal Sabbagh*, *Overview of Women's Political Representation in the Arab Region: Opportunities and Challenges*, in: *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)* (Hrsg.), *The Arab Quota Report. Selected Case Studies*, Stockholm 2007, S. 12 – 14.

Präsidenten *Hosni Mubarak* kraft seines Ernennungsrechts in die Beratende Versammlung berufen.²⁵ In Kuwait fanden nach der Einführung des Frauenwahlrechts 2005 in kurzen Abständen Parlamentswahlen statt. Dabei wurden weder in den Wahlen von 2006 noch 2008 Frauen ins Parlament gewählt. Erst mit der Wahl von 2009 zogen vier Frauen in die 50 Mitglieder umfassende Nationalversammlung ein. Als Gründe für ihre Wahl wurde zum einen die Unzufriedenheit der Wähler mit bisherigen Abgeordneten genannt.²⁶ Zum anderen genießen die vier Frauen seit vielen Jahren eine besondere Reputation, weil sie sich für die Bevölkerung Kuwaits und insbesondere auch für die Rechte der Frauen engagieren.²⁷

Auch in Bahrain wurden nach der Einführung des Frauenwahlrechts zunächst keine Frauen ins Abgeordnetenhaus gewählt. Nur im Konsultativrat (Shura), dessen 40 Mitglieder ausschließlich vom Herrscher ernannt werden, sind 25 Prozent der Parlamentarier Frauen. Im ebenfalls 40 Mitglieder starken Abgeordnetenhaus gewann einzig *Lateefa Al-Gaood*, die ohne Gegenkandidat in einem kleinen Wahlkreis antrat, 2006 einen Sitz.²⁸ Die Einführung des aktiven und passiven Frauenwahlrechts motivierte demnach zwar etliche Frauen zur Kandidatur, führte aber erst nach einigen Jahren dazu, dass sie (gerade auch innerhalb der weiblichen Bevölkerung) als politische Akteurinnen Glaubwürdigkeit erzielten.

Um die Repräsentation von Frauen zu erhöhen, wurde in allen drei Ländern über eine Quotenregelung für die Parlamentswahlen diskutiert. In Ägypten hatte man schon 1979 eine Quote (30 Sitze für Frauen) beschlossen, die jedoch 1986 für verfassungswidrig erklärt wurde, weil sie auf der Ungleichbehandlung der Geschlechter beruhe.²⁹ Im Rahmen einer von Präsident *Mubarak* initiierten Verfassungsänderung wurde 2007 dann in Artikel 62, der das Wahlrecht regelt, ein Passus aufgenommen, der die Einführung einer Frauenquote für beide Kammern des Parlaments erlaubt. Infolgedessen wurden in den Wahlen zur Volksversammlung vom Herbst 2010 64 von 508 Parlamentssitzen für Frauen reserviert. Diese Maßnahme führte prompt dazu, dass keine einzige der 67 weiblichen Kandidaten (von insgesamt 5000 angetretenen) für einen nicht-reservierten Sitz gewählt wurde. In der Volksversammlung finden sich damit derzeit 64 weibliche Abgeordnete auf reservierten Plätzen plus eine von Präsident *Mubarak* ernannte Parlamentarierin aus einer der Oppositionsparteien.³⁰

25 In Ägypten ernennt der Präsident einen Teil der Abgeordneten in beiden Kammern des Parlaments: Die Volksversammlung (Maglis el-Sha'ab) besteht aus 444 gewählten Parlamentariern, der Präsident kann bis zu zehn weitere Abgeordnete ernennen. Die Beratende Versammlung (Maglis el-Schura) mit 210 Mitgliedern wird zu zwei Dritteln gewählt, ein Drittel wird durch den Präsidenten ernannt.

26 Feldforschungsergebnis der Autorin *Hala Kindelberger*, Kuwait, Mai 2010.

27 Eine von ihnen, *Masuma el Mubarak*, hatte 2005 als erste Frau in Kuwait ein Ministeramt als Gesundheitsministerin übernommen.

28 Vgl. Supreme Council for Women (Hrsg.), *Derasa mo'ajaza 'an masierat al-mara'a al-bahrainiyya* [Kurzstudie über den (Berufs-)Weg bahrainischer Frauen] 2010, <http://www.scw.gov.bh/default.asp?action=article&ID=1224> (Abruf am 27. Juli 2010).

29 Vgl. *Hadshadsh Mohamad Hadshash*, *Al-mar'a al-masrija fi mawaq'e el-qejada fi el-hayjah el-sijasija* [Die ägyptische Frau in politischen Führungspositionen], Luxor 2008, S. 11.

30 Vgl. Ägyptisches Zentrum für Frauenrechte, *Fi majlis el-sha'ab 2010, aghlab el-ahzab taktafi bi tarshih el-nisa'a 'ala el-qotah* [Zu den Parlamentswahlen 2010 begnügen sich die meisten Parteien damit, Frauen auf den Quoten-Plätzen kandidieren zu lassen], http://ecwronline.org/index.php?option=com_content&task=view&id=415&Itemid=64 (Abruf am 31. Dezember 2010).

Auch in Kuwait hatte man nach den Wahlen 2006 und 2008 über eine Quotenregelung diskutiert, diese Option aber nach dem positiven Ergebnis von 2009, als die erwähnten vier Kandidatinnen gewählt wurden, wieder verworfen.

