Zeitschrift: Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik
Herausgeber: Widerspruch
Band: 30 (2010)
Heft: 58

Artikel: Gender responsive development cooperation
Autor: Sancar, Annemarie
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-651915

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Annemarie Sancar

Gender Responsive Development Cooperation

Die Entwicklungszusammenarbeit (EZA) der Schweiz nimmt ihren Auftrag ernst: Armutsbekämpfung ist nur möglich, wenn sie gleichzeitig Chancengleichheit bewirkt, insbesondere für Frauen und Männer. Die verbreitete Verwendung von Gender Mainstreaming (GM) ist Ausdruck dieser Verantwortung. GM, inzwischen eine erprobte Strategie in unterschiedlichen Handlungsfeldern der EZA, unterstützt die Akteure dabei, ihre Interventionen gendergerecht umzusetzen. Dieser Beitrag untersucht einige Instrumente und Handlungsfelder der EZA im Hinblick auf ihre Wirkung. Das erste Kapitel ist dem Instrument des Gender Responsive Budgeting (GRB) gewidmet. Das zweite Kapitel diskutiert die Chancen und Risiken der Integration der Frauen in Wertschöpfungsketten und Mikrofinanzprogrammen, Folgen des GM im EZA-Handlungsfeld der Wirtschaftsförderung und die Auswirkungen auf die Geschlechterhierarchien. Der Beitrag stellt Fragen zur Verteilung der unbezahlten Arbeit und hält Ausschau nach möglichen und erforderlichen Massnahmen, um den Zielen der EZA näherzukommen. Am Schluss werden Folgerungen aus allen Erkenntnissen für die Programmarbeit der DEZA (Direktion für Entwicklungshilfe und Zusammenarbeit / Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten) und der NGOs in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit gezogen.

Gender Responsive Budgeting

Öffentliche Budgets widerspiegeln die Prioritätensetzung eines Staates, sie sind entlang ausgewählter Politikbereiche strukturiert und werden als Instrument zur Steuerung gesellschaftlicher Prozesse wirkungsvoll eingesetzt. Jedes Budget hat somit auch direkte und indirekte Auswirkungen auf die Geschlechterverhältnisse. Budgetentscheide sind also immer auch Entscheide, die geschlechtsspezifische Diskriminierungen beeinflussen. Durch Finanzpolitik können Frauenrechte und Geschlechtergerechtigkeit gefördert oder eingeschränkt werden. Analysen und Bewertungen der Struktur von Budgets und der Verteilung von Ressourcen aus einer Gleichstellungsperspektive geben darüber Auskunft, wie die öffentlichen Ausgaben sich auf die Geschlechterverhältnisse auswirken und ob damit Gleichstellung gefördert wird.[1] Gender Responsive Budgeting (GRB) gibt es seit den 1990er Jahren. Blickt man zurück, führt uns eine Spur in den Süden, wo Frauenorganisationen im Zuge der postkolonialen, mit ausländischen Geldern unterstützten Entwicklung von nationalstaatlichen Institutionen sich für ihre Rechte einsetzten.

Die Grundlage eines GRB ist die Analyse von Geschlechterdifferenzen in der Gesellschaft und der Art und Weise, wie Geld-Flüsse Mechanismen der Diskriminierung beeinflussen, mit wie viel Ressourcen der Staat den

geschlechterspezifischen Bedürfnissen Rechnung trägt und ob er dadurch Ungleichheiten verstärkt und zementiert.[2] Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf Erfahrungen im Süden, genauer in Zielländern der EZA, wo eine Art Schattenbudget zur Armutsbekämpfung entstanden ist, dessen Bedeutung für Gendergerechtigkeit die Akteure der EZA besonders interessieren muss. Da es sich dabei um öffentliche Gelder handelt, muss über ihre Verwendung Rechenschaft abgelegt werden. GRB ist dafür ein geeignetes Instrument, das sich nahtlos in die Praxis der Berichterstattung integrieren lässt, ja oft zu deren qualitativer Verbesserung beiträgt.

Die Idee des GRB ist für Gender-Beauftragte attraktiv, denn die Analyse fördert spannende und politisch oft brisante Aspekte einer Gesellschaft zutage; die Umsetzung braucht aber Ausdauer, Macht oder Ressourcen. Auch wenn die weitreichenden Ziele einer geschlechtergerechten Finanzpolitik vielleicht nicht erreicht werden, können GRB-Initiativen das Bewusstsein für Geschlechtergerechtigkeit stärken, Informationen generieren und zur Qualität von EZA-Programmen beisteuern, wie das ausgewählte Beispiel unten zeigt. Es würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen, auf die unterschiedlichen Bedingungen einzugehen, unter welchen ein Staatshaushalt in Ländern des Südens respektive des Nordens funktioniert und inwiefern sich diese Unterschiede in der GRB-Praxis niederschlagen. Unbestritten ist, dass die zahlreichen GRB-Initiativen im Süden Ausdruck einer erstarkten Zivilgesellschaft und der postkolonialen Frauenbewegung sind, die nach der Weltfrauenkonferenz Beijing 1995 an Kraft gewonnen haben. Ihr Kampf gegen Diskriminierung und für die Verbesserung der sozioökonomischen Lage der Frauen war (und ist) vielfältig und vielschichtig, auch in der Finanz- und Wirtschaftpolitik. Das hängt mit den Strukturanpassungen und der massiven Verschlechterung der öffentlichen Dienstleistungen zusammen, von der vor allem Frauen als „Versorgerinnen" zunehmend betroffen sind. GRB ist unterdessen in vielen Entwicklungsländern Praxis, die UNIFEM[3] bietet dabei Hand.

