

Vereinte Nationen
Abteilung Frauenförderung (Division for the advancement of Women, DAW)
In Zusammenarbeit mit der UNICEF
Expertinnen- und Expertenmeeting
Abschaffung aller Arten von Diskriminierung von und Gewalt gegen Mädchen
Florenz, Italien, 25. – 28. September 2006

Christina Nomdo

Verbesserung der Lebensqualität von Mädchen durch die Verwirklichung von Kinderrechten und gendersensibles Budgeting

Ein Beispiel aus Südafrika¹

Einleitung

"Acceptable levels of fiscal and budgetary transparency are reached when the product of appropriate disclosure systematically matches the product of appropriate scrutiny" (Folscher 2002: 1).

Regierungsbudgets sind ein wichtiger Indikator dafür, ob und wie sehr sich eine Regierung für die Verwirklichung gleicher Rechte und für die Gleichstellung der Geschlechter einsetzt. An Budgets zeigt sich, mit welchen politischen Strategien ein Staat Ressourcenverteilung und Entwicklungsarbeit plant und organisiert. Die Analyse südafrikanischer Regierungsbudgets liefert beispielsweise Informationen über die Gestaltung, die Orientierungswerte und die Ziele staatlicher Leistungen, aber auch über die mittelfristige Kontingentierung dieser Leistungen und über Ausgaben in den vorhergehenden Haushaltsjahren.² Ein Budgetzyklus besteht aus folgenden Phasen: Entwurf (Planung durch die Exekutive), Erlassung (Prüfung und Zustimmung durch z.B. das Parlament), Ausführung (Umsetzung von Richtlinien und Plänen) und Evaluierung (Beurteilung und Bewertung der Effizienz der Ausgaben) (Streak 2003: 2).

Budgets sind also wertvolle Informationsquellen über die Entwicklungsabsichten eines Staates und damit hochpolitische Instrumente. "[...] [A]lle Budgets sind per se politisch. Mit ihnen wird über das Leben und das Wohlergehen von Bürgerinnen und Bürgern entschieden – also über die zentralen Inhalte von

¹ Die i. F. formulierten Ansichten der Autorin stimmen nicht notwendigerweise mit den Ansichten der UN überein.

² Vgl. Schätzungen der staatlichen Ausgaben 2006/2007, Südafrikanisches Finanzministerium

Politik." (Budlender 1999: 10) Dementsprechend unabdingbar ist es, dass Bürgerinnen und Bürger einen Einblick in die Budgetpraxis und in die finanziellen Entscheidungen ihrer Staaten bekommen. "[...] Bürgerinnen und Bürger haben als Beitragszahlende zu öffentlichen Geldern ein unmittelbares Interesse an Transparenz und ein Recht darauf, zu wissen, wie ihre Regierung mit öffentlichen Geldern umgeht." (Claasens/van Zyl 2005: 2) Ebenso wichtig ist es für Bürgerinnen und Bürger, sich an dem Entwurf einer Entwicklungsagenda zu beteiligen und somit Einfluss auf Budgeting-Verfahren nehmen zu können. Die Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern an Regierungsvorgängen schafft einen optimalen Rahmen für die Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements (Nomdo/Cassiem, in Erscheinung).

Budgets sind in erster Linie institutionelle Instrumente für die Verwirklichung von Gleichstellung und Kinderrechten, aber die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Budgetingverfahren kann auch als Empowerment-Maßnahme betrachtet werden. Dieser Artikel stellt zunächst die Perspektive der Kinderrechte und des Gender Budgeting vor. In einem zweiten Schritt werden die Methodologien der beiden Budgetingperspektiven untersucht und ein Beispiel vorgestellt, wie die Verwirklichung des Rechts von Mädchen auf Bildung angestrebt werden kann, um zu zeigen, wie beide Methodologien einen Beitrag zu der Verbesserung der Lebensqualität von Mädchen leisten können. Drittens wird ein südafrikanisches Projekt vorgestellt, in dem Kinder an dem Erlernen von Budget-Monitoring und -analyse beteiligt werden. Unser Interesse gilt hier vor allem den Perspektiven und Erfahrungen der beteiligten Mädchen und den gender-bezogenen Fragen und Problemen, die im Lauf des Projekts ans Licht kamen. Die Perspektiven, die in dieser Initiative entwickelt worden sind, werden abschließend zusammengefasst und in Form dreier zentraler Forderungen präsentiert.

Kinderrechte und Perspektiven des Gender Budgeting

Was ist Kinderrechts-Budgeting?

