

# Die Quote allein reicht nicht immer Ein Experiment in Kongo zeigt, wie steinig der Weg zur Gendergerechtigkeit ist

Macartan Humphreys, Peter van der Windt und Raul Sanchez de la Sierra

Eine umfangreiche Literatur legt nahe, dass Genderquoten für lokale Entscheidungsprozesse zu Veränderungen führen können, und zwar hinsichtlich der Art der produzierten öffentlichen Güter und hinsichtlich der politischen Macht von Frauen. Die Kernidee ist: Wenn Frauen Führungspositionen innehaben, kann das den Frauen Einfluss auf Entscheidungsprozesse verleihen, was wiederum Folgen für die Haltung der Gesellschaft gegenüber Frauen und deren Rolle in anderen politischen Foren haben kann.

Untersuchungen von Quotenregelungen in Parlamenten oder lokalen Regierungsstrukturen liefern Belege für diese Sichtweise. Nichtregierungsorganisationen haben sich von institutionellen Innovationen inspirieren lassen, Neues auf der informellen Ebene zu erproben. Diesen Organisationen fehlen zwar die formalen Befugnisse zur Umsetzung, aber wenn der Staat schwach ist, kann ein sozialer Wandel manchmal nur durch informelle Innovationen erreicht werden. Seit den 1990er Jahren wurde die Idee der „partizipativen Entwicklung“ und insbesondere Programme für gemeindebasierte Entwicklung (englisch *community-driven development* – CDD) zum bevorzugten Modell für die Entwicklungsarbeit. Als Teil dieser Programme fördern Entwicklungsagenturen regelmäßig auf verschiedene Weise die Partizipation von Frauen. Das NSP-Programm in Afghanistan (*National Solidarity Program* der Weltbank) hat zum Beispiel nach Geschlechtern ausgewogene Dorfgemeinschaftsräte gebildet und sorgte für die Beteiligung von Frauen an den Wahlen der Räte und an der Auswahl von dörflichen Entwicklungsprojekten sowie an der Umsetzung mindestens eines Programms, das speziell Frauen zugute kommt.

Entwicklungsorganisationen könnten diese Innovationen möglicherweise am ehesten umsetzen. Aber es gibt auch gute Gründe für die Befürchtung, dass die Erfahrungen der Regierungsakteure nicht direkt auf NGOs zu übertragen sind. Unterschiede sind unter anderem ihre Legitimität, die je nach Kontext größer oder kleiner als die des Staates sein kann. Ein weiterer Unterschied ist, dass die von ihnen eingeführten Innovationen ihrem Wesen nach weniger strukturell sind. Die in anderen Kontexten untersuchten Genderquoten konzentrieren sich oft auf Reformen bereits existierender, langfristig eingerichteter und gewählter Institutionen. Im Gegensatz dazu schaffen Entwicklungsakteure häufig neue, kurzfristig eingerichtete Parallelinstitutionen – etwa ein Komitee mit Geschlechterparität, das die Umsetzung von Entwicklungsprojekten managt –, haben jedoch möglicherweise nicht die nötige institutionelle Stärke, um sinnvolle Auflagen in aktuellen Entscheidungsprozessen durchzusetzen.

Um die These zu beurteilen, dass Genderquoten die Position von Frauen stärken, haben wir ein großes Entwicklungsprogramm untersucht. Dieses zielte darauf ab, geschlechtsspezifische Ungleichheit im Osten Kongos zu bekämpfen, indem in örtlichen Dorfgemeinschaftskomitees Plätze für Frauen reserviert wurden. Wir haben mit einer Nichtregierungsorganisation zusammengearbeitet, die die Stärkung der Frauenrechte anstrebt und bereit war, ihre eigenen Ideen kritisch überprüfen zu lassen. Unsere Untersuchung des ausgewählten Entwicklungsprogramms fand als randomisierte Studie statt, was uns in die ungewöhnlich gute Lage versetzte, zu beurteilen, ob diese reservierten Plätze einen Einfluss auf die Position der Frauen in diesen Gemeinden haben.

---

**Summary:** Do gender quotas for local decision-making lead to changes in political outcomes and the political power of women in community life? While much evidence suggests that long-term institutional investments in women's representation works, our experimental study of a major development intervention finds no evidence that quick fix representation innovations often implemented by external actors are effective at bringing about change in gender norms.

---

**Kurz gefasst:** Wirken Geschlechterquoten sich bei Entscheidungsprozessen auf lokaler Ebene positiv auf die Ergebnisse und auf die gesellschaftliche Machtposition von Frauen aus? Es gibt viele Belege für die These, dass Vorgaben für Interessensvertretungen die Position von Fraueninteressen langfristig stärken. Unsere Studie über eine breit angelegte experimentelle entwicklungspolitische Intervention zeigt allerdings: Punktuelle, kurzfristig angelegte Innovationen bei der Interessenswahrnehmung, wie sie in der Entwicklungsarbeit oft von externen Akteuren eingeführt werden, führen noch nicht zu einem wirklichen Wandel der Geschlechternormen.