In Bahrain überlagert die Konkurrenz zwischen Sunniten und Shiiten die Geschlechterfrage in der Politik.³¹ Eine Quotenregelung für Frauen würde daher unweigerlich auch die Problematik der konfessionellen Proportionierung aufwerfen. Politisch aktive Frauen wie *Munira Fakhro* vertreten konsequenterweise eine integrative politische Agenda, die prinzipielle Fragen von Gleichberechtigung ungeachtet der jeweiligen Glaubensrichtung anspricht.³² Die Reichweite dieses Engagements hält sich indes in Grenzen. Freedom House beschreibt die Lage so: „Trotz der aktiven Partizipation von Frauen in den politischen Vereinigungen Bahraïns nehmen Frauenbelange keine besondere Position auf der Agenda dieser Vereinigungen ein. Realiter kennt die Mehrheit der bahrainischen Frauen ihre Rechte nicht, denn es fehlt ihnen der Zugang zu entsprechender Information. Informationsquellen sind rar und nicht immer verfügbar in öffentlichen Bibliotheken oder in den lokalen Sprachen.“³³

Die Parlamentarierinnen in den drei Ländern sind in ihrer Arbeit vielen Widerständen ausgesetzt, insbesondere von Seiten islamistischer Gruppierungen. So wurden zwei kuwaitische Abgeordnete verklagt, weil sie an den Parlamentsitzungen ohne Schleier teilnahmen. Der Fall ging vor das Verfassungsgericht, das feststellte, dass Frauen auch unverschleiert im Parlament auftreten dürfen.³⁴ Trotz des „Gegenwindes“ nutzten die Parlamentarierinnen ihre Möglichkeiten, um immer wieder Gesetzesinitiativen einzubringen, die unter anderem auf die Verbesserung der Situation von Frauen im öffentlichen wie auch im privaten Bereich abzielten. Diesbezüglich stellt in allen drei Ländern die besondere Benachteiligung von Frauen mit ausländischen Ehepartnern ein zentrales Thema dar. Den aus diesen Ehen hervorgehenden Kindern wird die Staatsbürgerschaft verwehrt. In der Regel bleibt ihnen dadurch auch der Zugang zu Schulen und zur Gesundheitsversorgung vorenthalten. Väterlicherseits können die Staatsbürgerschaft und die mit ihr verbundenen Privilegien hingegen sehr wohl übertragen werden. Um Problemen dieser Art zu begegnen, initiierten die vier kuwaitischen Parlamentarierinnen erfolgreich ein Komitee für Frauenfragen. Es befasst sich eingehend mit diesen und anderen frauenspezifischen Anliegen. Probleme der geschilderten Art erwachsen jedoch nicht genuin aus islamisch-patriarchisch geprägten Strukturen, sondern sind Resultat eines Amalgams aus tribalen und vorislamischen Traditionen, die mit aktueller islamischer Rhetorik angereichert werden und die Genderideologie einer Gesellschaft speisen.

31 Vgl. *Fred Wehrey*, Elections and Managing Sectarianism, in: Arab Reform Bulletin, 4. Jg. (2006), H. 7, 3 f., <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=18914&proj=zgpr&proj=zdr1#wehrey> (Abruf am 4. Januar 2007).

32 Vgl. *Michele Dunne*, Women's Political Participation in the Gulf: A Conversation with Activists Fatin Bundagij (Saudi Arabia), Rola Dashti (Kuwait), Munira Fakhro (Bahrain), in: Arab Reform Bulletin, 6. Jg. (2008), H. 3, S. 1f., <http://carnegieendowment.org/arb/?fa=show&article=20516> (Abruf am 4. Dezember 2008).

33 *Sabika Al-Najjar*, Women's Rights in the Middle East and North Africa, Bahrain 2005, S. 10 (Übersetzung des Verfassers). Politische Vereinigungen nehmen die Funktion politischer Parteien ein, da Letztere in Bahrain verboten sind, <http://www.freedomhouse.org/media/pressrel/052005.htm> (Abruf am 22. Juli 2007).

34 Vgl. *Emmanuel Chidi*, To Veil or Not to Veil? Kuwaiti Face Off, in: Kuwait Times vom 29. Januar 2010, http://www.kuwaittimes.net/read_news.php?newsid=NzM4NjExJExNzE4 (Abruf am 22. Juni 2010).

Da alle drei Staaten das UN-Abkommen gegen die Diskriminierung von Frauen (CEDAW) unterzeichnet und ratifiziert haben, bringt die geringe Vertretung von Frauen in den Parlamenten die Regierungen in Erklärungsnot.³⁵ Internationale Erwartungen spielen spätestens seit der „Greater Middle East“-Initiative unter US-Präsident *George W. Bush* 2004 in den drei Ländern eine große Rolle. Diese schließt auch die Frage der Frauenrechte ein. In Ägypten prägten in den letzten Jahren neben dem Staatsbürgerschaftsrecht weitere Themen die politische Debatte. So wurde unter anderem 2007 das gesetzliche Verbot der Beschneidung von Frauen und Mädchen noch einmal verschärft. Gleichzeitig erklärte der Großmufti Ägyptens *Mohammed Tantawi* am 24. Juni 2007 die Genitalverstümmelung von Mädchen für „haram“, für unislamisch.³⁶ In Bahrain wurde nach langer Diskussion ein Familiengesetz verabschiedet (jedoch nur die sunnitische Bevölkerung betreffend), zu dem sich das Land gemäß CEDAW verpflichtet hatte.³⁷ In Kuwait wurden im Rahmen von Verfassungsänderungen mehr Frauenrechte eingeräumt. Beispielsweise verfügte das Verfassungsgericht auf der Basis der neuen Verfassung 2009, dass Frauen ohne Erlaubnis des Ehemannes Reisen ins Ausland erlaubt sind.³⁸