Die folgenden Beispiele zeigen, wie Geldflüsse aus einer Geschlechterperspektive analysiert und beeinflusst werden können mit dem Ziel, mittels Ausgabensteuerung bestehende geschlechterspezifische Diskriminierungen zu beheben. Ein neues Gesetz hat weitreichende finanzpolitische Konsequenzen; inwieweit allerdings die Geschlechterdimensionen in den Budgets angemessen beachtet werden, bleibe dahingestellt. GRB heisst, eine gendergerechte Verknüpfung von Gesetz und Finanzpolitik herzustellen, und wenn die Ressourcenfrage gestellt ist, braucht es politischen Druck, damit die relevanten Erkenntnisse zu praktischen Konsequenzen führen.

Opferhilfegesetz in Südafrika

Wie viel Geld ist für welche Zwecke einzusetzen, um zum Beispiel ein Opferhilfegesetz wirkungsvoll umzusetzen? Welche Verwaltungsbereiche

müssen dabei berücksichtigt werden? Selbstverständlich braucht es Geld für den Aufbau und das professionelle Führen von Beratungsstellen für Opfer, für Frauenhäuser bei geschlechtsspezifischer Gewalt, für Öffentlichkeitsarbeit und Schulung. Weniger offensichtlich ist der Einbezug von Polizei und Justiz. In Südafrika wurde Ende 1990er Jahre ein Gesetz zum Schutz der Opfer häuslicher Gewalt (DVA) verabschiedet. Die Umsetzung gestaltete sich sehr schwierig, was den Staat dazu veranlasste, von Expertinnen eine Studie erstellen zu lassen, die zeigen sollte, wo die Schwierigkeiten lagen und ob das Gesetz unter den gegebenen Bedingungen im Sinne der Rechte der Frauen und deren Schutz überhaupt korrekt umgesetzt werden konnte.[4] Untersucht wurden Bildungsangebote für Staatsangestellte (RichterInnen, PolizistInnen) und AnwältInnen, Kampagnen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit und die Subventionen für private Stellen, die sich professionell um Opfer kümmerten.

Dabei verglichen die Expertinnen die Zeit, die den Staatsangestellten effektiv zur Verfügung stand, welche die personenbezogenen Leistungen erbrachten, mit der Zeit, die ein „normaler Fall" von häuslicher Gewalt im Schnitt beanspruchen würde, wenn alle gesetzlich vorgeschriebenen Aktivitäten korrekt erfolgten. Auf der Basis dieses Vergleichs skizzierten sie ein neues Budget, mit welchem der bestmögliche Schutz und die Gleichbehandlung sowie die rechtlich garantierte Wiedergutmachung gesichert wären. Denn die Analyse zeigte deutlich, dass das verabschiedete Budget nie ausreicht, wenn mit diesem Gesetz tatsächlich Opfer geschützt, geschlechtsspezifische Gewalt bekämpft und Gleichbehandlung garantiert werden sollten. Die vorgesehenen Beträge genügten weder, um qualifiziertes Personal mit genügend Zeitressourcen anzustellen, noch um die zu erwartenden Genugtuungssummen gerecht bezahlen zu können. Die Expertinnen empfahlen eine den Zeitfaktor berücksichtigende Neuberechnung der Fallkosten sowie die Festlegung verbindlicher Standards, die die Qualität der Leistung an der Rechtssicherheit der Opfer messen. Die öffentlichen Hearings, die im Anschluss an diesen GRB-Bericht durchgeführt wurden, ermöglichten zudem, dass Fachorganisationen bei der Kontrolle und Bewertung der Qualität mitwirken können. Die Mitwirkung kann entscheidend sein, ist aber oft institutionell nicht so verankert, dass Budgetprozesse wirklich beeinflusst werden können. Dezentralisierungsgesetze, wie viele Länder des Südens sie eingeführt haben, bieten da eine grosse Chance.

Dezentralisierung als Entwicklungsmotor in Bolivien

In vielen Ländern des Südens, in ehemaligen Kolonien sind seit den 1980er Jahren Bestrebungen zur Dezentralisierung staatlicher Aufgaben im Gange. So auch in Bolivien, wo 1994 ein Gesetz zur Stärkung der Gemeindeautonomie und der Volksbeteiligung bei Planungsvorhaben, 1999

das Gemeindegesetz sowie weitere Vorlagen zur Organisation kommunaler Strukturen und Prozesse verabschiedet wurden. Internationale Geber beteiligen sich daran als beratende und finanzierende Akteure. Dieser umfassende Strukturwandel gilt in vielen Ländern als grosse Chance für eine ausgeglichene Entwicklung. Auch Frauenrechtsorganisationen haben die Gelegenheit ergriffen, um gleichstellungspolitische Anliegen in die Politik der Dezentralisierung und die entsprechenden Finanzentscheide einzubringen. Das Beispiel von Cercado, Cochabamba (Bolivien) zeigt, was mit einem GRB erreicht werden kann, wenn es sorgfältig vorbereitet und strategisch klug umgesetzt wird.