"Die meisten Rechte werden erst dann zu einer Realität für Mädchen und Jungen, wenn sie die Form konkreter staatlicher (Transfer-) Leistungen annehmen. Die unmittelbare Voraussetzung für diese (Transfer-) Leistungen sind Ressourcenzuwendungen seitens der Regierung – und über eben diese Zuwendungen wird beim Budgeting entschieden. [...] Regierungsbudgets zeigen außerdem, welche Priorität Kinderrechten gegenüber anderen konkurrierenden Bedürfnissen und Forderungen eingeräumt wird." (Robinson/Coetzee 2005: 11)

Kinderrechts-Budgeting stützt sich auf die Annahme, dass die Verwirklichung der Rechte von Kindern (besonders das Recht auf Bildung, das die Verbesserung von Lebensqualität mit sich bringt) ohne effiziente staatliche Leistungen nicht möglich ist. Die Grundversorgung mit Wasser und Strom und die Bereitstellung sozialer Leistungen wie Krankenversorgung und schulische Versorgung verlangt die Investition von Ressourcen. Diese Ressourcen umfassen Inputs wie menschliche Fähigkeiten, Infrastruktur und materielle Ressourcen, die sämtlich von der Bereitstellung finanzieller Ressourcen abhängen. Daher müssen staatliche Leistungen, deren Ziel die Sicherung der Rechte von Mädchen ist, sorgfältig geplant werden; hierfür sind die Entscheidungen von Regierungen über die Vergabe öffentlicher Gelder an Programme von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Die Überprüfung (das Monitoring) der Implementierung von Kinderrechten aus einer Budgetperspektive ist ein Instrument zur Partizipation an Regierungsprozessen und damit zu der Möglichkeit, diese rechenschaftspflichtig zu halten (Robinson/Coetzee 2005: 5-6).

Kinderrechtsorientierte Budgetarbeit basiert in Anlehnung an die Menschenrechte auf den Prinzipien der Universalität, der Unteilbarkeit, der Partizipation und der Rechenschaftspflicht. Diese Prinzipien finden ihre Entsprechung in den Artikeln der Kinderrechtskonvention (CRC) über Nichtdiskriminierung, die Wahrung der Interessen des Kindes, das Recht des Kindes auf Überleben und auf Entwicklung und das Recht des Kindes, Gehör zu finden. Sie bilden den Rahmen für kinderrechtsorientierte Budgetarbeit (Robinson/Coetzee 2005: 16-17). Die Empfehlungen der CRC zu kinderrechtsorientiertem Budgeting sind nicht bindend, bilden aber einen wichtigen Orientierungsrahmen für zwei Punkte: Sie schlagen die *schrittweise Verwirklichung* von Rechten vor und fordern, dass Staaten für diese Aufgabe *sämtliche ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen* aufwenden sollen (Robinson/Coetzee 2005: 24). Insofern ist in der CRC kinderrechtsorientiertes Budgeting mitgedacht.

Was ist Gender Budgeting?

"Gendersensibles Budgeting zielt darauf ab, die geschlechtsspezifischen Auswirkungen von Staatseinnahmen und Zuwendungsrichtlinien zu bestimmen." (Budlender/Elson/Hewitt/Mukhopadhyay 2002: 52)

Die Förderung von Gleichstellung und das Empowerment von Frauen ist eines von acht Millenniums-Entwicklungszielen (*Millenium Development Goals, MDG*). Die MDG liefern wichtige Anhaltspunkte für Gender Budgeting (Gicura in Munabi-Babiiha 2005: 11). Gender Budgeting gründet sich auf der Erkenntnis, dass Regierungsprogramme sich v. a. im Hinblick auf staatliche Leistungen an den unterschiedlichen Bedürfnissen von Frauen, Männern, Mädchen und Jungen orientieren müssen. Entsprechend wird die Bevölkerung nicht als eine homogene Gruppe betrachtet – und folglich ein One-Size-Fits-All-Ansatz als möglicherweise sehr effektiv, aber faktisch wenig effizient. Die Profile der Empfängerinnen und Empfänger staatlicher Leistungen müssen berücksichtigt werden. Ebenso muss der Tatsache Rechnung getragen werden, dass Individuen in Gesellschaften verschiedene kontextabhängige Rollen und Aufgaben zugeschrieben werden. Gender-sensible Budgetierung ist nicht automatisch mit der Befürwortung höherer Ausgaben für Frauen- und Mädchenförderungsprogramme oder separater Budgets für Frauen und Mädchen gleichzusetzen. Vielmehr fußt Gender Budgeting auf der Erkenntnis, dass Geschlechterverhältnisse alle Lebensbereiche strukturieren und damit die Lebenschancen von Frauen und Männern, von Mädchen und Jungen entscheidend beeinflussen. Beispielsweise werden Mädchen durch ihre Pflichten im Haushalt oft von der Partizipation an Lokalpolitik (*Community Governance*) abgehalten. Des Weiteren kann Gender Budgeting ersichtlich machen, dass vermeintlich neutrale politische Richtlinien, Programme und Institutionen tatsächlich einen genderbezogenen Verzerrungseffekt (Gender-Bias) aufweisen. Und schließlich heißt Gender Budgeting, ökonomische Ziele und die Richtung sozialer Entwicklung miteinander in Einklang zu bringen (Budlender/Elson/Hewitt/Mukhopadhyay 2002: 53-54).