Innenpolitisch stößt das auf internationaler Plattform geäußerte Bekenntnis zu mehr Gleichberechtigung der Frauen auf viel Widerspruch – insbesondere, aber nicht ausschließlich von Seiten der Islamisten. Im Unterschied zu den islamischen Gesellschaften Süd- und Südostasiens lässt sich generell feststellen, dass die Islamisten in den drei Ländern die „Frauenfrage“ bislang nicht als erfolversprechendes Thema entdeckt haben. Nach wie vor besteht ein Schwerpunkt ihrer Politik in der Verhinderung jeglicher Frauenemanzipation im Sinne der Geschlechtergleichberechtigung. Eine kuwaitische Frauenrechtsaktivistin sieht darin ein strategisches Moment: „Natürlich nutzen sie den Islam, wenn es darum geht, Frauenrechte zu verhindern. Sie machen dies, um den Regierungen eins auszuwischen, um sich bei ihren männlichen Wählern einzuschmeicheln, oder um ihre Frömmigkeit zu demonstrieren.“³⁹

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die islamistischen Kräfte in allen drei autoritären Systemen die im Grunde einzige ernst zu nehmende politische Opposition darstellen. Den Initiativen der Regierenden wird in der Bevölkerung oft misstraut. Sie werden eher als Mittel zur Herrschaftssicherung denn als Reformmaßnahmen angesehen. Zudem versuchen die islamistischen Bewegungen, Frauenrechte als prowestlich und unislamisch zu diskreditieren. Gleichzeitig haben die Regierungen in den letzten Jahrzehnten eine – wie es der Soziologe *Bakr El-Najjar* in Bezug auf die Golfstaaten bezeichnet – „islamisierte Politik“⁴⁰ betrie-

35 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW), eine von der UN initiierte Konvention, 1981 in Kraft getreten, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en (Abruf am 27. Juli 2010).

36 Vgl. *Khaled Mountaser*, Al-khetan qeraa qanooneja [Frauenbeschneidung aus gesetzlicher Sicht], <http://www.balagh.com/woman/hqoq/k60l8zxy.htm> (Abruf am 12. August 2010).

37 Interview der Autorin *Hala Kindelberger* mit *Baheja Eldshishi*, Mitglied des Konsultativrats in Bahrain, Manama, April 2010.

38 Vgl. *Aisha Al-Rsheid*, Kuwait Grants Women Passports Without Spousal Nod, in: *Emoiz. Technology News & Reviews* vom 21. Oktober 2009, <http://www.emoiz.com/kuwait-grants-women-passports-without-spousal-nod> (Abruf am 8. Dezember 2009).

39 Interview der Autorin *Hala Kindelberger* in Kuwait City, April 2010.

40 *B. S. El-Najjar*, El-maraa fil-Khaleej el-Arabi wa tahawel el-hadatha el-aseera [Women in the Arabic Gulf and the Hard Challenges of Modernity], Beirut 2000.

ben. Sie haben sich einer konservativen, patriarchalischen Interpretation der islamischen Quellen bedient, um der islamistischen Opposition zu begegnen. Lobbyarbeit für Frauenrechte fand kaum Widerhall, und jegliche Maßnahmen zur Gleichberechtigung der Geschlechter wurden nur halbherzig betrieben.

Aber auch Frauen selbst sind von der Notwendigkeit ihrer politischen Repräsentanz nicht überzeugt. Dies gilt insbesondere für viele in den Golfstaaten. Die Tatsache, „dass Frauen keine Frauen wählen“, enttäuschte die Kandidatinnen und die Aktivistinnen, verwunderte sie aber kaum. Denn in den weitgehend tribal organisierten Gesellschaften des Persischen Golfs sind die patriarchalischen Strukturen samt öffentlicher Geschlechtersegregation und tradierten Rollenbildern von großer Bedeutung. Frauen sind trotz geheimer Wahl gehalten, den politischen Überzeugungen ihrer Ehemänner und Familien zu folgen.⁴¹ Oft sind Frauen aber auch primär um eine traditionsgerechte familiäre Existenzsicherung bemüht. Die berufliche Situation des Mannes erhält Priorität (geregeltes Einkommen) vor der Forderung nach eigenen Rechten, da diese ihre ökonomische Situation nicht verbessern würden. Frauen aus den Herrschaftseliten – und aus diesen stammen die meisten weiblichen Abgeordneten in Ägypten wie auch am Golf – sind ihnen kein Vorbild.

2.2. Die islamische Republik Pakistan

In Südasien entspricht die islamische Republik Pakistan dem regionalen Muster der Geschlechterrollenverteilung und -zuschreibung, das Entscheidungsfindung als traditionelle Domäne von Männern beschreibt. Bräuche und Traditionen werden instrumentalisiert, um die Beteiligung von Frauen an (politischen) Entscheidungen zu verhindern.⁴² Die Gründe für die starke Marginalisierung von Frauen werden dabei in der mangelnden privaten und öffentlichen Freiheit verortet. Die Kontrolle des Mannes über die Frau beginne im Haus, setze sich in der Öffentlichkeit fort und sei infolgedessen ebenfalls in der politisch relevanten Sphäre der nationalen Legislative erkennbar.⁴³ Es sind primär Frauen der Mittel- und Oberschicht, die ein beachtliches Maß an Freiheit genießen und dadurch die Chance auf Mitbestimmung und Mitentscheidung erhalten. Herkunft stellt ein wesentliches Merkmal für die potenzielle politische Karriere dar, und politische Dynastien prägen sowohl die Parteiensysteme als auch die Regierungsbildung der Region Südasien. Pakistan bildet hinsichtlich seiner gesellschaftlichen Stratifikation, seiner sozialen Ungleichheit und den mit ihr einhergehenden Hemmfaktoren für die politische Beteiligung armer, bildungsferner Frauen keine Ausnahme. Es weist aber einige Besonderheiten auf, die mit der religiösen Verankerung der nationalen Identität und der Persistenz „feudaler“ Patron-Klient-Beziehungen verbunden sind.⁴⁴ Die Symbiose beider Faktoren führt zu einer signifikanten Begünstigung von Parlamentskandidatinnen der gesellschaftlichen und politischen Elite, die selten einem