Die Initiative, in Cochabamba eine GRB-Analyse durchzuführen, wurde von einigen vom regionalen UNIFEM-Programm unterstützten Expertinnen initiiert. Am Anfang stand die Analyse der gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene, die aus gleichstellungspolitischer Perspektive relevant schienen.[5] Die Expertinnengruppe untersuchte die demokratischen Kontrollmechanismen, welchen politische Vorhaben und Entscheide lokal unterworfen waren, und die Orte in der Gemeinde, wo ein lokales BürgerInnenbewusstsein überhaupt entstehen konnte. In einem zweiten Schritt gingen sie der Frage nach, wie sich Geschlechterdifferenz im Alltag der BewohnerInnen äussert und inwiefern die Frauen in den für die Lokalpolitik wichtigen Bereichen wie Bildung und Einkommen benachteiligt sind. Ziel der Initiative war es, bestehende Diskriminierungen zu beseitigen, was aber die Beteiligung von möglichst vielen Frauen an der Gemeindeentwicklung voraussetzte. Schliesslich ging es den Exponentinnen darum, gemeinsam eine Lokalentwicklung zu entwerfen, die nicht nur die alltäglichen Bedürfnisse abdecken, sondern längerfristig die Lebensqualität der Frauen und Mädchen verbessern würde, zum Beispiel indem die Kommunalverwaltung einen Budgetposten für die Bekämpfung der Diskriminierung von Frauen in ihrem regulären Ausgabenplan verankert.[6]

Das GRB-Projekt von Cochabamba ist besonders interessant, weil es die Stärkung eines zuvor nur wenig ausgeprägten Bewusstseins für BürgerInnenrechte von Anfang an ins Zentrum gestellt hat. Die Exponentinnen gingen nämlich davon aus, dass Veränderungen zugunsten von Geschlechtergerechtigkeit nur dann möglich sind, wenn sie von einer demokratisch und umfassend geführten Debatte über gerechte Entwicklung begleitet werden. Die Diskriminierungen müssen in einer solchen Debatte untersucht, die unterschiedlichen Bedürfnisse identifiziert und die Vorstellungen von Verbesserung diskutiert werden, um den Sinn und Zweck solcher Initiativen erkennen und anschliessend Anträge zuhanden der Verwaltung von Entwicklungsgeldern formulieren zu können. Das GRB soll auf diejenigen Finanzflüsse einwirken, welche die Gemeinde aus den ihr zustehenden Geldmitteln des nationalen Entwicklungsplans (Transfer) einsetzt. Leistungen sollen nämlich so budgetiert werden, dass den unter-

schiedlichen Bedürfnissen von Frauen und Männern entsprochen wird und dass bestehende Diskriminierungen überwunden werden. Die speziell dafür entwickelten Indikatoren stellen zudem sicher, dass regelmässig über die Erreichung der gesetzten Gleichstellungsziele Bericht erstattet wird.

Das GRB von Cercado war ausgesprochen erfolgreich, denn die Initiative hat erreicht, dass nebst Ausgabenkategorien wie Investitionen in eine allen zugutekommende integrative und demokratische Kommunalentwicklung zwei neue Ausgabenkategorien eingeführt wurden: zum einen ein Investitionsbudget zur Stärkung der Frauen und zum Schutz ihrer Rechte (Bi-Alphabetisierung in Spanisch und Muttersprache, Kinderbetreuung, Schulmahlzeiten, Ernährungsberatung, Beleuchtung im öffentlichen Raum, Fachlehrgänge), zum andern Investitionen für die Schaffung von Arbeitsplätzen für Frauen. Das GRB hat auch Nebenwirkungen gezeitigt. So haben sowohl die Qualität des Budgetprozesses und der Berichterstattung als auch die Organisations- und Partizipationsbereitschaft der Frauen zugenommen, was die Lebensqualität über die von den Frauen artikulierten Alltagsbedürfnisse hinaus im Sinne von Geschlechtergerechtigkeit nachhaltig verbessert.

Frauenorganisationen als Protagonistinnen und Schiedsrichterinnen

Am Anfang der Erfolgsgeschichten von Frauenorganisationen stehen oft praktische Probleme, die die Alltagsbewältigung der Bewohnerinnen eines Gemeinwesens erschweren. Neben konkreten Angeboten in der Beratung sind viele Frauenorganisationen im Süden darauf bedacht, diese konkreten Bedürfnisse in einen gesellschaftspolitischen Kontext zu stellen und sie aus einer langfristigen Perspektive anzugehen; das heisst, es geht dabei oft auch um die Veränderung politischer und sozialer Strukturen auf lokaler oder regionaler Ebene. Indien ist bekannt dafür, dass dort Frauenorganisationen von unten solche Forderungen gestellt und politisch durchgesetzt haben. Dass sich solche Initiativen vielerorts auch in den lokalen Budgets niederschlagen, hat mit der Organisationskultur der indischen Zivilgesellschaft und dem engmaschigen NGO-Netz zu tun. Ein Beispiel ist Sakhi[7], eine NGO im indischen Kerala, die ihre Arbeit auf „typische Frauenthemen" fokussiert wie Familienplanung, reproduktive Rechte, häusliche Gewalt. Neben der konkreten Beratung organisiert Sakhi Informationskampagnen für die Rechte der Frauen mit dem Ziel, das Bewusstsein der Gesellschaft zu schärfen und die Behörden auf ihre Verantwortung aufmerksam zu machen. Dafür hat Sakhi auf der Basis der dokumentierten und analysierten Gewalt- und Diskriminierungsgeschichten zudem Handbücher gedruckt und Kurse organisiert, um die lokalen Regierungen und Behörden in Sachen Genderplanung, Genderbudgetierung und Genderauditing auszubilden – eine notwendige Voraussetzung für ein effizientes GRB-Projekt.

Denn erst in der Zusammenarbeit mit PolitikerInnen und denjenigen Behörden, die die Lebensbedingungen der Frauen (und Männer) massgeblich beeinflussen, wird Geschlechtergerechtigkeit realisierbar. Die Strategie, die Sakhi mit GRB demnach verfolgt, ist zweigleisig: Zum einen sollen die Behörden kommunale Mittel für ausgewählte Angebote reservieren, deren Nachfrage sich in Mitwirkungsprozessen herauskristallisiert hat (Familienplanung, Kinderbetreuung, Wasserversorgung, Gemeinderäume). Zum andern geht es um eine möglichst wirksame Umsetzung des nationalen Women's Component Plan, der 30 Prozent des Budgets für die Entwicklung sogenannter frauenspezifischer Sektoren vorsieht. Mit dem massgeschneiderten Kursangebot – „Tools for Social Change" – unterstützt Sakhi die kommunalen Behörden bei der Umsetzung dieser Genderstrategie, mit der über das politische und wirtschaftliche Empowerment von Frauen die genderspezifischen Ungleichheiten überwunden werden. Wie in vielen anderen Orten, wo lokale GRB-Initiativen durchgeführt werden, achtet auch Sakhi darauf, dass die Verwaltungen Mechanismen zur transparenten Überprüfung des Mitteleinsatzes einführen: „GRB means allocating and tracking resources for women's empowerment".

