



Weltweites Engagement | Partnerschaft vor Ort

# Demokratie stärken

Den Dialog zwischen  
Staat und Zivilgesellschaft fördern

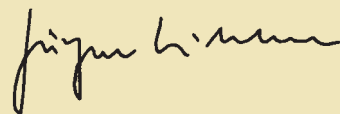
<b>Vorwort</b> .....	3
Dr. Jürgen Wilhelm, Kay Andraschko	
<b>Weltweites Engagement – Partnerschaft vor Ort</b> .....	4
<b>Demokratieförderung durch den DED – Ein neuer Ansatz</b> .....	5
Kay Andraschko	
<b>In kleinen Schritten zu neuen Horizonten – Bürgerbeteiligung an der Stadtplanung am Beispiel Siem Reap und Battambang in Kambodscha</b> .....	8
Birgit Schindhelm	
<b>Rechtsreform: Der Schlüssel zu sozialem Wandel? – Erfahrungen aus dem ländlichen Sambia</b> .....	11
Emmi Hypponen	
<b>Mehr Basisdemokratie in der Armutsbekämpfung – Interview mit Pham Hoai Giang, Leiterin der Abteilung für internationale Zusammenarbeit der Frauenunion in Vietnam</b> .....	15
Ilonka Boltze	
<b>Juanita, komm mit dem Esel zur Tankstelle – Bürgerradios in Ecuador</b> .....	17
Kai Laufen	
<b>Weibliche Genitalverstümmelung ist eine Menschenrechtsverletzung – Im Sudan unterstützt der DED lokale Organisationen im Kampf gegen weibliche Genitalverstümmelung</b> .....	20
Judith Thiemann/Kristina Spaar	
<b>Bürgerbeteiligung in der kommunalen Finanzverwaltung – Der partizipative Bürgerhaushalt in Cotacachi, Ecuador</b> .....	23
GTZ/BMZ	
<b>Kommunale Wirtschaftsförderung im westafrikanischen Kontext – Selbstverwaltung der Kommunen – Westafrika beschreitet Neuland</b> .....	27
Heinz-Friedel Bomhoff	
<b>Demokratieförderung durch den DED – Herausforderungen</b> .....	30
Thomas Knoll	

Die Unterstützung von Demokratisierungsprozessen in den Partnerländern hat in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. Die Millenniumserklärung, in der die „Verpflichtung zu guter Regierungsführung“ festgeschrieben wurde, und das Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung mit den Ansatzpunkten „Verwirklichung der Menschenrechte“ und „Unterstützung verantwortungsvoller Regierungsführung“ haben dieser Entwicklung Rechnung getragen. Des Weiteren finden sich diese Ziele im Koalitionsvertrag von 2005 sowie im Menschenrechtsaktionsplan (2004–2007) der Bundesregierung.

Um die Demokratien in den Partnerländern zu stärken, hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mit 29 Regierungen den Schwerpunkt „Demokratie, Zivilgesellschaft, öffentliche Verwaltung“ vereinbart. Die landesspezifischen Ausrichtungen reichen dabei von „Gute Regierungsführung, Staat und Zivile Gesellschaft“ (Sambia) über „Dezentralisierung“ (Indonesien) bis zu „Verwaltungs- und Justizreform“ (Bolivien). Kein anderer der 12 BMZ-Schwerpunkte wurde so oft vereinbart wie der zur Unterstützung von Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentlicher Verwaltung.

Der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) konzentriert sich im Bereich Demokratieförderung auf „Stärkung der Zivilgesellschaft“ und „Kommunalentwicklung“. Partner sind zum einen zivilgesellschaftliche Organisationen, die mit ihrer Arbeit politische Entscheidungen auf lokaler Ebene beeinflussen, zum anderen staatliche bzw. kommunale Verwaltungen, die bereit sind, eine partizipative Politikgestaltung zu unterstützen.

Aufgabe des DED ist die Stärkung der Managementkapazitäten dieser Partner und die Unterstützung des Dialogs zwischen Staat und Gesellschaft. Der DED nimmt damit eine wichtige Brückenfunktion wahr. DED-Fachkräfte, Entwicklungstipendiaten, lokale einheimische Fachkräfte und der Einsatz finanzieller Mittel dienen dem gleichen Ziel: Demokratie auf lokaler Ebene umzusetzen. Ein wichtiges Ziel des DED ist außerdem die Beteiligung der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung nationaler Armutsminderungsstrategien.

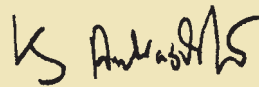


Dr. Jürgen Wilhelm,  
Geschäftsführer

Der DED setzt gleichermaßen auf zivilgesellschaftliche und kommunale/staatliche Partner, da wir uns der Bedeutung beider Pole für die Entwicklung der Demokratie in den Partnerländern bewusst sind.

Gegenwärtig unterstützen über 300 Fachkräfte des DED Demokratisierungsprozesse in 31 Partnerländern. Fast alle leisten ihren Beitrag zum BMZ Governance Profil „Dezentralisierung politisch gestalten“ und arbeiten im Sinne des Mehrebenenansatzes der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf der Lokal- bzw. Regionalebene.

Das vorliegende Heft bietet anschauliche Einblicke in die Arbeit des DED im Bereich der Demokratieförderung. Einer Einführung, die die wichtigsten zukünftigen Weichenstellungen erläutert, folgen Projektbeispiele aus den Leistungsangeboten des DED zur Demokratieförderung. Am Schluss des Hefts wird auf zukünftige Herausforderungen an den DED im Bereich Demokratieförderung eingegangen.