41 Interviews der Autorin *Hala Kindelberger* in Kuwait City, Manama und Muharaq, April 2010.

42 Vgl. Mahbub ul Haq Human Development Centre, *Human Development in South Asia*, Oxford 2000, S. 136, zitiert in: *Andrea Fleschenberg*, *The Path to Political Empowerment? – Electoral Gender Quotas in South Asia*, in: *Pakistan Journal of Women's Studies: Alam-e-Niswan*, 14. Jg. (2007), H. 2, S. 1 – 26, S. 4.

43 Vgl. ebenda.

44 Vgl. etwa *Shabeen Sardar Ali*, *Law, Islam and the Women's Movement in Pakistan*, in: *Shirin M. Rai* (Hrsg.), *International Perspectives on Gender and Democratisation*, New York 2000, S. 41 – 63.

religiös inspirierten Rollenbild folgen. Frauen aus den unteren Gesellschaftsschichten sind vor allem in Pakistans Norden und in den von der Zentralregierung nicht zu kontrollierenden Stammesregionen an der Grenze zu Afghanistan (FATA = Federally Administrated Tribal Areas) einem mit islamischen Traditionen vermengten Ehrenkodex unterworfen. Eine freie Entscheidung, das aktive oder passive Wahlrecht in Anspruch zu nehmen, bleibt ihnen häufig verwehrt.⁴⁵

Pakistans wechselhafte Geschichte als „Kunststaat, Militärstaat und Krisenstaat“⁴⁶ suggeriert daher eine wenig förderliche Politik hinsichtlich der Partizipation von Frauen. Die Militärregierungen der islamischen Republik haben allerdings nicht verhindern können, dass Pakistan zum einen die weltweit erste muslimische Regierungschefin präsentierte (*Benazir Bhutto*, 1988 bis 1990; 1993 bis 1996) und zum zweiten im Wahlgesetz eine vergleichsweise hohe Quote für Frauen verankert wurde: 60 von 342 Sitzen (17,5 Prozent) des nationalen Parlaments sind für Frauen reserviert. In den lokalen sowie den Provinzparlamenten beträgt die Quote sogar 33 Prozent.⁴⁷ Die Situation war nicht durchgängig so vorteilhaft. Bis Ende der 1980er Jahre betrug die Zuweisung von Parlamentssitzen für Frauen lediglich zwischen drei und zehn Prozent. Während der 1990er Jahre, als die gemäß Verfassung nur als temporäres Instrument eingeführte Quotenregelung ausgesetzt wurde, erreichte die weibliche Repräsentanz in der nationalen Versammlung nie mehr als vier Prozent.⁴⁸ Erst das Lobbying von Frauen in Ministerien, Ausschüssen und Kampagnen sorgte für die Wiedereinführung von reservierten Sitzen in den Jahren 2001 und 2002.⁴⁹

Während die Reservierung von Sitzen eine gewisse Garantie für die Beteiligung von weiblichen Abgeordneten gewährt, sind die Befunde zu dieser Art der Teilhabesicherung gemischt. Einerseits wirken Frauen im nationalen und mehr noch in den lokalen Parlamenten als Ansprechpartnerinnen für andere Frauen, als Beweis dafür, dass Politik auch in einer so stark geschlechtersegregierten Gesellschaft wie der pakistanischen ein weibliches Gesicht annehmen kann.⁵⁰ Andererseits klagen Abgeordnete auf reservierten Sitzen darüber, als Politikerinnen nicht ernst genommen zu werden. Sie stellen im Bewusstsein der gewählten Abgeordneten keine Konkurrenz dar; sie haben keinen unterstützenden Wahlkreis auf sich vereint und besitzen keinerlei Wahlkampf Erfahrung. Ihren Wortbeiträgen wird häufig keine besondere Beachtung geschenkt. Dies erschwert die Beteiligung der weiblichen Abgeordneten an Debatten und Diskussionen, behindert die Akzeptanz von Frauen im Parlament generell und verstärkt das Image der „Quotenfrau“⁵¹. Gleichwohl begeben sich auch gewählte Frauen in die politische Arena, die eine eigene Machtbasis haben aufbauen können und mit

45 Dies sind zusammenfassende Befunde aus mehreren Feldaufenthalten und einer Wahlbeobachtungsmission anlässlich der nationalen Parlamentswahlen im Jahr 2008 von *Claudia Derichs* und *Andrea Fleschenberg*.

46 *Jakob Rösel*, Pakistan: Kunststaat, Militärstaat, Krisenstaat, in: Internationales Asienforum, 40. Jg. (2009), H. 3/4, S. 255 – 311.

47 Daten gemäß Quota Project, <http://www.quotaproject.org/uid/countryview.cfm?country=178> (Abruf am 20. Juli 2010).

48 Ausführlicher dazu *Nabeel Afzal*, *Women and Parliament in Pakistan 1947-1977*, Lahore 1999.

49 Quota Project, <http://www.quotaproject.org/uid/countryview.cfm?country=178> (Abruf am 20. Juli 2010). Siehe auch *Farzana Bari*, *Women's Representation in Legislatures. The Way Forward*, Islamabad 2002.