Es gibt eine breite Vielfalt an Techniken und Methoden des Gender Budgeting. Dazu gehören u. a. die Analyse geschlechtsspezifischer finanzieller Zuwendungen (Beispiel: Welcher Anteil der bewilligten Gelder für ein Gesundheitsprogramm für weibliche Teenager wurde tatsächlich ausgegeben?); die Förderung von Gleichstellung im öffentlichen Dienst bzw. die Analyse der unterschiedlichen Auswirkungen allgemeiner finanzieller Zuwendungen auf Männer, Frauen, Jungen und Mädchen (Beispiel: Bildungsinvestitionen sollten im Hinblick darauf analysiert werden, wie viele Mädchen im Vergleich zu allen anderen Zielgruppen von ihnen profitiert haben). Mögliche Ergebnisse sind: gender-sensible Politikbewertung (Beispiel: eine Bildungspolitik, die die spezifischen Probleme in Betracht zieht,

mit denen Mädchen im Bildungsprozess zu kämpfen haben); Wirkungsanalyse (Beispiel: Wie viele Mädchen wurden im Vergleich zu anderen Zielgruppen durch ein Schulverpflegungsprogramm tatsächlich versorgt?); Analyse der erfolgten öffentlichen Zuwendungen; eine nach Geschlecht aufgeschlüsselte Langzeitanalyse des Budgets; gendersensible mittelfristige ökonomische Richtlinien (Beispiel: eine mittelfristige Richtlinie, die sicherstellt, dass die Bedürfnisse von Mädchen Priorität haben); nach Geschlecht aufgeschlüsselte Budgetaussagen (Beispiel: Wo werden Daten nach Mädchen und Jungen getrennt aufgeschlüsselt, so dass diejenigen Ergebnisse sichtbar werden, die für Mädchen besondere Relevanz besitzen?).³

Anwendung von Budgeting-Prinzipien auf das Recht von Mädchen auf Bildung

Die Kinderbudgetabteilung (*Children's Budget Unit*) des *Institute for Democracy in South Africa* hat mehrere Methodologien für die Implementierung von Kinderrechts-Budgeting entwickelt, von denen eine in den nachfolgenden drei Schritten beschrieben wird (Coetzee/Streak 2004):

1. Schritt: Analyse des Inhalts und des Geltungsbereichs des jeweiligen Rechts;
2. Schritt: Identifizierung von Regierungsprogrammen, die auf die Anwendung des Rechts abzielen; Fokussierung auf die staatliche Leistung und den Zeitplan für die Implementierung;
3. Schritt: Beurteilung der Zulänglichkeit der Programme anhand einer Untersuchung darüber, ob sie alle Zielpersonen erreicht haben, sowie anhand einer Analyse der mittelfristigen Budgets, der Ausgabenmuster, des Ablaufs und der Fähigkeit der Regierung, Schwierigkeiten bei der Implementierung zu erkennen und zu überwinden.

Im südafrikanischen Kontext folgt eine Gender-Analyse von Budgets einem fünfschrittigen Verfahren (Budlender 1998):

1. Schritt: Definieren Sie die Situation für Mädchen, Jungen, Frauen und Männer (und Untergruppen: z. B. Landbevölkerung, behindert);
2. Schritt: Stellen Sie fest, ob im Hinblick auf diese Situation Richtlinien entworfen wurden;
3. Schritt: Ermitteln Sie, ob Gelder aufgewendet wurden, um die Situation zu verbessern;

³ vgl. hierzu Budlender/Elson/Hewitt/Mukhopadhyay 2002: 53-54

4. Schritt: Bestimmen Sie, ob die aufgewendeten Gelder planungsgemäß ausgegeben wurden;
5. Schritt: Überprüfen Sie, ob sich die anfänglich vorgefundene Situation verbessert hat.