Kay Andraschko



Quelle: Kai Laufen



Quelle: Florian Weigand



Quelle: Ellen Prowe

## Weltweites Engagement | Partnerschaft vor Ort

Seit seiner Gründung 1963 verfolgt der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) das Ziel, die Menschen in Entwicklungsländern partnerschaftlich dabei zu unterstützen, ihre Lebensbedingungen zu verbessern. Der DED setzt Fachkräfte – die Entwicklungshelfer – dort ein, wo sie den Menschen den größten Nutzen für die Entwicklung ihres Landes bringen können. Kompetenten Fachkräften aus Deutschland bietet der DED auf diese Weise die Möglichkeit, sich für einen Zeitraum von mindestens zwei Jahren in Entwicklungsländern zu engagieren. Derzeit sind rund 1.000 Fachkräfte in 46 Ländern im Einsatz.

Der DED ist eine gemeinnützige Gesellschaft. Gesellschafter sind die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), und der Arbeitskreis „Lernen und Helfen in Übersee“ (AKLHÜ), ein Zusammenschluss privater Organisationen. Finanziert wird die Arbeit des DED aus Mitteln des Bundeshaushaltes. Gesteuert wird das Engagement von der Zentrale in Bonn und von ca. 40 DED-Büros in den Partnerländern.





Quelle: Erhard Brunn

Freie Wahlen – auch in Deutschland erst seit 1990 für alle Bürgerinnen und Bürger selbstverständlich.

## Demokratieförderung durch den DED | Ein neuer Ansatz

Die Bedeutung von Good Governance und damit auch von Demokratisierungsprozessen für die Entwicklung unserer Partnerländer ist in vielen internationalen Konferenzen und Dokumenten ausführlich beschrieben worden. Die in den Papieren aufgestellten Forderungen und Eigenverpflichtungen richten sich zu Recht in erster Linie an die nationalen Regierungen. In der Erklärung von Paris wird nun auch explizit die Schaffung von Managementkapazitäten auf lokaler Ebene gefordert, um dort die Regierungsführung zu stärken.

Hier setzt der DED im Arbeitsfeld Demokratieförderung an.

Partner des DED sind sowohl *zivilgesellschaftliche Organisationen*, die befähigt werden, ihre politische Teilhabe an Entscheidungen auf lokaler Ebene einzufordern, als auch *Kommunal- und Regionalverwaltungen*, die in ihrer Selbstverwaltungs- und Dienstleistungsfähigkeit gestärkt werden.

Der DED arbeitet in der Regel direkt in den Partnerstrukturen mit, um deren Managementkapazitäten mit Hilfe von Schulungen und Coaching durch seine Fachkräfte nachhaltig zu stärken. Bei seiner Arbeit achtet der DED darauf, keine parallelen Projektstrukturen zu den bestehenden aufzubauen, da

diese die Gefahr in sich bergen, insbesondere staatliche beziehungsweise kommunale Strukturen noch mehr zu schwächen und den öffentlichen Sektor seiner Verantwortung gegenüber der eigenen Bevölkerung zu entheben.

Den DED-eigenen Rahmen der Arbeit stellt die „Fachleitlinie Demokratieförderung“<sup>1</sup> dar. Sie enthält die wesentlichen inhaltlichen Vorgaben des Fachreferats für die Arbeit in den Partnerländern. Mit der Neuformulierung der Fachleitlinie im Jahr 2006 hat der DED mehrere Richtungsentscheidungen getroffen.

1 | Die Fachleitlinie Demokratieförderung steht auf der Internetseite des DED ([www.ded.de](http://www.ded.de)) zum Download zur Verfügung.

## Aufwertung des Themenfelds „Stärkung der Zivilgesellschaft“

Die im DED praktizierte programmpolitische Trennung zwischen der Stärkung der Zivilgesellschaft und der Kommunalentwicklung wurde aufgehoben. Dies impliziert, dass die staatlichen Institutionen einerseits und die Akteure der Zivilgesellschaft andererseits als gleichrangige Akteure im Demokratisierungsprozess angesehen werden. Einem Staat, der seine Dienstleistungen bis in die lokalen Strukturen hinein in transparenter und nachvollziehbarer Weise an den Bedürfnissen der Bevölkerung ausrichtet, muss eine organisierte und artikulationsfähige Zivilgesellschaft gegenüber stehen, die diese Prinzipien nicht nur einfordert, sondern auch Kooperationsbereitschaft gegenüber den öffentlichen Instanzen signalisiert und diese umsetzt.

Für den DED stellt damit die Stärkung von zivilgesellschaftlichen Strukturen im Zusammenspiel mit der Kommunalentwicklung eine unerlässliche Komponente in allen Programmen zur Demokratieförderung dar. Der DED wird sich zukünftig

für die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft liegt der Fokus nun auf solchen Organisationen, die ihre Zielsetzungen auf politische Teilhabe insbesondere benachteiligter Bevölkerungsgruppen und Durchsetzung demokratischer „Spielregeln“ richten. Damit sind vornehmlich Menschenrechtsorganisationen, Interessensvertretungen indigener Völker, Frauenrechtsorganisationen sowie lokale Medien von Interesse.

## Eindeutige Rolle im Mehrebenenansatz

Der DED hat sich mit der Formulierung der neuen Fachleitlinie Demokratieförderung deutlich im Rahmen der „EZ aus einem Guss“ positioniert. Zur Unterstützung von Dezentralisierungsprozessen in den Partnerländern agiert er insbesondere auf der kommunalen und gegebenenfalls regionalen Ebene. Aufgabe der Fachkräfte des DED im Mehrebenenansatz der deutschen EZ ist es, die Erfahrungen in ihrem Projektumfeld auf die nationale Ebene zu spiegeln, um einerseits die Breitenwirksamkeit zu erhöhen und andererseits den nationalen politischen Entscheidungsträgern die Auswirkungen von Reformprozessen auf die Basis mitzuteilen. Diese Aufgaben

verlangen eine enge Abstimmung und offene Kommunikation zwischen den verschiedenen Akteuren der EZ und den Partnern auf den unterschiedlichen Ebenen. In vielen Partnerländern sind schon gute Ergebnisse zu verzeichnen, obwohl es hierbei sicherlich noch Verbesserungsbedarf gibt.