50 Vgl. *Andrea Fleschenberg*, a.a.O. (Fn. 42), S. 17.

51 Ebenda.

ungetrübtem Selbstbewusstsein auftreten. Diesen Frauen ist in aller Regel die Unterstützung ihrer Familien gemein, sie haben eine höhere Bildung (häufig im Ausland) erlangt und sind finanziell abgesichert. Sie stammen aus Dynastien der regionalen Magnaten und Großgrundbesitzer des Landes, von deren Gunst und Wohlwollen eine Vielzahl von Wählern und Wählerinnen wiederum existenziell abhängig ist (Patronage).⁵² Vier Prozent der Bevölkerung kontrollieren 50 Prozent des kultivierbaren Bodens in Pakistan⁵³; die Schätzung, dass eine Mehrheit der Parlamentarierinnen diesen vier Prozent angehört, dürfte nicht allzu vermessen sein.

In der Bilanz ergibt sich für Pakistan folgendes Bild: Die vergleichsweise hohe Repräsentation von Frauen im nationalen wie auch in subnationalen Parlamenten erweckt einerseits den Eindruck des ernstesten Bemühens um Geschlechtergerechtigkeit und gleichberechtigte politische Teilhabe. Der Schein trägt aber. Zwar sorgen Quotenregelungen numerisch für eine gewisse kritische Masse von Parlamentarierinnen, die Einflussnahme von Frauen auf die politische Entscheidungsfindung bleibt aber begrenzt, nicht zuletzt aufgrund der Geringschätzung der reservierten Sitze. Ein vor allem in den ländlichen Regionen ausgeprägtes Genderregime, das von der Segregation der Geschlechter im öffentlichen Leben bis hin zur religiös legitimierten Unterordnung der Frau unter den Willen des Mannes bestimmt ist, wirkt hemmend auf die aktive und autonome politische Partizipation von Frauen. Andererseits sorgt eine in hohem Maße „feudale“ Gesellschaftsordnung für die Privilegierung von Angehörigen der oberen Schichten und der politischen Elite. Die Herkunft ist daher auch für Frauen von entscheidender Bedeutung für eine politische Karriere und ermöglicht ihnen jenseits der weitverbreiteten Diskriminierung ihres Geschlechts eine aktive politische Mitgestaltung. Die Frauen der politischen Elite sind Musliminnen, die sich im Verbund mit zivilgesellschaftlichen Organisationen explizit gegen jede islamistische Vereinnahmung wenden.⁵⁴

2.3. Malaysia und Indonesien

Sowohl in Malaysia als auch in Indonesien fällt der Anteil weiblicher Abgeordneter hinter der in beiden Staaten immer wieder vorgetragenen Zielvorstellung zurück, den Frauenanteil in der formalen Politik zu erhöhen. Der „Neunte Malaysia-Plan“ für die Jahre 2006 bis 2009, an dem sich Politik und Wirtschaft orientieren (sollen), sah eine 30-prozentige Frauenquote für alle staatlichen Beschlussorgane vor.⁵⁵ Regierung und Opposition unterstützten dieses Vorhaben.⁵⁶ Indonesien ging einen Schritt weiter. Ein Jahr vor den nationalen Wah-

52 Vgl. Pakistan Governance Forum (Hrsg.), PGF Newsletter Edition IV (2009), Ausgabe 1, S. 5.

53 Vgl. Jakob Rösel, a.a.O. (Fn. 46), S. 264.

54 Ein Beispiel ist die Frauenrechtsaktivistin *Maryam Khan*, die im Frühjahr 2009 zur Präsidentin des Frauenflügels im Menschenrechtsausschuss der regierenden Pakistan People's Party (PPP) ernannt wurde. Sie bekennt sich zur Universalität der Menschenrechte und setzt sich insbesondere für Frauenrecht ein Pakistan ein. Vgl. Pakistan Governance Forum, a.a.O. (Fn. 52), S. 4.

55 Vgl. *Huey Jiun Yong / Choe Choe Tan*, Women's Progress Slowed by Setbacks, in: New Straits Times vom 28. März 2008, http://www.sistersinislam.org.my/index.php?Itemid=195&id=320&option=com_content&task=view (Abruf am 20. Juli 2010).

56 Vgl. *Anil Netto*, Top of the Class, Nowhere in Politics, in: IPS. The Story Underneath vom 26. August 2009, <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=48220> (Abruf am 20. Juli 2010).

len von 2009 wurde das Wahl- und Parteiengesetz reformiert (Law No. 2/2008).⁵⁷ Unter anderem verpflichtet es die Parteien zur Einhaltung einer Frauenquote von mindestens 30 Prozent auf den Wahllisten. Mindestens einer von drei aufgestellten Kandidaten sollte eine Frau sein (Reißverschlussverfahren).⁵⁸ Allerdings hob das Verfassungsgericht kurz vor den Wahlen die Bestimmung eines anderen reformierten Wahlgesetzes (Law No. 10/2008) auf, die gemäß der proportionalen Sitzverteilung nach Listenplätzen zu erfolgen hatte. Das anvisierte Reißverschlussverfahren wurde damit obsolet. Dennoch verzeichnet Indonesien einen Anstieg weiblicher Abgeordneter, während der Anteil von Frauen im malaysischen Parlament seit mehreren Wahlperioden stagniert. Inwiefern dieser Trend sich fortsetzt, wird sich zeigen; in der momentanen Bilanz bleiben, mit oder ohne Quote, in beiden Ländern Frauen sowohl in den Parlamenten als auch in den Parteien unterrepräsentiert.⁵⁹

