

---

## Benin: Der steinige Weg der Frauenförderung

Richard Gerster\*

---

In der Gemeinde N'Dali im Norden Benins ist Mariam Mallam Idi 2008 als einzige Frau in den 17-köpfigen Gemeinderat gewählt worden. Sie dankt: „Wir Frauen in Benin sind in der Politik das, was wir heute sind, nur dank der Unterstützung aus der Schweiz.“ Ihre politische Karriere war kein Spaziergang. Eine von der Schweiz unterstützte lokale Selbsthilfe-Organisation FAABA plädierte zuerst bei den traditionellen Dorfchefs für Frauenkandidaturen bei den bevorstehenden Lokalwahlen. Sie liessen Mariam Mallam Idi kommen und befragten sie. Sie selber wollte auch Bedenkzeit, um mit der Familie alles besprechen zu können. Nach einer Woche offerierte sie dem Dorfchef Kola-Früchte als Zeichen des Einverständnisses. So sicherte sie sich zuerst die Unterstützung der Weisen im Dorf. Dann folgte eine eigentliche Kampagne über Monate. Nicht alle haben wie Mariam Mallam Idi das Glück gewählt zu werden. Martine Saka, eine andere Kandidatin in N'Dali, scheiterte trotz grossem Einsatz – parteipolitische Ränkespiele waren stärker als Frauensolidarität. Sie bezeichnet sich als engagierte „Entwicklungs-Frau“, und ihre Enttäuschung ist im Gespräch deutlich spürbar.

### **Entscheidende Bildung**

In den Lokalwahlen 2008 haben unter insgesamt 1435 Gewählten 66 Frauen den Schritt in den Gemeinderat geschafft. Im Vergleich zu den ersten Wahlen vor sechs Jahren sind das 23 mehr – ein Fortschritt, wenn auch bescheiden, von 3.75 Prozent auf 4.60 Prozent. In der Gemeinde Save zum Beispiel wurde Yacoubou Fatouma Ayedoun 2008 als einzige Frau in den Gemeinderat gewählt. Sie sieht nun eine wichtige Aufgabe darin, die Eltern zu ermutigen, dass sie ihre Mädchen wirklich zur Schule schicken. „Eine bessere Bildung der Mädchen ist das Fundament auf dem Weg zur Gleichstellung“, meint sie. Die Bildungsoffensive Benins (siehe separaten Artikel zur

Bildung) kommt diesem Anliegen entgegen.

Der Schulbesuch der Mädchen nimmt zu, auch wenn er noch immer hinter jenem der Knaben zurückliegt. Die Statistik zeigt, dass 2007 bereits 92 Prozent aller 6 – 11-jährigen Mädchen eingeschult wurden. Bei den Knaben sind es sogar 98 Prozent. Doch viele Mädchen geben die Schule bald wieder auf: Nur 56 Prozent beenden die Primarschule nach fünf Jahren. Bei der weiter führenden Sekundarschule nimmt der Mädchenanteil nochmals stark ab. Der Nährboden für die „Entschulung“ der Mädchen sind namentlich ein ungewisses wirtschaftliches Umfeld, wo sie im Haushalt oder für einen Nebenverdienst eingesetzt werden. Des weiteren begünstigt eine frühe Heirat einen Schulabbruch.



*Bildung ist ein Schlüssel, um die Frauen besser zu stellen.*

### **Anreize durch die Budgethilfe**

Seit einigen Jahren unterstützen acht Geber, darunter die Schweiz, direkt das Staatsbudget von Benin. Die Regierung verpflichtet sich ihrerseits, eine ganze Anzahl von Leistungsvorgaben zu erreichen. Im Bildungsbereich enthält der Katalog, den sich die Regierung selber gegeben hat, unter anderem auch geschlechterspezifische Indikatoren. Dazu gehört zum Beispiel der erwähnte Primarschulabschluss



Kummerbriefkasten für Mädchen an einer Sekundarschule.

von Mädchen. Mit der erreichten Quote von 56 Prozent hat die Regierung ihre eigene Vorgabe von 45 Prozent für 2007 weit übertroffen.