## Thematische Profilschärfung

Das Profil des DED in der Demokratieförderung wurde auf die Schwerpunktsetzung der deutschen EZ ausgerichtet. Hier arbeitet der DED mit nahezu all seinen Projekten dem Governance-Profil-Baustein der deutschen EZ, „Dezentralisierung politisch gestalten“, zu. Die Profilschärfung äußert sich in den 12 Leistungsangeboten, die der DED seinen nationalen und internationalen (Kooperations-) Partnern unterbreitet (siehe Kasten). Diese Leistungsangebote sind ausführlich beschrieben und mit guten Praxisbeispielen hinterlegt, so dass sie im DED-eigenen Wissensmanagement-System für alle Fachkräfte und potenzielle Kooperationspartner zugänglich sind.

Wie sich die Umsetzung dieser Leistungsangebote in der Praxis darstellt, wird im Folgenden anhand einiger Projektbeispiele aus den Partnerländern des DED dargestellt.

**Kay Andraschko**, *Politologe, Leiter des DED-Fachreferats Demokratieförderung, Zivilgesellschaft und Kommunalentwicklung. Von 1998–2001 Entwicklungshelfer für den DED in Benin.*  
**Info:** [www.ded.de](http://www.ded.de)

Kommunales Radio im Dienste der Demokratieförderung.



## Leistungsangebote des Fachreferats Demokratieförderung, Zivilgesellschaft und Kommunalentwicklung

### → **Stärkung der lokalen Demokratie**

Der Beitrag des DED zielt darauf ab, die Managementkompetenz der Mitglieder kommunaler und regionaler Verwaltungseinheiten sowie der Entscheidungsträger der organisierten Zivilgesellschaft zu verbessern. Dabei nimmt er eine Brückenfunktion zwischen Staat und Gesellschaft wahr. Neben umfassender Beratung werden Fortbildungen angeboten. Zur Schaffung von Transparenz politischer Entscheidungen fördert der DED insbesondere lokale Medien.

### → **Begleitung von Prozessen zur Armutsbekämpfung (PRS-Prozessen)<sup>1</sup>**

Die Unterstützung von PRS-Prozessen zielt sowohl auf die Förderung der Demokratie als auch auf die Bekämpfung der Armut ab. Der DED begleitet NRO, kommunale Gebietskörperschaften sowie lokale Zusammenschlüsse wirtschaftlicher Interessengruppen bei der Erarbeitung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategien. Er übernimmt Monitoring-Aufgaben bei der Umsetzung der PRS und fördert über Netzwerkarbeit den Erfahrungsaustausch zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen sowie Abstimmungsprozesse mit Gebern.

### → **Capacity Building**

Capacity Building gilt als übergreifende Aufgabe, um staatliche Institutionen und zivilgesellschaftliche Organisationen zur Wahrnehmung ihrer demokratischen Rechte zu befähigen. Die Unterstützung durch den DED besteht in Fortbildungsangeboten, in Beratungsleistungen im Bereich des Qualitätsmanagements, der Organisationsentwicklung, im Personalmanagement sowie in der Finanzverwaltung.

### → **Beratung von dezentrierten Regionalverwaltungen**

Der DED unterstützt Regionalverwaltungen als Vertretungen des Zentralstaats auf unterer Verwaltungsebene durch angepasste Fortbildungsmodule für deren Personal sowie bei der Entwicklung von Dienstleistungsangeboten für die Kommunen und im Rahmen der Kommunalaufsicht.

### → **Frauenförderung durch zivilgesellschaftliche Organisationen**

Der DED unterstützt insbesondere Organisationen, deren Ziel die Verbesserung der Lebenssituation von Frauen und Mädchen ist. Der DED berät bei der Förderung der Repräsentation und Partizipation von Frauen an politischen Entscheidungen, der Stärkung der Rechte der Frauen und Mädchen, der Aus- und Fortbildung von Frauen als Führungskräfte sowie bei der Entwicklung ihrer Verhandlungsfähigkeiten mit dem Staat und anderen sozialen Gruppen.

### → **Schutz der Menschenrechte**

Im Menschenrechtsschutz unterstützt der DED insbesondere solche Organisationen, die sich für politische Menschenrechte anderer Gesellschaftsgruppen einsetzen, sowie Lobbyorganisationen, die die Rechte benachteiligter Gruppen (z.B. Kinder, Frauen, Menschen mit Behinderungen, Homosexuelle und ethnische Minderheiten) vertreten. Zunehmende Bedeutung hat in diesem Themenfeld der Kampf gegen weibliche Genitalverstümmelung, die einen Verstoß gegen das Recht auf körperliche Unversehrtheit darstellt.

### → **Unterstützung der Belange indigener Völker**

Die Förderung des Selbstbestimmungsrechts indigener Völker und ihrer politischen Mitbestimmung steht für den DED insbesondere in

Lateinamerika im Vordergrund. Neben Capacity Building leistet der DED Unterstützung zur Stärkung der Repräsentation und Partizipation indigener Gruppen an politischen Entscheidungen, ihrer Verhandlungsfähigkeit sowie bei der Durchführung kultureller Projekte zur Stärkung von Recht und Identität und bei der Anerkennung und nachhaltigen Nutzung indigener Territorien.