Der Erfolg solcher Prozesse hängt von der Politisierung der Gesellschaft durch die starke Organisation der Frauen ab, vom Stellenwert, den die Gesellschaft den Grundrechten und speziell den Frauenrechten beimisst. Dezentrale Strukturen unterstützen solche Prozesse einerseits; andererseits birgt der starke kommunale Fokus die Gefahr, dass sich der Alltag der Frauen zwar kurzfristig verbessert, dass aber keine strategischen Veränderungen möglich sind, weil die nächst höheren politischen Ebenen den daraus erwachsenen Budgetforderungen nicht entsprechen. Langfristiges Planen und die politische Überzeugung, durch GRB könne Gleichberechtigung erreicht werden, sind also Voraussetzung, die Frauenorganisationen nur dann erfüllen, wenn sie auf gesellschaftliche Anerkennung stossen, wenn sie Ansprüche auf Mitwirkung mit genügend Druck geltend machen können und wenn sie letztlich auch über Ressourcen verfügen, die ihnen die Arbeit erleichtert.

Gender Responsive Budgeting in der DEZA

In der Machbarkeitsstudie für eine genderrelevante Budgetanalyse in der DEZA (2005) wird ein dreistufiges Projekt zur Erfassung der Ausgaben vorgeschlagen: die Berechnung der Ausgaben für Personal und Beschaffung (a), die Analyse der Projektplanung und -budgetierung (b) und die Evaluation und Überprüfung der Resultate und Wirkung der Projekte der DEZA (c). In den beiden ersten Teilprojekten konnten Erfolge erzielt werden. So wurden seither bereits vier Berichte verfasst, die Auskunft geben darüber, wie viel Gender Mainstreaming in welcher Art von Interventionen vorgesehen ist und wie Gender Equality-Themen jeweils verarbeitet werden.

Mittels eines Fragenkataloges wurden Dokumente, die den Finanzentscheiden der Direktion zugrundeliegen, ausgewertet und horizontal und vertikal verglichen, wie die Ressourcen entsprechend quantifiziert werden. Dank dieser GRB-Übung konnte das Gender-Bewusstsein bei der Planung von Projekten und der Zusammenarbeit mit Partnern gestärkt und konnte die Qualitätssicherung um den Aspekt der Genderrelevanz erweitert werden. Desweiteren bewirkte das GRB eine Systematisierung der sektorspezifischen Informationen zu Gender Mainstreaming und Gendergerechtigkeit, was insgesamt zu mehr Qualität der Interventionen führte.

Eine Erfolgsgeschichte also? Was die Planung angeht, ist das bestimmt der Fall. Weniger erfolgreich war das Projekt bis jetzt hinsichtlich der Wirkungserfassung. Der Druck, möglichst schnell Resultate vorzeigen zu müssen, verhindert nicht selten, eine qualitative Sicht auf den von der EZA beschleunigten Wandel zu richten. Somit fallen die sensiblen Fragen nach der Veränderung von Geschlechterverhältnissen zum Beispiel in Haushalten oft aus den Evaluationskonzepten heraus. Doch genau das wäre der Sinn eines GRB: Die Analyse der Ausgaben müsste ergänzt werden durch die Erfassung der Wirkung, und erst dann könnten die Budgets zugunsten von mehr Gendergerechtigkeit angepasst werden. Dieses Steuerungselement ist zwar in Ansätzen vorhanden und greift da, wo Programme auf ihre genderspezifischen Auswirkungen hin evaluiert worden sind. Bisher sind dies Einzelfälle geblieben, die aufgrund des Engagements einzelner Personen oder Organisationen zustande gekommen sind. Der zunehmende Druck auf die staatlichen Entwicklungsorganisationen (und NGOs), konkrete Resultate vorzuweisen, der sich auch in der Reorganisation der DEZA widerspiegelt, hat dazu geführt, dass zukünftig systematischer Auskunft über die Auswirkungen der Interventionen auf die Geschlechterverhältnisse gegeben werden muss. Das kann als ein Fortschritt gesehen werden. Dennoch erschwert die Kurzfristigkeit, die im Berichterstattungssystem herrscht, zweifelsohne die erfolgreiche Durchsetzung der Genderinteressen. Umso wichtiger ist es, dass die Praxis der qualitativen Evaluationen und Fallstudien institutionalisiert, mit genügend Ressourcen gefördert und als Lernprozess gewürdigt wird.

Markt gegen (Frauen)-Armut oder Wenn Frauen Wert schaffen

Die Tatsache, dass die EZA-Programme vermehrt auf die Förderung des Privatsektors, insbesondere auf Wirtschaftsförderung im ländlichen Raum setzen, stellt Gender Mainstreaming vor neue Herausforderung. Dabei ist vorauszuschicken, dass GRB hier sich nicht mehr in erster Linie auf die Ausgabenpolitik der Empfängerstaaten direkt bezieht, sondern auf die Finanzierungsentscheide der Geberorganisationen wie der DEZA, wenn sie sich für Programme zur Wirtschaftsförderung (Pro Poor Growth) entscheiden. Die hier skizzierten Fragen zeigen, dass die bisherigen Projekte

oder lokal orientierten GRB-Projekte durch ihren Mikroansatz doch in sehr begrenztem Ausmass wirksam sind. Es stellen sich entwicklungsökonomische Fragen, die über diesen Horizont hinausgehen. Die Techniken, die vor allem UNIFEM entwickelt hat, sind klar fokussiert auf Gender Mainstreaming von begrenzten Projekten im Mikrobereich. Es fragt sich daher, inwieweit GRB-Verfahren auch in einer erweiterten Perspektive nützlich sein könnten.