Zu den Ursachen für diese Unterrepräsentation zählen in beiden Ländern eine männlich kodierte Netzwerkstruktur und soziokulturelle Faktoren wie das Vorurteil gegenüber der Politik als „schmutzigem Geschäft“, in dem Frauen nicht aktiv werden sollten. Männerbündisch strukturierte Parteiorganisationen erschweren Frauen nicht nur den Zugang zu Führungs- oder Entscheidungspositionen innerhalb der Parteien, sondern auch zu Parlamentsausschüssen. Häufig werden entweder von vornherein weniger Kandidatinnen aufgestellt, oder sie werden in ohnehin aussichtslosen Wahlkreisen ins Rennen geschickt.⁶⁰ Die Auswahl der Kandidaten und Ausschussmitglieder wird zudem in der Regel von einer kleinen, üblicherweise aus Männern bestehenden Gruppe von Parteifunktionären getroffen. Frauen erfahren selten den gleichen Grad an Unterstützung durch ihre Parteien wie Männer.⁶¹

Ein weiterer Faktor, der eine gleichberechtigte Parlamentsarbeit von Frauen behindert, ist ein dichotomes Rollenverständnis, das Frauen in die Privatsphäre verweist und ihnen unterstellt, den Härten des politischen Geschäfts nicht gewachsen zu sein. Dies spiegelt sich in der parlamentarischen Interaktionskultur wider. Weibliche Abgeordnete werden mit anzüglichen Bemerkungen, bis hin zur sexuellen Beleidigung, konfrontiert.⁶² Dieses Ver-

57 Vgl. *Cecilia Bylesjö / Francisia S. S. E. Seda*, Indonesia: The Struggle for Gender Quotas in the World's Largest Muslim Country, in: *Drude Dahlerup* (Hrsg.), *Women, Quotas and Politics*, London / New York 2006, S. 259 – 265.

58 Vgl. *Novi Rusnarty Usu*, Affirmative Action in Indonesia: The Gender Quota System in the 2004 and 2009 Elections, in: Flinders Asia Center (Hrsg.), *Asia Online*. Flinders Asia Center Occasional Paper 1/2010, S. 8 f., http://www.flinders.edu.au/shadomx/apps/fms/fmsdownload.cfm?file_uid=469FD88F-EFC5-006D-258D-2CBADC4D73BF&siteName=sabs (Abruf am 20. Juli 2010).

59 Vgl. *E.B. Subiyantoro*, Keterwakilan Perempuan dalam Politik: Masih Menjadi Kabar Burung [Repräsentation von Frauen in der Politik: Vom Ideal noch weit entfernt], in: *Jurnal Perempuan* 2004, Nr. 34, S. 69 – 81, S. 71.

60 Vgl. *Anil Netto*, a.a.O. (Fn. 56) für Malaysia und *Novi Rusnarty Usu*, a.a.O. (Fn. 58), S. 14 für Indonesien.

61 Vgl. *Wan Azizah*, Perempuan dalam Politik: Refleksi dari Malaysia [Women in Politics: Reflections from Malaysia], in: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) (Hrsg.), *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekadar Jumlah* [Women in Parliament. Beyond Numbers], Stockholm 2002, S. 191 – 202, S. 192; *Khoffifah Indar Parawansa*, Enhancing Women's Political Participation in Indonesia, in: *Julie Ballington / Azza Karam* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 22), S. 82 – 90, S. 87, <http://www.idea.int/publications/wip2/> (Abruf am 20. Juli 2010).

62 Vgl. *Adriana Venny*, Here to Bring a Change: A Reflection of the Experience of the 2004-2009 Women Members of Parliament, Jakarta 2010, S. 19, www.parliamentproject.org/download.php?id=184 (Abruf am 21. Juli 2010); *Wan Azizah*, a.a.O. (Fn. 61), S. 194.

halten wird selten formal geahndet oder öffentlich skandalisiert, sondern mit dem Verweis auf die Wirkmächtigkeit patriarchalischer Gesellschaftsstrukturen allenfalls bedauert.⁶³ Die diskriminierende Interaktionskultur wirkt dadurch in der Tat abschreckend auf Frauen. Insbesondere weniger erfahrene und außerhalb der politischen Elite sozialisierte Parlamentarierinnen nehmen von einer erneuten Kandidatur Abstand.⁶⁴

Trotz dieser Hemmnisse sind in beiden Ländern Anzeichen einer Öffnung der formalen Zugangskanäle für Frauen in die Politik zu erkennen, was zumindest in Indonesien in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Konsolidierung demokratischer Verfahrensweisen zur Rekrutierung von Parteimitgliedern und Kandidaten steht.⁶⁵ In Malaysia bewegt sich die Transition zur Demokratie nur langsam. Gleichwohl haben die Parteien des Landes ebenso wie die des Nachbarn Indonesien die Forderungen zivilgesellschaftlicher Frauenorganisationen nach gleichberechtigter Partizipation vernommen und die Frage nach weiblicher Repräsentation in den Blick genommen. Dies geht auch an diejenigen Parteien nicht vorbei, die eine umfassende Islamisierungagenda verfolgen und ihre (auf Rollenkomplementarität, de facto aber Ungleichheit basierende) Geschlechterideologie entsprechend propagieren. So schickte in den Wahlen 2008 die als islamistisch eingestufte Islamische Partei Malaysias (PAS) mehr Kandidatinnen als je zuvor ins Rennen⁶⁶ und begründete dies damit, dass weibliche Abgeordnete besser geeignet seien, Fraueninteressen zu vertreten.⁶⁷ In Indonesien hat die islamische Gerechtigkeits- und Wohlfahrtspartei (PKS) bereits 2002 mit der Ausbildung weiblicher Kader begonnen.⁶⁸