### → **Netzwerkbildung von NRO und Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit sowie der kommunalen Nord-Süd-Zusammenarbeit**

Netzwerkbildung zielt einerseits auf die Förderung des fachlichen Austauschs und der Lobbytätigkeit der Zivilgesellschaft, andererseits auf den Zusammenschluss von Kommunen zu Gemeinde- oder Zweckverbänden zur gemeinsamen Bewältigung von Problemen ab. Der DED bietet Beratung bei der Koordinierung interkommunaler Dienstleistungen und der Stärkung der organisatorischen und finanziellen Eigenständigkeit von Kommunalverbänden. Er unterstützt NRO-Dachverbände und Netzwerke sowie Lokale Agenda 21-Prozesse und fördert die kommunale Entwicklungszusammenarbeit.

### → **Verbesserung kommunaler Dienstleistungen**

Es werden insbesondere solche Dienstleistungen gefördert, die auf eine nachhaltige Verbesserung der Lebenssituation von Frauen, Jugendlichen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen abzielen. Das Angebot des DED reicht von technischer und organisatorischer Beratung bei der Erbringung kommunaler Dienstleistungen über Förderung der Zusammenarbeit von Kommunen und Privatwirtschaft im Sinne von PPP (Public Private Partnership) bis zur Stärkung privater Träger, die kommunale Dienstleistungen anbieten wollen.

### → **Verbesserung der kommunalen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung**

Die Unterstützung des DED zielt vor allem auf den Erhalt und die Verbesserung örtlicher Beschäftigungsmöglichkeiten ab. Daher konzentriert sich das Beratungsangebot auf die Unterstützung bei der Erarbeitung einer gemeinsamen Strategie von Kommune und Wirtschaft in Abstimmung mit Vertretern der zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie auf deren Umsetzung.

### → **Stärkung der Planungskompetenzen in öffentlichen Verwaltungen**

Der DED fördert partizipative und dezentrale Planungsprozesse von Kommunalverwaltungen mit der Bevölkerung. Kommunen und NRO werden bei der Datenerhebung und -auswertung, dem Auf- und Ausbau partizipativer Planungsverfahren sowie in der Erstellung und Umsetzung von Raum- und Fachplanungen unterstützt. Der DED fördert die Abstimmung zwischen kommunaler und regionaler Entwicklungsplanung und berät bei der lokalen Gesetzgebung.

### → **Verbesserung des kommunalen Finanzmanagements**

Hauptziel ist die Förderung der Eigenständigkeit der Kommunalverwaltungen in der Mobilisierung lokaler Ressourcen und deren vorschriftsmäßigen Verwendung. Der DED berät Kommunen hinsichtlich der Verbesserung des lokalen Steuerwesens und unterstützt sie in der (partizipativen) Haushaltsplanung, dem Haushaltsvollzug und der Rechnungsprüfung.





Quelle: Birgit Schindhelm

Training zur Flächennutzungsplanung für die Arbeitsgruppe Stadtentwicklungsplanung Siem Reap im April 2005.

## In kleinen Schritten zu neuen Horizonten | Bürgerbeteiligung an der Stadtplanung an den Beispielen Siem Reap und Battambang in Kambodscha

Vor mehr als tausend Jahren kamen die ersten Inder nach Kambodscha. Sie brachten ihre Kultur, ihr Wissen und ihren Glauben in das Land am Großen See, genauso wie ihre Architekten. Mit indischer „Entwicklungshilfe“ entstand Angkor – das Sinnbild Kambodschas und seiner Macht.

Mitte des 19. Jahrhunderts kamen die Franzosen. Als Kolonialmacht leisteten auch sie großzügig Entwicklungshilfe. Auch sie brachten Architekten mit, die den Städten Kambodschas ein neues Gesicht gaben.

Nach der Unabhängigkeit Kambodschas 1953 folgte eine kurze Zeit der Selbstständigkeit, die eine reiche Kultur und florierende Wirtschaft hervorbrachte. Junge kambodschanische Architekten konnten ihren eigenen modernen Stil entwickeln. Der Staat investierte in eigene Stadtentwicklungsmaßnahmen, Kambodscha zählte zu den bestentwickelten Ländern Südostasiens.

Nach kaum mehr als 20 Jahren endete diese Ära abrupt durch das Pol-Pot-Regime. Alle Errungenschaften fielen dem Terror

zum Opfer. Pol Pot entvölkerte die Städte, ließ Künstler, Ingenieure, Lehrer, Verwaltungsfachleute und auch Architekten ermorden.

Vor rund zehn Jahren nun begann die jüngste Etappe der Entwicklungszusammenarbeit für Kambodscha. Franzosen, Japaner, Koreaner, Chinesen, Thailänder, Inder, Australier, Deutsche, Kanadier, Italiener, Dänen – alle unterstützten die Entwicklung Kambodschas. Sie investieren, gestalten, planen, setzen ehrgeizige Projekte um. So haben sich die Kambodschaner seit



Jahrhunderten daran gewöhnt, dass ausländische Experten ins Land kommen und Planungen für ihre Städte erstellen. Und doch gibt es auch eine Alternative zu diesem Vorgehen.