Kinderrechts-Budgeting und Gender Budgeting sind zwar zwei unterschiedliche Ansätze zur Budgetanalyse (und sollten nicht miteinander verwechselt werden bzw. ineinander aufgehen), überschneiden sich aber in der Mädchenförderung. In Südafrika zielen Kinderrechts-Budgeting und Gender Budgeting nicht explizit auf Mädchen ab, aber es lassen sich einige Rückschlüsse auf den Beitrag dieser Strategien zu der Verbesserung der Lebensqualität von Mädchen ziehen. Wenn man der Argumentation halber annimmt, dass eine kostenlose und obligatorische Grundschulbildung das beste Mittel für die Regierung ist, ihrer gesetzlichen Verpflichtung auf das Recht auf Bildung nachzukommen, könnten entsprechende Förderungsmaßnahmen ermittelt werden, die die Kostendeckung für diese Bildungsinvestition und damit für die Verwirklichung des Rechts garantieren sollen. Anschließend könnte überprüft werden, ob diese Maßnahmen Mädchen erreichen, die die Zahlung des Schulgeldes nicht aufbringen können. Schuldgeld spielt bei der Entscheidung von Familien darüber, welches Kind die Schule besuchen darf, eine zentrale Rolle. Kostenlose Schulbildung verringert das Risiko, dass Mädchen nicht zur Schule gehen dürfen, und leistet insofern einen Beitrag dazu, dass Mädchen die Grundschule abschließen, weiterführende Schulen besuchen und somit ihre Lebensaussichten verbessern können.

An dem Beispiel des Rechts von Mädchen auf Bildung, wie es in der CRC artikuliert wird, zeigt sich, welches Potenzial in der Verschränkung von Kinderrechten und Gender Budgeting im Hinblick auf die Verbesserung der Lebensqualität liegt.⁴

Das Recht von Mädchen auf Bildung: Die Verschränkung von Kinderrechten und Gender Budgeting

1. Schritt: *Definieren Sie die Rechte von Mädchen in internationalen Konventionen; analysieren Sie die relevanten staatlichen Rechtsinstrumente*

§ 28 Abschn. 1 der CRC spricht sich für obligatorische Grundschulbildung, breit gefächerte weiterführende Bildung, Zugang zu Hochschulbildung, Berufsberatung und die Senkung der

⁴ Einige Fragen sind Robinson/Coetzee entnommen (2005: 23).

Schulabbruchquote aus. Besonderes Augenmerk gilt kostenlosen oder bezuschussten Grund- und Sekundarschulen, die von der Zuwendung öffentlicher Gelder abhängen, damit sie effizient und ressourcendeckend zur Verfügung gestellt werden können.

- Welche Art von Recht auf Bildung wird in der Verfassung und in anderen relevanten Gesetzestexten eines bestimmten Staates artikuliert?

2. Schritt: *Beschreiben Sie die Situation von Mädchen hinsichtlich des Zugangs zu Bildung*

- Wie viele Mädchen besuchen die Grundschule und/oder weiterführende Schulen und/oder Hochschulen? Wie ist dabei das Verhältnis im Vergleich zwischen städtischen und ländlichen Gegenden, zwischen behinderten und nichtbehinderten Kindern und zwischen Bevölkerungsgruppen?
- Welchen Hindernissen begegnen die Mädchen, die einer oder mehrerer dieser sozialen Subkategorien angehören?
- Wie viele Mädchen brechen die Schule ab? In welcher Phase des Bildungsprozesses und warum?

3. Schritt: *Überprüfen Sie, ob vorhandene bildungspolitische Richtlinien auf die Situation von Mädchen zugeschnitten sind*

- Welche bildungspolitischen Richtlinien bestehen?
- Berücksichtigen diese Richtlinien Mädchenspezifische Schwierigkeiten wie Schulabbruch, Zugangsschwierigkeiten, Sicherheitsfragen?
- Wird in den Richtlinien eine spezifische Strategie formuliert, um Mädchen den Schulbesuch zu ermöglichen, d. h. Geschlechterparität zu erreichen?

4. Schritt: *Stellen Sie fest, ob es Regierungsmaßnahmen gibt, ob Kapazitäten für die Implementierung dieser Maßnahmen vorhanden sind und ob Schwierigkeiten bestehen, die Zielpersonen zu erreichen*

- Gibt es kostenlose Schulen? Für welche Altersgruppen?
- Existieren besondere Präventionsmaßnahmen für potentielle Schulabbrecherinnen?
- Ist garantiert, dass die Mädchen sicher und zuverlässig von ihrem Wohnort zur Schule und wieder zurück gebracht werden?

- Wer ist für die Budgetierung und die Implementierung von Programmen und für staatliche Leistungen für Mädchen zuständig?
- Gibt es qualifiziertes Personal, das sich dem Monitoring und der Evaluation von Programmen und finanziellen Zuwendungen für Mädchen widmet?

5. Schritt: *Bestimmen Sie, wie viel Geld für jedes der Programme zur Verfügung gestellt und ausgegeben wird*

- Wie viel Geld steht für jedes Programm zur Verfügung?
- Welchem Prozentsatz des gesamten Bildungsbudgets entspricht diese Summe?
- Wie viel Geld war nach Ablauf der Hälfte des Haushaltsjahres ausgegeben?
- Wie viel Geld war am Ende des Haushaltsjahres ausgegeben?
- Wurde das Budget unter- oder überzogen?
- Was stand der Ausschöpfung des Budgets im Weg?