Im Folgenden werden zwei heute sehr aktuelle EZA-Handlungsfelder, Mikrofinanzsysteme und Wertschöpfungsketten, und ihre geschlechterspezifische Bedeutung beleuchtet. Überprüft werden einige Argumente, die begründen, warum gerade hier ein GRB notwendig ist, um im Sinne der UNO Konvention CEDAW[8] Diskriminierungen von Frauen zu überwinden.

a) Mikrofinanzsysteme

Etwa zur gleichen Zeit wie die Debatte zu GRB ist in der EZA auch die Idee aufgetaucht, dass Mikrofinanzsysteme besonders effiziente Instrumente bieten, um Frauen zu fördern. Denn diese könnten dann als Kleinunternehmerinnen selbständig aus der Armut herausfinden; und man ging davon aus, dass es bei Frauen besonders gut funktioniert. Der Erfolg, den die Grameen Bank in Bangladesh verbuchen konnte, hat für diese Einschätzung gewiss eine wichtige Rolle gespielt. Die Zahl der KreditnehmerInnen der Grameen Bank betrug nach über 20 Jahren über 2 Millionen in mehr als der Hälfte der Dörfer von Bangladesh, über 90 Prozent davon waren Frauen.[9] Die Rückzahlungsdisziplin war enorm gross und viel Geld konnte in Fonds der Kreditnehmerinnen angelegt werden, das mit Unterstützung der Grameen-Bank in Infrastruktur investiert werden konnte. Tatsächlich gibt es nur wenige Familien, die noch nie einen Kredit aufgenommen haben. Mikrofinanzprojekte gelten seither als wirksames Mittel für lokale Entwicklung und Stärkung der Armen, insbesondere der Frauen. Denn die Grameen Bank wie viele andere ähnliche Akteure hatten bewiesen, dass die Disziplin bei Frauen besser war, die Investitionen sich also mehr lohnten. Solange Frauen mittels Krediten ihre Lebensqualität tatsächlich verbessern können, ist daran nichts auszusetzen.

Dennoch muss der Entwicklungseffekt genau unter die Lupe genommen werden. Es kann durchaus sein, dass der Empowermentprozess der Frauen geschwächt wird, wenn Kreditinstitute auf Kosten der KreditnehmerInnen zunehmend mehr Geld in die eigene Unternehmung fliessen lassen. Die Aufgabe von Geberorganisationen wie der DEZA muss es dann sein, Bedingungen zu schaffen, welche die Akkumulationsfähigkeit der Frauen, nämlich durch Investitionen in die Haushalts-Ökonomie den Lebensstandard zu verbessern, nicht schmälern. Das kann zum Beispiel erreicht werden, indem Transaktionskosten für Kredite übernommen werden und Zinserträge in Infrastrukturprojekte fliessen wie im Fall der Grameen Bank;

oder indem staatliche Anstrengungen zu Steuerreformen oder Sozialausgaben dahingehend unterstützt werden, dass Frauen von Haus- und Familienarbeit entlastet werden. Wie schnell sich Geschlechterverhältnisse dadurch zugunsten der Frauen ändern, ist schwer zu beurteilen. Unsere eigenen Erfahrungen mit patriarchalischen Gesellschaftsstrukturen zeigen, dass dafür mit einem grösseren Zeithorizont gerechnet werden muss, losgelöst davon, wie prekär die Resultate auch sein werden.

Bangladesh war lange Zeit ein Vorzeigemodell. Analysen zeigen heute, dass Kleinkredite Frauen weder signifikant mehr ökonomische Macht verleihen, noch dass die Frauen in der Gesellschaft insgesamt bessergestellt sind. Einerseits haben diese Projekte zur Folge, dass Zeitknappheit für die Frauen zum Problem wird. Andererseits ist es aber auch die ökonomische Last, die Frauen zu tragen haben aufgrund der Tatsache, dass sie für die Zins- und Schuldenrückzahlungen verpflichtet werden. Sie verschulden sich oft bei verschiedenen Verleihern, nur um die Kredite plus Zinsen zurückzahlen zu können. Die mit Kleinkrediten gestarteten Kleinproduktionen und Kleinhandel sind manchmal zu wenig ertragreich. Kommt hinzu, dass Frauen oft zu Rückzahlungen gezwungen werden, auch wenn sie ihre Kredite den männlichen Familienmitgliedern abgegeben haben oder über keine politischen Mitbestimmungsrechte verfügen. Ohne umfassende Analyse der familiären Machtverhältnisse, in welche solche Mikrokreditsysteme hineinspielen, wird es schwierig, den Risiken der Überlastung vorzubeugen, was aber im Grunde eigentlich eine Aufgabe der Geberorganisation wäre („do no harm"). Mögliche negative Nebeneffekte auf die Lebensqualität der Frauen im weitesten Sinne werden vorgängig selten diskutiert, sie kommen auch in den Berichten nicht vor. Von Empowerment als Ziel kann nur dann die Rede sein, wenn diese Fragen vorrangig genügend diskutiert werden.