Unter der Schirmherrschaft eines EU-geförderten Projektes (Asia-Urbs-Programm) entstanden in Kooperation mit der Konrad-Adenauer-Stiftung zwei Projektplätze des DED. In Siem Reap und Battambang versuchen die Entwicklungshelferinnen Birgit Schindhelm und Britta Uhlig praktikable Alternativen zu entwickeln:

### Weiterbildung und Dezentralisierung – Stadtentwicklungspläne werden von einheimischen Fachleuten auf lokaler Ebene erarbeitet

Im Jahr 2004 beschränkten die beiden Entwicklungshelferinnen mit der Bildung interdisziplinärer Arbeitsgruppen für Stadtplanung auf lokaler Ebene völlig neue Wege für Kambodscha. Durch fachliche Inputs der Entwicklungshelferinnen und wöchentliche Trainings lernten kambodschanische Ingenieure, Architekten und Techniker die Grundlagen von Kartierung und integrierter Stadtplanung kennen und wenden diese in der praktischen Arbeit am Stadtentwicklungsplan an. Mittel- bis langfristig wird dadurch – so die Hoffnung – die Unabhängigkeit von ausländischen Experten gefördert.

Vorbildcharakter haben die von den Entwicklungshelferinnen organisierten Planungsworkshops, in denen einheimische Fachleute aus verschiedenen Behörden und Verwaltungsebenen

mit ausländischen Beratern diskutieren, abwägen und gemeinsam Planungsentwürfe erstellen (z.B. zum Flächennutzungsplan). Die Teilnehmer haben die Chance, sich mit ihrem spezifischen Wissen einzubringen – seien es hervorragende Ortskenntnisse, Fachwissen, Erfahrungen oder empirischen Daten. Auf diese Weise werden die Planungen, die während der Arbeitsgruppentreffen und in den Planungsworkshops entstehen, sehr viel stärker als etwas Eigenes betrachtet als eine Planung, die von ausländischen Experten oder von Fachleuten der nationalen Ebene erstellt werden. Nicht zuletzt wird durch Qualifizierung von Fachkräften und durch eigenständige Planung die Distriktebene gestärkt und damit der Dezentralisierungsprozess in praktischer Form gefördert.

### Partizipation – Verschiedene Interessensgruppen werden bei der Stadtplanung einbezogen

Kambodschanische Entscheidungsträger und Fachleute stehen der Idee der Beteiligung lokaler Bevölkerung recht aufgeschlossen gegenüber. Zudem hat sich die Regierung Dezentralisierung und Demokratisierung auf die Fahnen geschrieben. Öffentliche Beteiligung wird also als eine gute Sache gesehen.

Was aber versteht man nun unter Beteiligung? Häufig wird fälschlicherweise Bürgerinformation schon als Beteiligung verstanden: Eine Planung wird erstellt und den Bürgern erläutert – mit dem Ziel die geplanten Maßnahmen dann möglichst problemlos wie geplant umsetzen zu können. Nur einen

Haken hat die Sache: Bei reiner Information hat die lokale Öffentlichkeit keinerlei Möglichkeiten, ihre eigenen Interessen und Ideen in die Planung einzubringen.

Diese Schwachstelle ist Ansatzpunkt für die Arbeit der Entwicklungshelferinnen in Siem Reap und Battambang. Neben der fachlichen Arbeit mit den neu gegründeten Arbeitsgruppen zur Stadtplanung widmen sie einen Großteil ihrer Energie dem Thema Bürgerbeteiligung. Dabei bringen sie die in ihrer Vorbereitung auf den Entwicklungsdienst erworbenen Kenntnisse partizipativer Verfahren in die Arbeit ein. Initiiert wurden halböffentliche Diskussionsforen (*Public Master Plan Forum*), in die Gemeindevertreter, Nicht-Regierungsorganisationen, religiöse Vereinigungen und Wirtschaftsverbände sowie wichtige Behörden und Institutionen integriert sind. Dieses Stadtplanungsforum wird als wichtiges Beteiligungsinstrument gesehen, da es einerseits Aufklärungs- und Informationsarbeit ermöglicht, und andererseits die Einbeziehung verschiedenster Interessengruppen die Diskussion von Interessenskonflikten erleichtert und Konsensfindung ermöglicht.

Zunächst musste allerdings sehr viel Überzeugungsarbeit geleistet und gegenseitiges Vertrauen geschaffen werden. Für die meisten Verwaltungsmitarbeiter stellte ein solches Forum absolutes Neuland dar, nie zuvor hatten sie öffentlich Planungen präsentiert und kontroverse Diskussionen geführt. Die Teilnehmer des Forums mussten sich erst mit dem Gedanken vertraut machen, dass sie nicht nur zuhören



Quelle: Birgit Schindhelm

Training zur Einführung in die Stadtentwicklungsplanung für Vertreter/innen verschiedener politischer Gremien und Behörden der Pilotdistrikte Battambang und Siem Reap im August 2003.

und alles akzeptieren, sondern dass sie tatsächlich mitdiskutieren, ihre eigene Meinung und Veränderungsvorschläge einbringen sollten. Die ausgesprochen positive Resonanz und mittlerweile sehr hohe Motivation und Beteiligung an den Foren macht Hoffnung in Hinblick auf zukünftige Veranstaltungen. Die Teilnehmer dieser interdisziplinären Gruppen für Stadtplanung honorieren, dass sie in diesem *learning-by-doing-Prozess* Vieles lernen, was über rein technische Kenntnisse hinausreicht.

## Stadtplanung ist so komplex wie ein Flugzeug

Um in Diskussionen das Verhältnis zwischen allen Komponenten der Stadtplanung besser erklären zu können, benutzt die Entwicklungshelferin Birgit Schindhelm ein Flugzeug als Sinnbild: Die technische Planungsarbeit ist der Rumpf, die Teilnahmeverfahren sind die Tragflächen, die Entscheidungsträger sind die Piloten, das Servicepersonal sind die lokalen Fachkräfte, die Wirtschaft ist der Antrieb, die Investitionsgelder sind der Treibstoff und die Bür-

ger der Stadt sind die Passagiere. Alle Teile sind voneinander abhängig. Nur, wenn alle Teile des Flugzeugs gut zusammenarbeiten, funktioniert das Flugzeug und trägt seine Passagiere zu neuen Horizonten.