6. Schritt: *Bestimmen Sie die Auswirkungen der Förderungsprogramme und -gelder*

- War das Programm sinnvoll auf die Bedürfnisse von Mädchen zugeschnitten? Beispiel: In welchem Verhältnis stehen die geplanten Ausgaben für neue Schulen und die Lage der Schulen, d. h. könnte der Schulweg zu einer (geplanten) Schule für die Mädchen eventuell riskant sein?
- Wie viele Mädchen hat die Maßnahme erreicht?
- (Wie) hat das Programm dazu beigetragen, die Lebensqualität von Mädchen zu verbessern?

7. Schritt: *(Dies ist ein weiterführender Punkt) Stellen Sie fest, inwiefern Mädchen am Budgeting-Prozess beteiligt waren*

- Wurden Mädchen in das Budgeting-Verfahren einbezogen?
- Wie sieht die Perspektive der Mädchen aus, und was bedeutet sie für das Regierungs-Budgeting? Beispiel: Wurden Mädchen während des Budgetentwurfs zu Rate gezogen, und sind ihre Perspektiven und Bedürfnisse in der Gestaltung der Programme

und in den tatsächlichen Budgetzuwendungen und Ausgaben erkennbar?

Partizipation von Kindern an Regierungsprozessen (*Children Participating in Governance Project, CPG*)

Der letzte Punkt des obigen Beispiels thematisiert die Partizipation an der Budgetierung. Die folgende Fallstudie stellt ein konkretes Beispiel dafür vor, wie Kindern die Fähigkeiten vermittelt werden können, die sie brauchen, um an Budgeting-Verfahren in Südafrika partizipieren zu können. Besonderes Augenmerk gilt dabei der Bedeutung dieser Initiative für Mädchen und der Reproduktion normativer Geschlechterbilder (*Gender Norming*).⁵

Ein paar von den kommunalen Beamten sind an dem Projekt interessiert. Vielleicht können die Kinder und die Regierung zusammenarbeiten. Ich dachte immer, das sei unmöglich. (Khanya, 23. August 2005)

Im Jahr 2005 initiierte die Kinderbudgetabteilung des *Institute for Democracy in South Africa*, eine zivilgesellschaftliche Organisation, das CPG-Projekt. Das Projekt strebte die zivilgesellschaftliche Aktivierung von Kindern als Empfänger und Empfängerinnen von Leistungen an, indem es ihnen durch die Vermittlung von Fähigkeiten für das Engagement in Regierungsprozessen eine politische Stimme gab. Ziele des Projekts waren: a) die Schaffung von Möglichkeiten für südafrikanische Kinder, Regierungsbudgets zu überwachen; b) die Verbesserung der Partizipation von Kindern an der Verwirklichung von Rechten und Budgeting und an deren Evaluation und die anschließende Formulierung neuer Richtlinien; und c) die Lenkung des Regierungs-Budgeting dahingehend, dass es zu der Verwirklichung von Rechten beiträgt.

An dem Projekt beteiligten sich vier Jugendorganisationen, in denen Kinder aus vier Provinzen, aus Städten und aus ländlichen Gegenden vertreten waren: das *City of Cape Town's Youth Development Programme*, das ursprünglich zur Bekämpfung von Kinderhandel gegründet worden war; die zu der Kinderrechtsorganisation *Molo Songololo* gehörende Jugendgruppe *It's Your Move*, Kinderdelegierte aus der *Disabled Children's Action Group* und die ländliche Jugendentwicklungsinitiative *Life Hunters* unter der Federführung der religiösen Organisation *Practical Ministries*.

⁵ In diesem Artikel werden mit "Gender Norming" die Mechanismen bezeichnet, durch die Mädchen dazu angehalten oder gezwungen werden, sich entsprechend der für Mädchen geltenden sozialen Normen zu verhalten, und bei deren Nichtbeachtung sie riskieren, von anderen Mädchen und Frauen marginalisiert und/oder kritisiert zu werden.

Das Projekt implementierte ein Peer-Moderationsmodell (*peer facilitation model*), das Jugendliche befähigen sollte, sich auf einer lokalpolitischen Ebene an der Verwirklichung von Kinderrechten sowie an Gender-Budgetanalyse und -monitoring zu beteiligen. 20 Jugendliche zwischen 14 und 18 Jahren, die anteilig aus den teilnehmenden Jugendorganisationen ausgewählt wurden, bildeten die Peer-Moderationsgruppe (*peer facilitation group*). Die anteilig gleiche Beteiligung von Mädchen in dieser Führungsgruppe wurde durch Quotierung sichergestellt. Die Gruppe durchlief im Abstand von je sechs Monaten drei intensive Trainings: "Der Zusammenhang von Budgets und Rechten"; "Strategische Planung von Budgetanalyse als Instrument von Interessensvertretung (*Advocacy*)" und "Planung einer strategischen Kampagne zur Interessensvertretung bei der Budgetierung (*Budget Advocacy Campaign*)". Nach diesen Trainings führten die Moderatorinnen und Moderatoren in Eigenverantwortung ein ähnliches Training mit 10 – 20 Budget-Monitors in ihren Ausgangsgruppen durch.