Auf der anderen Seite ist wenig bekannt über den Anteil, der als Einkommen in den Taschen der Frauen landet, wie viel die verschiedenen Akteure in der Wertschöpfungskette akkumulieren und schliesslich wie diese „Marktteilnehmer" sowie der Staat diese Akkumulation einsetzen. Auch wenn es Frauen gelingt, ein kleines Unternehmen aufzubauen, so bleibt der vielgelobte Wohlstandseffekt doch recht bescheiden. Zwar hat Grameen einen Anteil der relativ hohen Zinsen für den Aufbau der Infrastruktur und die Verbesserung der Wohnsituation verwendet, was nicht von allen Mikrofinanzprojekten, vor allem, wenn sie von ausländischen Finanzfonds mit Kapital ausgestattet werden, behauptet werden kann. Es stellt sich die kritische Frage, ob Arme, insbesondere arme Frauen nicht ein Recht auf einen Teil der Staatsausgaben haben und wie dieses Recht geregelt respektive umgesetzt wird. Mikrofinanzsysteme, auch wenn sie noch so gut und geschlechtergerecht organisiert sind, reichen nicht aus, um wirklich das Armutsproblem anzugehen. Die Frage stellt sich insbesondere auch für die Geber, inwiefern sie parallel zur Förderung von Mikrofinanz-

systemen auch Gouvernanzprozesse anschieben und unterstützen sollten, die zum Beispiel Sozialprogramme und andere armutsrelevante Umverteilungsinstrumente vorsehen, in bestimmte den Alltag erleichternde Infrastrukturen investieren oder die Anschaffung zeitsparender Güter für Frauen über Preispolitik fördern helfen.[10] Erst dann wird auch der Blick frei auf die möglichen Auswirkungen auf die Geschlechterverhältnisse: Die staatliche Ausgabenpolitik, die Besteuerung der Wirtschaft oder die privaten Investitionen können die Bedingungen der Care-Ökonomie[11] signifikant verändern. Die Aufgabe eines GRB ist es, die Akteure dahingehend zu beraten, dass die erarbeiteten Überschüsse geschlechtergerecht zugeordnet und verwendet werden.

b) Wertschöpfungsketten

Die Schaffung von neuen Produktionszweigen, also von Wertschöpfungsketten als Mittel zur Überwindung von Armut, ist ähnlich zweischneidig wie die Förderung von Mikrofinanzsystemen. Zwar haben dank Gender Mainstreaming heute mehr Frauen einen Nutzen von diesen Projekten, indem sie als Produzentinnen am Anfang einer solchen Wertschöpfungskette unterstützt werden. Es gibt zahlreiche positive Ergebnisse, dass Frauen es schaffen, mit dem Anbau und der Vermarktung eines landwirtschaftlichen Produkts wie Shea Butter, Baumwolle, Milch einen Gewinn zu erzielen, den sie in die Gemeinschaft oder Gemeinde investieren. Oft sind das in Kooperativen organisierte Frauen, die sich gegenseitig unterstützen und bei anderen Aufgaben entlasten.

Viele Untersuchungen haben aber gezeigt, dass sich zwar die Rollen von Frauen verändert und diversifiziert haben, dass sich aber mit der Einbindung der Frauen in marktwirtschaftliche Systeme neue Formen der Ausbeutung, der „Flexibilität" und Geschicklichkeit der Frauen durchsetzen konnten, die sich auch auf die Qualität der „Subsistenz", auf die Lebensqualität auswirken. Entscheidend sind nämlich nicht allein die Teilnahme im direkt sogenannt produktiven Sektor, sondern auch die Zeit, die für Care-Arbeiten („unbezahlte Arbeiten, die der Sorge für und Versorgung von Menschen dienen") aufgebracht wird und inwiefern eine „Akkumulation" im Bereich des unbezahlten Care-Sektors gewährleistet ist: Reichen die Einkommen, um beispielsweise bessere Kochgelegenheiten, Zugang zu Wasser etc. zu finanzieren und dadurch die Zeitökonomie im Bereich der Subsistenzwirtschaft zu ändern? Es sind eigentlich die gleichen Fragen, die sich auch im Mikrofinanzsektor stellen.

Die Gender-Kritik setzt da an, wo der Aufwand einer Kleinunternehmerin mit dem Ertrag verglichen wird. Die Erträge der Arbeit sind im Vergleich zum Arbeitsaufwand oft sehr niedrig. Der Aufwand ist zu gross, wenn noch die Zeit dazugerechnet wird. Zeit ist beschränkt vorhanden, und Frauen bringen überall ein Vielfaches mehr an Zeit für unbezahlte Haus- und Familienarbeiten auf als die Männer (die Ausnahmen sind nicht

signifikant). Wenn wir die Frage nach der Lebensqualität ins Zentrum von Gender Mainstreaming stellen, dann muss die Verfügbarkeit der Zeit mitberücksichtigt werden. Diese Form der Geschlechterdiskriminierung, nämlich die ungleiche Verteilung der unbezahlten Arbeit, die der Sorge und Versorgung von Menschen dient („care-economy"), taucht in den Programmen der EZA selten auf, obschon es naheläge, nur denjenigen Projekten Geld zu geben, welche entsprechende Gender Mainstreaming-Programme bei der Vergabe der Kredite eingeplant haben und welche auch die Überschüsse nach Gender Mainstreaming-Kriterien verwenden.

Erfolg bei der Armutsbekämpfung kann aber nicht nur anhand der Geldflüsse in einem Mikrosystem eines Projektes gemessen werden, ohne einen Bezug zur Lebensqualität wie Gesundheit, Ernährung, Entscheidungsmacht, Mobilität und anderen ökonomischen Entwicklungen herzustellen, die nicht im mikroökonomischen Rahmen von Mikrokreditsystemen oder Wertschöpfungsketten-Projekten angegangen werden können. Mikrofinanzprojekte, wie sie die EZA unterstützt, wirken nicht nur (geld-) ökonomisch, sondern in der komplexen Verflechtung von Systemen, in welchen Frauen und Männer aufgrund ihrer Rollen, Aufgaben, Möglichkeiten unterschiedliche Strategien des Lebens entwickeln. Um diese mannigfaltigen Einflüsse und Dynamiken zu verstehen, braucht es einen Ansatz, der auch das Mikrofinanzsystem anders als unter einem rein geldökonomischen Gesichtspunkt betrachtet. Und genau an dieser Stelle kann GRB als Instrument eingesetzt werden, um die geschlechterspezifischen Auswirkungen der öffentlichen Leistungen zu analysieren.