## Der Weg ist das Ziel

In Kambodscha überlagert sich eine Vielzahl von Problemen der Stadtentwicklung und Stadtplanung. Die Liste reicht vom gravierenden Fachkräftemangel, über nicht existierende Gesetze und Verordnungen im Bereich Stadtplanung, dem vollkommen brachliegenden Kataster- und Kartographiewesen sowie dem wilden, absolut unregelmäßigen Wachstum der Städte bis hin zur drastischen Unterbezahlung der Verwaltungsmitarbeiter.

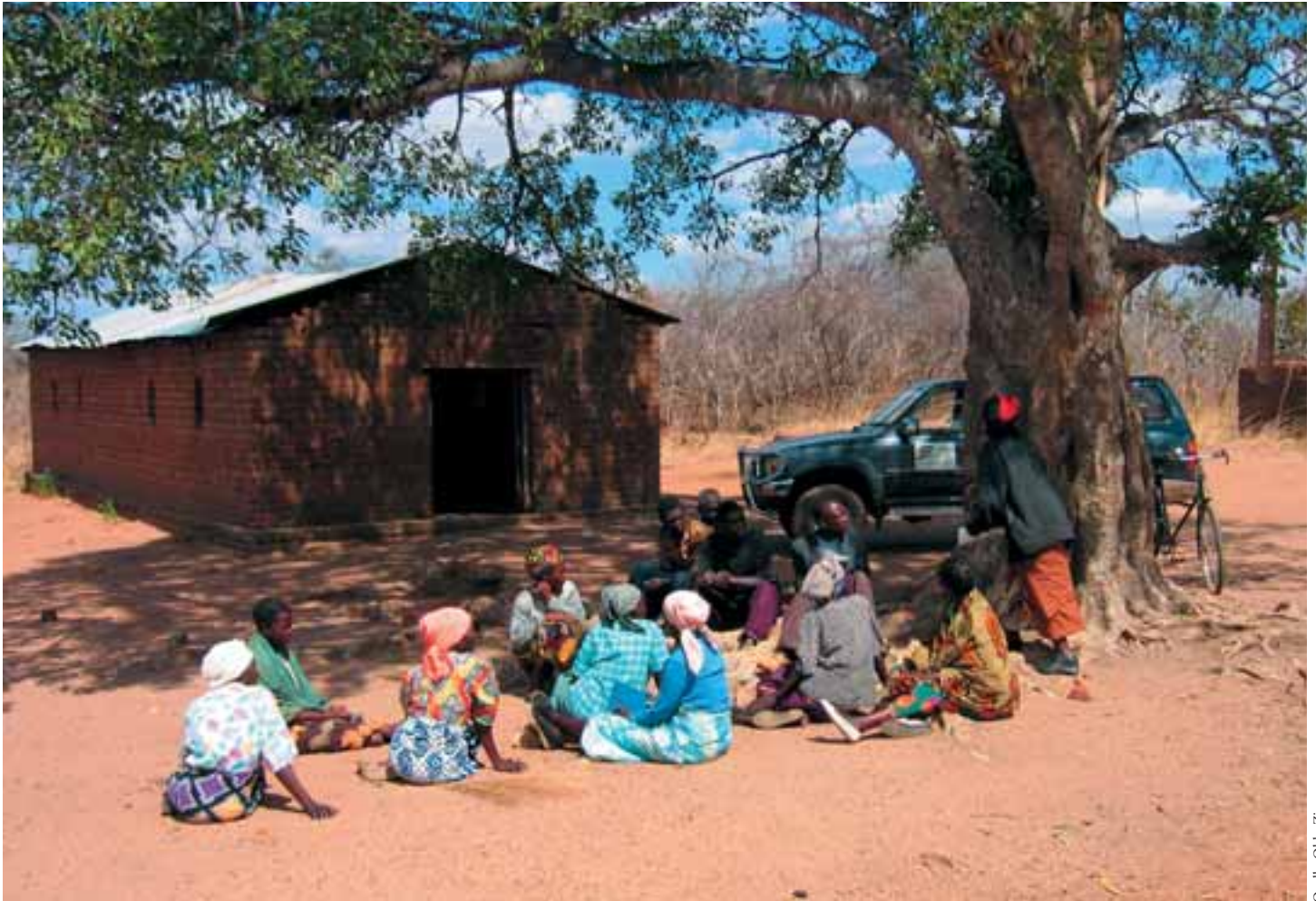
In einem solchen Umfeld mögen manche Stadtplaner die unbedingte Priorität auf die schnelle Erstellung von Planungen legen. Kleinteilige, zeit- und kraftaufwendige Qualifizierungsmaßnahmen und Bürgerbeteiligung wären in ihren Augen Luxus. Außerdem – so werden Kritiker anmerken – ist auch die Idee der Bürgerbeteiligung bei Stadtplanung eine fremdländische Idee und hat in Kambodscha keine Tradition. Das ist richtig: Kambodscha ist stark hierarchisch und patriarchalisch geprägt. Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung in der Stadtplanung existieren nicht. Die Entwicklung von Städten ist eine Aufgabe, die von jeher dem Herrscher schlecht oblag – und den ausländischen Experten. Die kambodschanische Regierung jedoch sieht die Stadtentwicklungspläne für Siem Reap und Battambang als Experiment. Die Erfahrungen im technischen Planungs-

prozess, in der Qualifizierung lokaler Fachleute sowie in den Teilnahmeverfahren werden als ein Beitrag gesehen, um künftig ein tragfähiges kambodschanisches Stadtplanungssystem und adäquate gesetzliche Regelungen entwickeln zu können.