Training für die Zivilgesellschaft (active citizenship)

Der Ausbildungsprozess und insbesondere die in den Trainings vermittelten spezifischen Fähigkeiten und Informationen waren eine intensive Empowerment-Erfahrung für die Kinder. In der folgenden kleinen Sammlung von Eindrücken der teilnehmenden Mädchen spiegelt sich wider, wie sie ihre Rollen als Peer-Moderatorinnen (*peer facilitators*) erlebt haben, was ihr neu erlangtes Wissen und ihre neu erlernten Fähigkeiten für sie bedeuten, wie sie die Beteiligung an Entscheidungsprozessen und die Interaktion mit anderen Kindern mit unterschiedlichen Hintergründen bewerten und was sie über ihr Führungspotenzial denken.

Die 15jährige Audrey erzählt von den Moderations-Fähigkeiten, die sie durch das Training erworben hat:

[...] [D]ie Zusammenarbeit mit den Kindern funktioniert gut. Sie verstehen, was wir ihnen vermitteln wollen. (Audrey, 11. August 2005)

Zu dem Training gehörten die Vermittlung von Wissen über Rechte, Gender Budgeting und die Funktionsweisen einer Regierung. Die 15jährige Audrey und die 14jährige Primrose erzählen, was dieses Wissen für sie bedeutet:

Wir haben viel darüber gelernt, was wir tun können, um uns für unsere Rechte und Bedürfnisse einzusetzen. (Primrose, 10. Juli 2005)

Ich habe viel über Regierungen gelernt und darüber, wie sie mit ihrem Geld umgehen. (Audrey, 11. August 2005)

Das Projekt bezog die Kinder als vollwertige Mitglieder der richtungsweisenden Bezugsgruppe auch in Projektplanungen ein. Lorraine beschreibt, wie bestärkend das für sie war:

Ich weiß jetzt, dass Kinder eine Stimme haben und dass es Leute gibt, die uns zuhören. [...] Ich habe gelernt, die Macht einzusetzen, die ich als Kind habe, und ich fühle mich gegenüber anderen Menschen jetzt sicher. (Lorraine, 17. Februar 2006)

Zudem brachte das Projekt Jugendliche aus der Stadt und aus ländlichen Gegenden, mit unterschiedlichsten sozioökonomischen Hintergründen und mit und ohne Behinderung zusammen. Die 15jährige Zettie beschreibt, was für eine wichtige Erfahrung das war:

Ich habe in diesem Projekt viel über mich selber gelernt und darüber, wie ich mit Unterschieden zwischen Menschen umgehe. (Zettie, 10. Juli 2005)

Vor allem die teilnehmenden Mädchen artikulierten, wie die Teilnahme am Projekt ihre Vorstellungen über ihre berufliche und politische Zukunft verändert hat. Lorraine betont, dass ihre Führungskompetenz gefördert wurde:

Wir werden hier zu den Führungskräften von morgen ausgebildet, und mit den Fähigkeiten und dem Wissen, die wir hier beigebracht bekommen, werden wir etwas in der Welt bewegen. (Lorraine, 10. Juli 2005)

In Primroses, Audreys, Lorraines und Zetties Worten spiegeln sich ihre Erfahrungen und Perspektiven in dem Projekt wider. Die Trainings und die gemeinsame Projektarbeit waren fast durchgehend Empowerment-Erfahrungen. Allerdings zeigt sich bei einer gründlichen Analyse auch, an welchen Punkten die Entwicklungsinitiative Nährboden für die Normierung von Geschlecht bietet.

Die Normierung von Geschlecht in Entwicklungsinitiativen

In dem CPG-Projekt wurden auch normative Geschlechtervorstellungen sichtbar, denen Mädchen und Jungen bei der Planung, Durchführung und Teilnahme an den Workshops in Form geschlechtlich codierter Rollen und Aufgaben begegneten. Für die Mädchen galt ein deutlich normativer Verhaltenscode, wie sich den folgenden Zitaten von Teilnehmerinnen entnehmen lässt.