Auf die Frage, wo Bangladesh investieren müsste, antwortet die Gleichstellungsberaterin des Finanzministeriums lakonisch: Wir brauchen Strassen, Haushaltsgeräte, Wasser – Infrastruktur, welche die Haushaltsarbeit vereinfacht und die dafür verwendete Zeit verkürzt. Mithilfe eines GRB-Ansatzes habe sie dem Finanzministerium zeigen können, dass auch Strassen, Strom- und Wasserleitungen etwas mit Geschlechtergerechtigkeit zu tun haben. Die Finanzfachleute müssten allmählich verstehen, dass hinter den Zahlen des Budgets Menschen stehen, Frauen und Männer mit verschiedenen ökonomischen Bedürfnissen, nach denen sich die Ausgaben auszurichten haben.

Wenn die Genderberaterin des Finanzministeriums von Bangladesh fordert, dass mehr Geld in Infrastruktur (Strassen, Strom, Förderung regionaler Wirtschaftszentren etc.) sowie Bildung und Gesundheitsdienste investiert werden muss, dann hat das auch mit der Berechnung des Zeitaufwandes für Haushaltsarbeiten zu tun. Frauen leisten viel Care-Arbeit; heute sind sie auch noch Unternehmerinnen oder produzieren für den (globalen) Markt Samen, Blumen, Früchte. Der Aufwand für das tägliche Leben und Überleben wird dadurch nicht weniger, solange der Staat und die Geber diesen Zeitaufwand nicht mit einbeziehen. Entlastung kommt nicht automatisch, dafür braucht es bessere Infrastruktur, staatliche Dienst-

leistung und Unterstützungsprogramme zur Erleichterung von Betreuungs- und Sorgearbeit. Das staatliche Budget muss folglich dahingehend angepasst, die Budgetposten müssen entsprechend neu definiert und die Auswirkungen von Steuern und generalisierten Ausgaben wie Sozialversicherungen untersucht werden. Die Geber müssten die Staaten als Empfänger von Entwicklungsgeldern dabei unterstützen, wenn sie Geschlechtergerechtigkeit als Ziel des Gender Mainstreaming ernstnähmen. Oft fehlen Ressourcen, aber auch die Bereitschaft der Geber. Die Staaten in der Durchführung eines so verstandenen GRB zu unterstützen, sei ein Problem, stellt die Genderberaterin des Finanzministeriums von Bangladesh fest.

Schlussbemerkungen

GRB ist bisher in seiner Anwendung vorwiegend auf regionale und lokale Entwicklungsprojekte begrenzt worden. Die oben beschriebenen Beispiele der heute geförderten Mikrofinanzprojekte und der Schaffung von Verdienstmöglichkeiten für Frauen (Wertschöpfungsketten) zeigen weiter, dass damit das Armutsproblem nicht wirklich gelöst werden kann. Es wären GRB-Initiativen notwendig, die sich sehr viel stärker auf der nationalen, das heisst makro-ökonomischen Ebene bewegen. Im Kontext der hier untersuchten Projektzusammenhänge stellt sich zum Schluss dennoch die Frage, welche Funktionen GRB im Rahmen solcher Programme haben könnte, nämlich mit dem Ziel, die sozioökonomische Lage der Frauen durch Einkommensförderungsprogramme zu verbessern.

Wenn GRB in Einkommensförderungsprogrammen angewendet würde, dann hätte das zweifelsohne eine positive Wirkung auf die ökonomischen Entwicklungsmöglichkeiten der Frauen. Allerdings setzt dies voraus, dass im Rahmen von GRB-Analysen bestimmte Fragen überhaupt gestellt werden. Erst die Analyse der Verwendung des Geldes gibt Aufschluss über die Geschlechterrollen und Machtverhältnisse zwischen Männern und Frauen, und dies muss wiederum anders erforscht werden als mit der bisher erfolgreich weiterentwickelten GRB-Analyse. Ansätze dazu gibt es noch wenige. So banal diese Feststellung zu sein scheint, so ist es doch genau diese Verknüpfung von Finanzierungsentscheiden mit den Lebens- und Arbeitsverhältnissen von Frauen und Männern, welche die elementare ökonomische Frage aufwirft: inwiefern sich mit Einkommensprojekten der Lebensstandard und die sozioökonomische Lage der Frauen tatsächlich verbessern lässt. Die Möglichkeit, Einkommen zu erzielen, führt nicht notwendigerweise zur Fähigkeit, die Lebenssituation zu verbessern; ebenso bedeutet die Fähigkeit der Frauen, Einkommen zu erzielen, nicht notwendigerweise, dass ihre Lebenssituation und ihre soziale Stellung verbessert wird.

Um die Ziele der Geschlechtergerechtigkeit zu erreichen, braucht es einen Fokus auf die Auswirkung der Ausgaben auf der Mikroebene, auf

die Lebensqualität und auf die Praxis der Leute, die versuchen ihre Situation zu verbessern. Die zielgerichteten Evaluationen von Projekten liefern Informationen über Wandel, die dann wiederum in die Finanzplanung einfliessen können. Es braucht eine Übersetzungsarbeit, die nur interdisziplinär geleistet werden kann, und genau dafür ist ein politischer Entscheid nötig, der Ressourcen freisetzt für eine Kooperationspraxis, die auch auf nicht quantifizierbare Veränderungen setzt.