Darüber hinaus lassen die Erfahrungen in den Pilotstädten Siem Reap und Battambang hoffen, dass Bürgerbeteiligung – ein Instrument aus dem westlichen Kulturkreis – die kambodschanische Stadtplanungskultur behutsam und nachhaltig beeinflussen kann. Das fremdländische Instrument kann einen Beitrag leisten, um die bisher vorherrschende Fremdbestimmung hin zu mehr Selbstbestimmung der kambodschanischen Städte zu überwinden. Bürgerbeteiligung kann helfen, Vertreter verschiedener Interessengruppen ins Gespräch über die Zukunft ihrer Städte zu bringen. Sie kann Mut machen, sich aktiv in die Gestaltung der Städte für die nächsten Generationen einzubringen. Und sie kann ein kleiner Baustein moderner kambodschanischer Demokratie und Stadtkultur sein.

**Birgit Schindhelm**, Dipl.-Ing. für Städtebau. Seit 2003 Entwicklungshelferin in der Distriktverwaltung Siem Reap, Kambodscha. Von 1998 bis 2001 Entwicklungshelferin in Nepal





Quelle: Okka Zimmermann

Gruppenarbeit vor dem Tagungsgebäude in Chikwa.

## Rechtsreform – der Schlüssel zu sozialem Wandel? | Erfahrungen aus dem ländlichen Sambia<sup>1</sup>

**Property grabbing** | Als Alifonsina Mwale heiratete, zog sie in das Dorf ihres Ehemanns im Distrikt Lundazi, gelegen in der Ostprovinz Sambias. Herr und Frau Mwale waren glücklich verheiratet, sie hatten sieben Kinder, ein großes Haus und ein zwei Hektar großes Baumwollfeld. Nach 18 Jahren Ehe starb Herr Mwale. Seine Familienangehörigen warfen Alifonsina und Kinder aus dem Haus, nahmen sich all ihre Besitztümer außer Töpfen und Pfannen und schickten sie zurück zu ihren Verwandten.

Alifonsinas Schicksal teilen Tausende von Frauen in ganz Sambia, insbesondere in den ländlichen Regionen ist diese Praxis weit verbreitet. Die überwiegende Mehrheit der Menschen in Sambia stirbt, ohne ein Testament verfasst zu haben. Die Aufteilung des Eigentums der oder

des Verstorbenen bleibt den Hinterbliebenen überlassen. Stirbt der Mann, dann ist *property grabbing* ein weit verbreitetes Phänomen: Die Familie des verstorbenen Mannes nimmt alle Besitztümer einfach an sich, die hinterbliebene Ehefrau geht leer aus.

### Der Intestate Succession Act

1989 wurde in Sambia ein Gesetz zur Kontrolle und Eindämmung des *property grabbing* verabschiedet, die Eigentumsrechte der Witwe sollten dadurch besser geschützt werden. Das Ge-

<sup>1</sup> | Der Beitrag entstand unter Mitwirkung von Helen Banda und wurde von Thomas Knoll aus dem Englischen übersetzt.



setz (*Intestate Succession Act*) regelt genau, wie die Besitztümer eines Verstorbenen unter den Hinterbliebenen aufzuteilen sind, wenn kein Testament vorliegt. Demnach erhält der Ehepartner 20% des Eigentums, die Hälfte der Hinterlassenschaft wird unter den Kindern aufgeteilt, während die beiden Elternteile jeweils 10 Prozent bekommen. Der Rest wird unter den übrigen Verwandten aufgeteilt. Eine weitere wichtige Regelung stellt die Bestimmung eines Nachlassverwalters dar. Dieser soll sicherstellen, dass die Besitzstände tatsächlich gemäß den Worten des Gesetzes aufgeteilt werden.

In der Theorie stellt der *Intestate Succession Act* einen wichtigen

Schritt in Richtung gerechterer Eigentumsverteilung dar und ist ein Versuch, das Wohlergehen der Witwe und ihrer Kinder zu sichern. Doch wie wird dieses Gesetz im Alltag umgesetzt? Welchen Einfluss hat es auf das Leben der ländlichen Bevölkerung, insbesondere auf Frauen und Kinder? Wie beeinflussen die Alltagsgewohnheiten der Menschen die Anwendung des Gesetzes? Was passiert, wenn ein geschriebenes Gesetz dem widerspricht, woran Menschen glauben?

## Das duale Rechtswesen Sambias

Sambia ist durch ein duales Rechtssystem gekennzeichnet. Geschriebene, formal anerkannte Gesetze bestehen neben überlieferten Gewohnheitsrechten. Während das verfassungsgemäße Rechtssystem der Tradition des britischen Rechtswesens folgt, gehen die Gewohnheitsrechte auf Brauchtümer und Traditionen zurück, die bereits lange vor der Kolonialisierung Sambias Bestand hatten. Die Anwendung traditioneller Regeln ist insbesondere in den ländlichen Regionen vorherrschend und variiert zwischen den einzelnen ethnischen Gruppen. Diese Rechtstradition hat starken Einfluss auf die Lebensbereiche Ehe und Familie, Erbschaft und Besitzstand. Zudem ist sie Grundlage der Rechtsprechung der *Local Courts* (örtlichen Gerichte) – derjenigen Rechtsinstanz, die der Dorfbevölkerung am nächsten und am ehesten zugänglich ist.