Dies ist nicht zuletzt den Forderungen von Frauen aus den eigenen Reihen geschuldet, die zunehmend selbstbewusst mehr Einfluss in ihren Parteien sowie in der Politik allgemein verlangen und darüber hinaus Bündnisse mit Frauen in anderen politischen Lagern suchen. Infolgedessen haben sich sowohl in Indonesien als auch in Malaysia parteiübergreifende parlamentarische Frauenausschüsse („women’s caucuses“) gegründet. Ihr Ziel ist es, in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen Richtlinien und Verfahren zur Erhöhung der Präsenz von Frauen auf der politischen Bühne zu entwickeln.⁶⁹ Die gemeinsamen Aktivitäten der „caucuses“ sollten indessen nicht darüber hinwegtäuschen, dass zwischen säkular, progressiv, moderat oder liberal islamisch ausgerichteten Politikerinnen und den Vertreterinnen traditionalistisch-islamistischer Prinzipien erhebliche Divergenzen etwa in Bezug auf die Definition von Gleichberechtigung, Emanzipation und Geschlechtergerechtigkeit bestehen. Ein einigendes Moment – das über Malaysia und Indonesien hinaus für alle hier vorgestellten Regionen Geltung beanspruchen kann – besteht daher darin, dass

63 Vgl. *Elizabeth Looi*, *Sexist remarks becoming the norm?*, in: *The Star* vom 13. Mai 2007, <http://thestar.com.my/news/story.asp?file=/2007/5/13/parliament/17710944&sec=parliament> (Abruf am 21. Juli 2010).

64 Vgl. *Wan Azizah*, a.a.O. (Fn. 61), S. 194; *Adriana Venny*, a.a.O. (Fn. 62), S. 19.

65 Siehe *Patrick Ziegenhain / Eva Ottendorfer*, *The Indonesian Parliament and Democratization*, Singapur 2008.

66 Vgl. *Maria Chin Abdullah*, *Still Under-represented*, in: *Malaysia Votes. 2008 General Elections*, <http://malysiavotes.com/wp/2008/02/28/still-under-represented/> (Abruf am 12. Juli 2010).

67 Vgl. *Islamonline.net*, *Before Vote, PAS Drops, Islamic Malaysia*, http://www.islamonline.net/servlet/Satellite?c=Article_C&cid=1203515505407&pagename=Zone-English-News/NWELayout (Abruf am 12. Juli 2010).

68 Gespräch der Autorin *Christine Holike* mit einer Abgeordneten der PKS, Jakarta, Indonesien, 22. März 2010.

69 Vgl. *Khofifah Indar Parawansa*, a.a.O. (Fn. 61), S. 89; *Anil Netto*, a.a.O. (Fn. 56).

muslimische Parlamentarierinnen sich in ihren geschlechterbezogenen Überzeugungen in aller Regel weniger von ihren nicht-muslimischen Kollegen als vielmehr von den Werthaltungen der islamistischen Kräfte in der Politik zu distanzieren suchen. Die Tatsache, dass weder in Malaysia noch in Indonesien die als islamistisch eingestuften Parteien eine dominierende Kraft im Parlament stellen, hat deren ideologischen Einfluss bislang in Grenzen gehalten. Gleichwohl ist in beiden Ländern die Annäherung der Regierungsparteien an die Forderungen islamistischer (Oppositions-)Parteien unverkennbar. Sie spiegelt sich, unter anderem, im Erlass der neuen muslimischen Familiengesetze in Malaysia oder des so genannten Anti-Pornographiegesetzes in Indonesien wider.⁷⁰

In Malaysia überlagert die Frage der ethnischen Zugehörigkeit die Chancen der politischen Teilhabe und den Zugang zu politischen Positionen. Die politische Macht liegt in den Händen der Malaien, die die größte ethnische Gruppe des Landes bilden und per Verfassung Muslime sind. Sie genießen gesetzlich verankerte Privilegien gegenüber den mehrheitlich nicht-muslimischen ethnischen Minderheiten. Die Ämtervergabe im öffentlichen Dienst und in der Bürokratie erfolgt häufig primär nach ethnischen Gesichtspunkten. Ähnlich wie in Pakistan, wo die Herkunft für die politische Karriere von großer Bedeutung ist, ist in Malaysia die ethnisch-religiöse Zugehörigkeit oft ausschlaggebend für die Bekleidung einer einflussreichen Position. Ungeachtet der geschlechtlichen Diskriminierung auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene, die in der Regel alles andere als förderlich für eine politische Karriere von Frauen ist, erleichtern solche übergeordneten Rekrutierungskriterien den Frauen bisweilen den Einzug ins Parlament. Auch diese Einflussfaktoren müssen also bei einer differenzierten Beurteilung der politischen Repräsentation von Frauen beachtet werden.