Khanya erzählt von den Schwierigkeiten, vor die sie ihr Teilnahmewunsch stellte. Khanya ist eine siebzehnjährige Zulu, die 2005 die weiterführende Schule abschloss. Mit ihrem Vater, ihrer Mutter, ihren Geschwistern, ihren Cousins und

Cousinen, ihren Tanten und ihrer Großmutter lebt sie in einem Haus, das ihr Vater gebaut hat. Es ist zwar Stromversorgung vorhanden, aber gekocht wird hauptsächlich mit Paraffinöfen. Fließendes Wasser gibt es nur außerhalb des Hauses. Khanya ist die älteste Tochter, sie hat allerdings eine annähernd gleichaltrige Tante und eine gleichaltrige Cousine. Zu ihren Aufgaben im Haushalt gehören Kochen und Putzen sowie das Aufpassen auf ihre jüngeren Geschwister. Ihre Brüder bestellen den Garten. Wenn die Familie Kühe besäße, müssten die Jungen sich um diese kümmern. Obwohl Khanya seit Februar 2001 von den *Life Hunters* wusste, durfte sie ihnen erst im November 2003 beitreten. Sie erinnert sich daran, wie sehr sie darum kämpfen musste, der Jugendgruppe beitreten zu dürfen:

"Meine Eltern wollten erst nicht, dass ich der Gruppe beitrete, weil Jungen und Mädchen hingehen. In unserer Kultur arbeiten die Mädchen im Haushalt und verbringen keine Zeit mit Jungen. Irgendwann haben meine Eltern aber verstanden, wie wichtig mir die Gruppe war." (Khanya, 23. August 2005)

Die Kräftedynamik zwischen den Geschlechtern manifestiert sich in den unterschiedlichen Verhaltensweisen der Jungen und Mädchen, aus denen die Moderationsgruppe (*facilitation group*) in der ländlichen Provinz KwaZulu-Natal zusammengesetzt war:

Die Jungen waren vor allem bei den anderen Jungen in ihrer Ausgangsgruppe beliebt. Sie organisierten die weniger arbeitsintensiven und in der Gruppe entsprechend beliebten Beschäftigungen wie Singen. Die Mädchen gingen ernsthafter und gewissenhafter mit ihren Aufgaben um. Sie verwendeten viel Mühe auf die Vorbereitung der Sitzungen und übernahmen während der Sitzungen die Verantwortung. Das kam den Jungen sehr gelegen. Da die Mädchen die anstrengende Vorbereitung und sogar ihre Aufgaben während der Moderation übernahmen, mussten sie ihnen nur noch zuarbeiten. Statt ihren Ärger gegenüber den Jungen zu artikulieren, internalisierten die Mädchen die Schuld. Es war ihr Fehler, weil sie die Jungen ent-machtet (*disempowered*) hatten, indem sie deren Aufgaben übernommen hatten.

Primroses Erfahrungen spiegeln die Verhaltensnormen für Mädchen wider, die auch dann ihre Gültigkeit behalten, wenn die Mädchen ihr Elternhaus und ihre Community verlassen, um an Entwicklungsprojekten teilzunehmen.

Primrose ist eine große, schöne Zulu, zum Zeitpunkt unserer ersten Begegnung im Februar 2005 15 Jahre alt. Von Anfang an stieß sie in ihrer Gruppe auf Akzeptanzschwierigkeiten. Vor allem die Mädchen lehnten sie ab: wegen ihrer

Kleidung, ihrem Redeverhalten und ihrem Verhalten im Beisein von Männern und Jungen. Sie fanden ihre Kleidung zu knapp, zu eng, zu kurz. Ihr Verhalten gegenüber Männern empfanden sie als unangemessen. Sie machten aus ihrer Missbilligung kein Geheimnis und kritisierten sie permanent sowohl unter vier Augen als auch in der Gruppe. Sie begründeten ihre Ansichten mit kulturellen und religiösen Überzeugungen, die von jungen Frauen ein angemessenes Verhalten einfordern.

Hier zeigt sich, wie eine auf Empowerment abzielende Entwicklungsinitiative auf eine geschlechtlich codierte Realität trifft, die die Teilnehmenden wieder entmächtigen kann. Entwicklungsinitiativen finden nicht in einem Vakuum statt, sondern sind eines von vielen Terrains, auf denen geschlechtliche Normen verhandelt werden. Schon Teenager müssen Geschlechterrollen untereinander aushandeln. Und wie erwachsene Frauen gliedern auch weibliche Teenager die Entwicklungsarbeit in ihre Dreifachbelastung durch Schule, Hausarbeit und die Teilnahme an Jugendprojekten ein.