Die Entwicklungsmaßnahme wurde zwischen 2007 und 2010 in 661 Gemeinden in der Demokratischen Republik Kongo umgesetzt. Diese Gemeinden waren an den Wahlen für die jeweils zehnköpfigen Verwaltungskomitees beteiligt, die für die Überwachung eines Entwicklungsprojekts im Umfang von 3.000 US-Dollar verantwortlich waren. In der nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Hälfte der Dörfer mussten die Komitees aus fünf Männern und fünf Frauen bestehen, das waren die „Gebiete mit Geschlechterparität“. In der anderen Hälfte der Dörfer, den „Gebieten ohne Geschlechterparität“, konnten die Gemeinden die Zusammensetzung der Komitees nach Geschlechtern selbst bestimmen – und wählten überwiegend Männer in die Komitees. Die Zufallsverteilung erlaubte uns, den kausalen Effekt zu untersuchen, den die Bemühungen der Entwicklungsagenturen, Frauen in Führungspositionen zu platzieren, auf die darauffolgende Ermächtigung von Frauen haben.

Die Maßnahme fand in einem Gesamtumfeld mit beträchtlicher Geschlechterungleichheit statt. Die kongolesischen Gesetze spiegeln diese Ungleichheit wider. Per Gesetz ist der Mann das Familienoberhaupt, während die Frau für den Haushalt verantwortlich ist. Frauen sind in ihrer Bewegungsfreiheit und im Zugang zu öffentlichen Räumen eingeschränkt. Das Gesetz verpflichtet Frauen, in einer vom Ehemann gewählten Wohnstätte zu leben. Ohne die Einwilligung ihres Mannes können Frauen keinen Pass beantragen. Insgesamt steht Kongo im *Gender Inequality Index* des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) auf Rang 150 von 156 Ländern. Dieser Index basiert auf Faktoren der reproduktiven Gesundheit, der Frauenförderung und des ökonomischen Status.

Wir haben den Effekt der Förderung des Zugangs von Frauen zu Führungspositionen auf drei Ebenen untersucht: Erstens haben wir die von der Nichtregierungsorganisation gesammelte Projektdaten für alle 661 Dörfer genutzt. So erhielten wir Kenntnisse über die Projektauswahl im Rahmen der CDD-Maßnahme, an der die Dörfer beteiligt sind. Zweitens haben wir die Projektauswahl und die Position von Frauen in der Gemeinde nach Abschluss des Programms untersucht. Um diese Auswirkungen zu messen, haben wir eine unabhängige, bedingungslose Bargeldtransfer-Maßnahme genutzt, die nach dem Feldexperiment von lokalen Universitäten in zufällig ausgewählten Gebieten durchgeführt wurde. Darunter waren Gebiete mit Geschlechterparität ebenso wie Gebiete ohne Geschlechterparität. Ausgewählte Gemeinden (ein Dorf in jeder Gruppe von Dörfern, ausgewählt proportional zur Größe) erhielten 1.000 US-Dollar, die sie ohne Bedingungen oder Kontrolle in einem Zeitraum von zwei Monaten verwalten konnten.

Wir haben dann die Unterschiede bei der Umsetzung dieses Programms zwischen Gebieten mit Geschlechterparität und Gebieten ohne Geschlechterparität verglichen: Wurden verschiedene Projekte ausgewählt? Nahmen Frauen führende Rollen bei der Verwaltung der 1.000 US-Dollar ein? So können wir Entscheidungen zur Bereitstellung öffentlicher Güter und zum tatsächlichen Verhalten im Zusammenhang mit der Position von Frauen in ihren Gemeinden messen.

Zuletzt haben wir Daten über die Einstellungen von Bürgern gegenüber Frauen erhoben.

Innerhalb dieser breiten Palette von Parametern fanden wir keinen Nachweis dafür, dass sich die Förderung des Zugangs von Frauen zu Führungspositionen auf die Ermächtigung von Frauen auswirkt. Die Maßnahme führte nicht zu sichtlichen Veränderungen in der Art der Verteilung öffentlicher Güter während des Programms. Wir fanden auch keinen Hinweis auf Auswirkungen auf die Projektauswahl und die Position von Frauen in den Gemeinden nach Ende des Programms. Schließlich gibt es auch keine Indizien dafür, dass unser Verfahren zu unterschiedlichen Einstellungen gegenüber der Rolle von Frauen in der Gemeinde geführt hat.