3. Politische Repräsentation von Frauen: Bekenntnis zum Islam keine automatische Weichenstellung

Die Determinanten für die omnipräsente Unterrepräsentanz von Frauen in den Parlamenten der behandelten Regionen Asien, Nordafrika und Nahost stehen im Einklang mit den Erkenntnissen der internationalen Partizipationsforschung, die soziale Strukturen, politische Institutionen und kulturelle Faktoren – beziehungsweise sozioökonomische, institutionelle und politische Kulturfaktoren in der Terminologie von *Hoecker* und *Fuchs* – als bestimmend anführt.⁷¹ Eine besondere Note erhalten die hier untersuchten Länder durch die Bedeutung, die der Islam als prägendes Merkmal von Institutionen, Werten, Normen, Statusordnungen und anderes mehr einnimmt. Die Ausgangsfrage galt folgerichtig der Bedeu-

70 In Malaysia wurden die auf bundesstaatlicher Ebene geltenden muslimischen Familiengesetze während der 1990er Jahre dergestalt „reformiert“, dass polygame Eheschließungen für Männer, die Verfügung über das Vermögen der Ehefrau und etliche andere, die muslimischen Frauen erheblich benachteiligenden Regelungen Einzug in den Gesetzestext hielten (Vgl. *Claudia Derichs* [im Druck]). In Indonesien wurde unlängst ein „Anti-Pornographiegesetz“ erlassen, welches unter anderem strenge Bekleidungs- und Bewegungsvorschriften insbesondere für Frauen beinhaltet. Siehe *Patrick Ziegenhain* / *Eva Ottendörfer*, a.a.O. (Fn. 65) und *Genia Findeisen*, *Frauen in Indonesien. Geschlechtergleichheit durch Demokratisierung?*, Wettenberg 2008.

71 Vgl. *Pippa Norris* / *Ronald Inglehart*, a.a.O. (Fn. 13), S. 126 f.; *Beate Hoecker* / *Gesine Fuchs*, a.a.O. (Fn. 14), S. 13 ff.

tung dieses prägenden Merkmals für die politische Repräsentation von Frauen. Die Befunde verdichten sich in diesem Kontext zu drei zentralen Erkenntnissen:

(1) Der Islam ist weder als Religion noch als Lebensanschauung ein genuiner Einflussfaktor für die starke oder schwache Repräsentation von Frauen auf der parlamentarischen Ebene; (2) gleichwohl behindern islamistische Kräfte und Gruppierungen des politischen Islam den Einfluss von Frauen auf die formale Politik in erheblichem Maße. In der Bilanz erlaubt (3) die parlamentarische Repräsentation von Frauen selten Rückschlüsse auf die Geschlechterverhältnisse in der Gesamtgesellschaft.

Jenseits der Zahlenwerte werden die qualitativen Faktoren der Repräsentanz und Unterrepräsentanz von Frauen in den gewählten Kammern der Parlamente deutlich. Gemeinsam ist den Gesellschaften der MENA-Region, Süd- und Südasiens, dass ein Bekenntnis zum Islam per se keine Weichenstellung für die politische Repräsentation von Frauen bedeutet. Die mehrheitlich muslimischen Gesellschaften zeichnen sich zwar durch eine Unterrepräsentation von Frauen in der formalen Politik aus, doch sind diejenigen, denen der Sprung ins Parlament gelungen ist, in ihrer Mehrzahl Musliminnen – ihr Bekenntnis hält sie nicht ab vom politischen Engagement. Sie distanzieren sich in aller Regel deutlich von der Geschlechterideologie der Islamisten, die inklusive der Verschleierung eine deutliche Segregation der Geschlechter und festgelegte Geschlechterrollen im öffentlichen wie im privaten Leben verlangen. Da diese Forderungen meist eine Symbiose mit tribalen, vor-islamischen und patriarchischen Vorstellungen von gesellschaftlicher Organisation eingehen, ist ihr Ursprung nur schwer zu bestimmen. Konsequenterweise wurde hier eine breite Palette an Einflussfaktoren angeführt, die für die vergleichsweise schwache parlamentarische Repräsentation von Frauen in muslimischen Ländern maßgebend sind. Diese Faktoren sind indes keineswegs „islamspezifisch“, sondern auch in Gesellschaften von prägender Bedeutung, in denen der Islam eine geringere oder gar keine Rolle spielt – so etwa dort, wo die Vorstellung von Politik als „Männersache“ oder der Rolle des Mannes als „Ernährer der Familie“ herrscht. Ferner zeigt sich, dass ethnische Zugehörigkeit, Herkunft und Status die Zugangsmöglichkeiten zur politischen Arena erheblich beeinflussen. Während islamistische Wertehaltungen eine Katalysatorfunktion für die Ungleichheit der Geschlechter einnehmen, liegt die maßgebliche Komponente der Geschlechterungleichheit in der tradierten, jeweils kontextspezifisch ausgestalteten Vorstellung von Geschlechterrollen. Die Aussage, dass Staaten mit muslimischer Bevölkerungsmehrheit a priori eine geringere politische Repräsentation von Frauen aufweisen als solche mit muslimischen Minderheiten, kann folgerichtig keinen allgemeinen Geltungsanspruch behaupten. Geschlechterungleichheit, geschlechtlich begründete Diskriminierung und mangelnde politische Repräsentanz von Frauen als Barometer der gesamtgesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse stehen daher auch in keiner eindeutigen Kausalbeziehung zur gesellschaftlichen und politischen Bedeutung des Islam. Die Genderideologie eines Landes, auf der das Geschlechterverhältnis basiert, setzt sich aus zahlreichen Elementen zusammen, die historisch und kulturell verwurzelt sind und dabei oft in einer religiösen Rhetorik ihren Wiederhall finden. Die schiere Anzahl von weiblichen Abgeordneten in nationalen Parlamenten täuscht bisweilen über die herrschende Genderideologie hinweg, denn Instrumente wie Quoten oder Ernennungen suggerieren ein politisches Bemühen um die aktive Partizipation von Frauen. Ob hinter diesen Maßnahmen ein fester politischer Wille steht, auch die Einflussnahme von Frauen auf politische Entscheidungen zu erhöhen, darf bezweifelt werden.