Khanya schildert eindringlich, wie viel Mühe es sie gekostet hat, ihre Eltern davon zu überzeugen, dass die Teilnahme an einem gemischtgeschlechtlichen Jugendprojekt sie nicht 'negativ beeinflussen' würde und dass sie ihre Arbeit im Haushalt nicht vernachlässigen würde. Auch die Interaktion zwischen Mädchen und Jungen in Entwicklungsinitiativen ist von Geschlechternormen geprägt. Die Erwartungen, die Mädchen im Vergleich zu Jungen an sich selber stellen, treten in dem zweiten Beispiel deutlich zutage. Die Jungen dürfen ihre Pflichten vernachlässigen, während die Mädchen ihre Aufgaben sehr ernst nehmen und verärgert darüber sind, dass die Jungen weniger Einsatz zeigen. Statt aber die Jungen mit ihren Vorwürfen zu konfrontieren, kritisieren die Mädchen sich selber für ihre Ungeduld gegenüber den Jungen. In Primroses Worten zeigt sich, dass diese Entwicklungsinitiative außerdem ein weiteres Terrain ist, auf dem junge Frauen sich entsprechend der Normen innerhalb einer bestimmten Community verhalten müssen. Die Verhaltensnormen werden hier mit kulturellen und religiösen Vorschriften begründet.

Dieses Projekt gibt einen Einblick in die Praxis und die Wirkung von Entwicklungsinitiativen und zeigt, wie wichtig die Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen in Budget Monitoring für die Verwirklichung von Rechten und Gleichstellung ist.

Ausblick

An Regierungsbudgets lassen sich die Entwicklungsprioritäten eines Staates gut ablesen. In einigen Staaten ist es schwierig, an Budgetinformationen zu gelangen, aber die Transparenz von Regierungsbudgets ist ein Mittel, mit dem die Regierung rechenschaftspflichtig gehalten werden kann, und ist damit von grundlegender Bedeutung für 'Good Governance'. Aus diesem Grund ist der Zugang zu Budgeting-Verfahren ein wichtiges politisches Ziel. Die Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern an wichtigen Budgetierungsverfahren kann zu politischer Stabilität beitragen.

Kinderrechts- und Gender Budgeting-Initiativen leisten Budgetanalyse aus einer spezifischen Perspektive. Budgetanalyse aus der Perspektive von Kinderrechten und Geschlechterverhältnissen soll zu der Verbesserung der Lebensqualität von Frauen und Kindern beitragen, die zumeist aus den Zentren der Macht ausgeschlossen sind. Kinderrechtsorientierte Budgetarbeit zielt auf die Verpflichtung des Staates gegenüber Kindern und auf die Einlösung dieser Verpflichtung durch Planung, Implementierung und Budgetierung von Förderungsprogrammen ab, mit deren Hilfe staatliche Leistungen erbracht und Kinderrechte verwirklicht werden können. Gender Budgeting kann zeigen, wie Regierungsinterventionen das soziale Ungleichgewicht zwischen den Geschlechtern vergrößern und Bemühungen um Gleichstellung unterminieren können. Am Beispiel des Rechts von Mädchen auf Zugang zu Bildung sollten die verschiedenen Budgetanalyseperspektiven in ihren Verschränkungen dargestellt werden. Kinderrechte und Gender Budgeting sind im südafrikanischen Regierungs-Budgeting noch nicht institutionell verankert und werden daher weiterhin vornehmlich von Initiativen zur Interessensvertretung (*advocacy initiatives*) praktiziert.

Die Analyse von Regierungsbudgets durch Bürgerinnen und Bürger kann eine Empowerment-Erfahrung sein, die den Teilnehmenden Wissen und Fähigkeiten für aktives politisches Engagement vermittelt. Das südafrikanische CPG-Projekt befähigt Kinder dazu, sich für Kinderrechte und Gender Budgeting einzusetzen. Die Mädchen aus der Peer-Moderationsgruppe haben im Rahmen des Projekts erfahren, wie ihnen Führungsqualitäten vermittelt wurden, wie sich berufliche Optionen für sie ergeben haben, wie sie in ihren Fähigkeiten und in ihrem Selbstwertgefühl bestärkt wurden und wie ihre Partizipation an politischen Prozessen wertgeschätzt wird. Trotzdem bietet das Projekt nicht automatisch Schutz vor der Reproduktion normativer Geschlechtervorstellungen.

Die Ergebnisse des südafrikanischen Projekts lassen sich in drei Punkten zusammenfassen:

- Für die Institutionalisierung von Kinderrechten und Gender Budgeting muss Lobbyarbeit geleistet werden, damit die Lebensqualität von Mädchen verbessert werden kann.
- Kinder und vor allem Mädchen müssen als gleichberechtigte und aktive Bürgerinnen und Bürger anerkannt werden, die in der Lage sind, sich an Debatten über die Ressourcenverteilung in einem Staat zu beteiligen.
- Besondere Wachsamkeit ist geboten, damit das Ziel des Empowerment nicht durch die Reproduktion normativer Geschlechtervorstellungen innerhalb der Projekte abgeschwächt wird.