Soweit wir überhaupt Auswirkungen einschätzen konnten, waren diese schwach. So deutet eines unserer stärksten Ergebnisse darauf hin, dass die Genderquote zu einem Anstieg des Frauenanteils in späteren Entwicklungsprojekt-Komitees um 1,7 Prozent führte (von einem Basiswert von 22 Prozent). Viele Resultate

wiesen in die Richtung, die unseren Annahmen entgegengesetzt waren. Fast 1.000 Teilnehmer beantworteten unsere Fragen zur Position von Frauen in den Gemeinden. Wir fragten nach ihrer Meinung zu den folgenden Aussagen: „Frauen sollten die gleichen Rechte haben wie Männer“, „Frauen sollten das Recht haben, sich zu beschweren, wenn sie schlecht behandelt werden“, „Frauen sollten für Verwaltungsposten kandidieren können“ und „Frauen sollten für das Präsidentenamt kandidieren können“. In drei von vier Fällen sahen wir, dass die Befragten in den Gebieten, in denen Geschlechtergleichheit gefordert war, seltener die Haltung vertraten, dass die Position der Frauen gestärkt werden sollte. Keine der geschätzten Auswirkungen war jedoch statistisch signifikant.

Warum haben Frauenquoten in unserem Fall keine Auswirkungen? Wir untersuchten eine Reihe möglicher Erklärungen. Alles in allem nehmen wir an, dass das Ergebnis auf die relative Schwäche sozialer Maßnahmen von Entwicklungsorganisationen zurückzuführen ist, konkret: die mangelnde Intensität ihres Engagements, die kurze Dauer der jeweiligen Maßnahmen und die Delegation von Entscheidungsverantwortung. Die positiven Befunde im Zusammenhang mit Genderquoten stammen überwiegend aus Fällen, wo diese Quoten von Regierungen mittels gesetzlicher Reformen bereits existierender Institutionen eingeführt wurden. Diese Resultate haben Entwicklungsfachleute inspiriert, die durch vergleichbare institutionelle Innovationen ähnliche Veränderungen anstreben. Doch unsere Daten unterstützen diesen Enthusiasmus nicht.

Unsere Null-Resultate aus dem Kongo betonen die Schwierigkeit bei der Übertragung von Beispielen bei der Bekämpfung von Geschlechterungleichheiten. Veränderungen benötigen wahrscheinlich tiefgreifende Maßnahmen mit längeren Zeithorizonten. Diese könnten zum Beispiel institutionelle Reformen auf nationaler Ebene sein, dazu gehören wahrscheinlich aber auch strukturelle Veränderungen wie kontinuierliche Investitionen in die Bildung und in die Gesundheitsfürsorge von Frauen und Mädchen, um sicherzustellen, dass der theoretische Ansatz, Frauen zu fördern, auch in der Praxis durchgesetzt wird.

Hier ergibt sich eine abschließende Lehre für Entwicklungsmaßnahmen: Viele Kennzeichen von Entwicklungsprogrammen beruhen auf der optimistischen Annahme, recht bescheidene Maßnahmen könnten große soziale Auswirkungen haben. Entwicklungsorganisationen, Regierungen von Entwicklungsländern, Entwicklungsagenturen in reichen Ländern und in der Entwicklungspolitik tätige Nichtregierungsorganisationen bevorzugen oft Maßnahmen, für deren Wirksamkeit es keine ausreichenden Belege gibt. Doch wenn diese Organisationen wie in diesem Fall bereit sind, ihre eigenen Annahmen kritisch zu prüfen, können sie herausfinden, welche Auswirkungen ihre Programme haben. Dies ist für die Planung von Entwicklungsmaßnahmen gut, und es ist für die Sozialwissenschaften gut.



**Macartan Humphreys** ist Direktor der Abteilung Institutionen und politische Ungleichheit am WZB und Professor für Politikwissenschaft an der Columbia University in New York. *(Foto: Jacobia Dahm)*

[macartan.humphreys@wzb.eu](mailto:macartan.humphreys@wzb.eu)

**Peter van der Windt** ist Assistant Professor of Political Science an der New York University – Abu Dhabi. Mittels Feldexperimenten, Daten und Statistiken forscht er über Governance und Service-Delivery-Systeme in Staaten mit geschwächter Regierung.

[petervanderwindt@nyu.edu](mailto:petervanderwindt@nyu.edu)

**Raul Sanchez de la Sierra** ist Assistant Professor an der Haas School of Business der University of California, Berkeley und Academy Scholar an der Universität Harvard.

[rsanchezdelasierra@berkeley.edu](mailto:rsanchezdelasierra@berkeley.edu)