An der Jahreskonferenz 2008 zur Budgethilfe halten Regierung und Geber gemeinsam Rückblick über Erfolge und Misserfolge. Das für die Frauenförderung zuständige Familienministerium zieht ungeschminkt Bilanz. Eine nationale Politik zur Gleichstellung sei in Vorbereitung. Doch die konkreten Resultate seien „bescheiden“, die Widerstände gross. Viele Entscheidungsträger hätten sich die Gleichstellungs-Idee noch nicht zu eigen gemacht, in der Staats-tätigkeit quer durch die Bereiche fehle es an Kohärenz, und sowohl die menschlichen als auch finanziellen Ressourcen seien völlig ungenügend. In der Tat stehen dem Familienministerium nur gerade 0.09 Prozent des Staatsbudgets zu. Es wird vorgeschlagen, in einem Sektor versuchsweise Planung und Budget geschlechtsspezifisch auszugestalten („gender budgeting“).

### **Dezentralisierung als Veränderungs-Vehikel**

Ein wichtiges Betätigungsfeld namentlich auch für Frauen ist die Entwicklung auf Dorfebene und in regionalem Rahmen. „Benin wurde von Frankreich kolonisiert. Die Erblast der Zentralisierung wirkt immer noch nach. Wir müssen unsere Köpfe entrümpeln“, plädiert Omer Thomas von der Nichtregierungsorganisation CIDR. Ein kleiner Beitrag dazu bildet die Alphabetisierungskampagne für Erwachsene, welche die Vorzüge der Selbstbestimmung auf

Gemeindeebene aufnimmt. Das Kapitel im Lehrbuch über Gemeinde-Steuern zeigt, dass Steuerzahlende auch auf Leistungen wie Schulen oder Strassen Anrecht haben. „Die Dezentralisierung muss gestärkt werden. Sie macht die Bevölkerung für ihre eigene Entwicklung verantwortlich. Aber der Weg für Frauen ist steinig und bedarf der Unterstützung parteipolitisch ungebundener Nichtregierungsorganisationen“, sagt FAABA Präsident Germain Kora Sero. Die Schweiz fördert die Dezentralisierung in Benin über verschiedene Programme und Projekte.

Auch hier gibt es wieder direkte Verbindungen zur Budgethilfe. Die Vereinbarung zwischen der Regierung und den Gebern macht unter anderem auch Zielvorgaben für den Umfang staatlicher Transfers an die 77 Gemeinden im Lande. „Ich habe mich immer dafür stark gemacht, dass die Matrix für die Budgethilfe Elemente zur Lokalentwicklung (Dezentralisierung, Gouvernanz) einschliesst“, sagt der im Innenministerium für Dezentralisierung zuständige Generaldirektor Marcel Baglo. Denn mit der Verankerung in der Vereinbarung zwischen Regierung und Gebern gewinnen die Ziele an politischem Gewicht und Verbindlichkeit.

Die Budgethilfe führt Benin aber auch zusätzliche Mittel zu, welche der Staat für seine wichtigsten Vorhaben einsetzen kann, so auch für den neu geschaffenen Fonds zur Unterstützung der Gemeindeentwicklung (FADEC). Er wird vom Staat und den Gemeinden gemeinsam und paritätisch geleitet. „Die Zuteilung von frei verwendbaren Beiträgen erfolgt u.a. gemäss der Bevölkerungszahl, der Fläche, der Ar-



Mitreden braucht Sachverstand und oft auch Mut.

mut, aber auch nach Leistungskriterien. So wird der Fonds zu einem Instrument für eine effiziente Gemeindeführung im Dienste der Bevölkerung“, sagt Marcel Baglo. Der Staat wird 2008 über elf Millionen Franken (5 Mrd. CFA) einschiessen. Auch ausländische Geber haben Beiträge angekündigt. „Es gibt ein klares Wachstum der staatlichen Subventionen an die Gemeinden, von 2 Millionen Franken (900 Mio. CFA) im ersten Jahr (2003) auf über 12 Millionen Franken (5,436 Mrd. CFA) 2008“, meint Omer Thomas von der Nichtregierungsorganisation CIDR. Marcel Baglo ist überzeugt: „Die Budgethilfe ist ein sehr wirksames Instrument. Denn wir haben 12 Departemente im Land. In vier davon sind zahllose Geber präsent und streiten sich um gute Projekte. Andere Regionen werden vernachlässigt, obschon die Armut überall verbreitet ist. Mit der Budgethilfe werden alle erreicht.“