Die Verwendung der Finanzen zeigt auf, welche Prioritäten ein Staat setzt. Die GRB-Analyse zwingt dazu, neue Fragestellungen und ökonomische Perspektiven in die EZA einzubringen und damit auch neue Daten zu generieren. Gender Responsive Budgeting reicht aber nicht. Entscheidend ist die Verknüpfung der makroökonomischen Entwicklungen mit unbezahlter Care-Ökonomie. Letztere ist wertschöpfend, denn sie schafft Lebensstandard, und dieser ist nicht umsonst zu haben, schon gar nicht im Süden, wo die kleinen Einkommen der Produzentinnen gerade mal für eine Tagesration reichen dürften.

Anmerkungen

1 Social Accountability – Gender Budgeting als Gleichstellungsstrategie in der EZA? Wien 2009, S. 47.

2 Gegenstand von GRBs sind zudem die Gestaltung von Budgets (Rubriken), die Zweckgebundenheit von Ausgaben, Steuersysteme, Staatsquoten oder die staatlichen Verteilmechanismen.

3 www.gender-budgets.org

4 Lisa Vetten et al: The Price of Protection: Costing the implementation of the Domestic violence Act. CSVR Gender Programme, Policy Brief No 02, October 2005.

5 Einerseits wurden Gesetze der Stärkung der Kommunen, der Gleichberechtigung und Antidiskriminierung, andererseits aber auch Strukturanpassungen zur Überwindung der Armut und deren Auswirkungen auf die Finanzplanung untersucht (Analisis presupuestario, Incidencia política en Normas Legales y Control Social sobre Presupuestos con Enfoque de genero, en el Municipio de Cercado, Cochabamba, Bolivia, Cuaderno de Trabajo 3, UNIFEM, 2007).

6 Gender Responsive Budgeting fokussiert auf drei Kategorien von Ausgaben: Erstens das oben angesprochene spezifische Geld zur Bekämpfung von Diskriminierungen; zweitens sind es Gelder, die Mainstreaming als Verwaltungsaufgabe möglich machen (Löhne für Genderbüros, Weiterbildungen für Genderbeauftragte in der Verwaltung, Öffentlichkeitsarbeit, Studien etc). Die dritte Kategorie, das eigentliche Mainstreaming, misst die Genderrelevanz des Gesamtbudgets eines Staatshaushaltes, eines Betriebs, einer Verwaltungseinheit, einer Dienstleistungsgruppe.

7 Alle Informationen stammen aus einem Referat von Alyamma Vijayan, einer Verterterin von Sakhi Kerala, das sie im Rahmen einer DEZA-Fachtagung zu Gender Responsive Budgeting 2007 in Bern gehalten hat.

8 UN Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women.

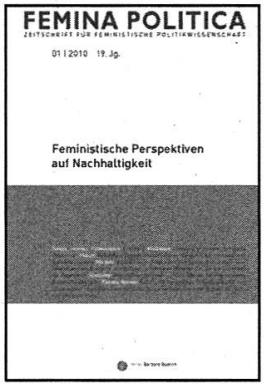
9 Mascha Madörin: Kann Armenkapitalismus erfolgreich sein? In: Moneta, 1/1999.

10 Mascha Madörin: Mikrokredit-Anlagefonds: Rentabler als sparen. In: Finanzplatz-Informationen, Aktion Finanzplatz Schweiz, 1/2005.

11 „Der Begriff 'care economy' oder Care-Ökonomie bezieht sich auf alle Tätigkeiten, bei denen Menschen für andere sorgen oder für die alltägliche Versorgung anderer Menschen zuständig sind. Diese Tätigkeiten erstrecken sich auf die Umwandlung von standardisierten und industrialisierten Gütern und Dienstleistungen für einen den unterschiedlichsten Bedürfnissen angepassten täglichen Verbrauch innerhalb und ausserhalb des Haushalts, auf das Aufziehen von Kindern, auf die Pflege von Menschen und andere Formen von Beziehungsarbeit. All diese Tätigkeiten und die Art und Weise, wie sie getan werden, machen einen wesentlichen Teil des Lebensstandards einer Gesellschaft aus." Mascha Madörin, in: WoZ 03/01, Ressort Wirtschaft. Vgl. auch Olympe, November 2009 und http://www.wide-network.ch/de/aktivitaeten/wide_konferenz_2009/index.phpin.

Innovativ, informativ, politisch

femina politica
Zeitschrift für feministische Politik-Wissenschaft
20. Jahrgang 2010. ISSN 1433-6359



femina politica ist eine innovative, feministische Fachzeitschrift, die sich an politisch und politikwissenschaftlich Arbeitende wendet, die den Gender-Aspekt bei ihrer Arbeit berücksichtigen. **femina politica** analysiert und kommentiert tagespolitische und politikwissenschaftliche Themen aus feministischer Perspektive, berichtet über Forschungsergebnisse und informiert über Projekte, Tagungen und einschlägige Neuerscheinungen.

NEU: Heft 2010 01: Feministische Perspektiven auf Nachhaltigkeit
Jetzt auch online: www.budrich-journals.de

Sofort bestellen: in Ihrer Buchhandlung oder gleich bei
Verlag **Barbara Budrich** Publishers

Head office: Stauffenbergstr. 7 • D-51379 Leverkusen Opladen • Germany •
Tel +49 (0)2171.344.594 • Fax +49 (0)2171.344.693 • info@budrich-verlag.de
US-office: Uschi Golden • 28347 Ridgebrook • Farmington Hills, MI 48334 • USA •
ph +1.248.488.9153 • info@barbara-budrich.net

www.budrich-verlag.de • www.budrich-journals.de