Die frei einsetzbaren Mittel setzen ein verantwortungsvolles Finanzgebaren voraus. „Viele bei den ersten Lokalwahlen von 2003 siegreichen Gemeindepräsidenten meinten, sie seien Minister geworden und verschwendeten Geld“, kritisiert Omer Thomas vom CIDR. Manche waren vorher Beamte gewesen und hatten nicht gelernt,

auf die Bedürfnisse der Bevölkerung zu achten. Bei den Lokalwahlen von 2008 erhielten sie auch die Quittung: Viele traten zur Wiederwahl gar nicht an, und das Volk schickte 14 von 16 der wieder kandidierenden Lokalfürsten in die Wüste. Dabei spielte aber nicht nur das individuelle Profil, sondern auch die Parteizugehörigkeit eine zunehmende Rolle. Obschon Lokalwahlen nicht notwendigerweise nach parteipolitischem Muster ticken, versuchten der Präsident bzw. seine Gefolgsleute verschiedentlich den eigenen Kandidaten zum Durchbruch zu verhelfen. Kritische Stimmen machen vor dem Vorwurf von Wahlmanipulationen nicht halt. Leider hat sich die Zahl von vier Gemeindepräsidentinnen anlässlich der Lokalwahlen 2008 auf zwei halbiert. Frauenförderung braucht einen langen Atem.

### **Gleichstellung als Entwicklungsmotor**

Der Hürdenlauf, den Grundgedanken der Gleichstellung der Geschlechter in den Programmen quer durch alle Ministerien zu verankern, hat kulturelle Hintergründe. In Benins offizieller Strategie des Wachstums zur Reduktion der Armut wird ausdrücklich auf die Benachteiligung der Frauen in der



*In der Gemeinde Save wurde Yacoubou Fatouma Ayedoun vom Volk als einzige Frau in den Gemeinderat gewählt.*

Gesellschaft Benins hingewiesen. Der Strategie zufolge soll Frauenförderung namentlich über Bildung, einen besseren Zugang zu Mikrokrediten, die rechtliche Gleichstellung z.B. als Eigentümerin von Grund und Boden, eine wirtschaftliche Stärkung, und mit dem Kampf gegen häusliche Gewalt erfolgen. Gerade die Dezentralisierung bietet den Frauen ausgezeichnete Chancen, sich in politische Entscheidungsprozesse und die lokale wirtschaftliche Entwicklung einzuklinken. Gleichstellung ist ein Entwicklungsmotor.

An der Verankerung der Frauenförderung in dieser Strategie zur Armutsbekämpfung ist die Schweiz nicht unschuldig. Denn im Vorfeld waren Haushaltsbefragungen durchgeführt worden, um der Art und dem Ausmass der Armut ein Gesicht zu geben. Die Schweiz hatte darauf gedrängt, dass die angewandte Methode den Ungleichheiten von Männern und Frauen Beachtung schenkt. Als Begleitmassnahme zur Budgethilfe unterstützt sie seither das „Observatorium für sozialen Wandel“, das die Umsetzung der Strategie zur Armutsbe-

kämpfung verfolgt. „Dank der Unterstützung aus der Schweiz können wir die Umsetzung mit detaillierten Indikatoren nachzeichnen, die auch die Stellung der Geschlechter abbildet“, sagt Ambroise C. Agbota, Leiter des Observatoriums. Diese aktive Rolle ist kein Zufall. Denn die Gleichstellung der Geschlechter ist seit langem als Schwerpunkt in der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz verankert und kommt in allen Programmbereichen bis hin zur Budgethilfe zum Tragen.



Der FAABA-Präsident mit der gewählten und der nicht gewählten Gemeinderatskandidatin von N'Dali.



Der Weg zur Chancengleichheit von Frau und Mann ist noch weit.

\* Der Autor, Dr. Richard Gerster, ist Wirtschaftswissenschaftler und arbeitet als selbständiger Berater und Publizist ([www.gersterconsulting.ch](http://www.gersterconsulting.ch)). Dieser Artikel ist Teil einer Serie, welche vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) in Auftrag gegeben wurde, um die Budgethilfe aus verschiedenen Perspektiven zu beleuchten. Sie geben die persönliche Meinung des Verfassers wieder.