Es ist nicht selten, dass sich offizielles und traditionelles Recht widersprechen, insbesondere fehlt es den offiziellen Rechtsins-

tanzen an Akzeptanz bei der Bevölkerung, weil sie häufig der althergebrachten und weit verbreiteten Lebenspraxis der Menschen widersprechen. Doch bevor ein Fall überhaupt vor Gericht kommt, gibt es zahlreiche Hindernisse zu überwinden.

In den ländlichen Regionen fehlt es an einem Bewusstsein für die Verfahren und die Verbindlichkeit des staatlichen Rechtssystems. Viele Frauen wissen weder, dass sie ihren Ehemann bei sexuellem Missbrauch verklagen können, noch sind sie sich darüber im Klaren, dass die Angehörigen des Ehegatten bei *property grabbing* zur Rechenschaft gezogen werden können. Diejenigen, die es wissen, sind häufig zu arm, um den Fall vor Gericht zu bringen, geschweige denn um überhaupt den Transport zum Gericht bezahlen zu können.

Für viele stellt der Gang zu den öffentlichen Instanzen eine Furcht einflößende Vorstellung dar, und ohne moralische Unterstützung ergeben sie sich in ihr Schicksal. Viele denken außerdem an ihre sozialen Netzwerke und ob ein möglicherweise gewonnenes Rechtsverfahren es Wert ist, diese aufs Spiel zu setzen. Außerdem bildet Hexerei – so irrational dies außerhalb des afrikanischen Kontextes auch klingen mag – nach wie vor eine wirksame Abschreckung davor, eine Gerichtsvorladung zu bewirken.

Selbst wenn das öffentliche Rechtsverfahren einmal eingeleitet ist, gibt es weitere Besonderheiten zu berücksichtigen. Die Amtsträger in den örtlichen Gerichten verfügen für gewöhnlich über keine formale Ausbildung,

Diese drei von EPWDA ausgebildeten Laienjuristinnen wurden an öffentliche Gerichte berufen.



häufig vertrauen sie in ihren Urteilen auf ihren Menschenverstand und ihre Kenntnis der Rechtstraditionen. Oft sind diese Gerichte sehr einseitig fast nur mit Männern besetzt, so sind unter den 900 bei den *Local Courts* angesiedelten Juristen gerade einmal 35 Frauen vertreten, obwohl die Mehrzahl der Streitfälle Frauen diskriminierende Sachverhalte betrifft. Zudem sind diese Richter häufig selbst in einem traditionellen Umfeld aufgewachsen und wurden von Wertvorstellungen geprägt, die nicht selten im Widerspruch zu den staatlich festgeschriebenen Rechtsgrundsätzen stehen. Natürlich sind diese Richter selbst auch Teil der Gemeinschaft, innerhalb derer sie Recht sprechen, folglich müssen sie sich häufig den sozialen Konsequenzen ihrer mitunter unpopulären Entscheidungen stellen.

Was nun die oben angesprochene Erbschaftsproblematik anbelangt, so sind die prozentualen Vorgaben des *Intestate Succession Acts* nicht nur schwer verständlich, sondern oft auch schwer umzusetzen. Besitztümer lassen sich häufig nicht einfach teilen, und vielen Richtern mangelt es an Bildung, um den Wert einzelner Gegenstände angemessen beziffern zu können. Insbesondere die Eltern des Verstorbenen, die sehr viel Zeit und Mühe in die Erziehung ihres Sohnes investiert haben, sind häufig unzufrieden mit dem ihnen rechtmäßig zugesprochenen Anteil von nur 10% der Hinterlassenschaft. Weitere Schwierigkeiten treten zu Tage, wenn der verstorbene in Polygamie lebte. Dann nämlich muss der für die Witwe vorgesehene Anteil von 20 Prozent auf mehrere Frauen verteilt werden, was im sambischen

Kontext eine unbestimmte Anzahl von Witwen bedeuten kann. Hinzu kommt, dass Urteile immer wieder durch familiäre Verbindungen zu den Richtern beeinflusst werden.

Hierin liegt also die Krux der Angelegenheit: Überzeugungen, Glaube und Wertvorstellungen sind schwer zu beeinflussen, dies macht Rechtsreform zu einem langwierigen Prozess. Es reicht bei Weitem nicht aus, einfach im Parlament ein Gesetz zu verabschieden. Den Menschen muss die neue Rechtsprechung bewusst gemacht werden, denn um es anwenden zu können, ist die Akzeptanz des Gesetzes seitens der Bevölkerung unabdingbar. Wie aber können ländliche Regionen, die häufig von den nationalen Kommunikationswegen abgeschnitten sind, überhaupt erreicht und die dort verbreiteten uralten Gewohnheiten verändert werden?

### Die Rolle der Zivilgesellschaft

Die Antwort kann in der Zivilgesellschaft liegen, in Nichtregierungsorganisationen (NRO), die sich auf Rechtsaufklärung und -beratung spezialisiert haben und dabei ihren Fokus auf die ländlichen Regionen legen. In diesem Feld stehen die *Eastern Province Women Development Association* (EPWDA) und die *Law and Development Association* (LADA) an vorderster Stelle. Beide NRO engagieren sich (erstere in der Ostprovinz, letztere im Westen) für die Verbreitung des Rechtsbewusstseins auf dem Land und bilden *Paralegals* (Laienjuristen) aus, die in den Dörfern Rechtsberatung anbieten und Workshops durchführen, um die Dorfbevölkerung zu

### Die Initiative „Improvement of the legal status of women and girls in Sambia“

Die Nichtregierungsorganisationen EPWDA (*Eastern Province Women Development Association*) und LADA (*Law and Development Association*) sind Hauptakteure im Rechtsberatungsprogramm der landesweiten Initiative *Improvement of the legal status of women and girls in Zambia* (*Verbesserung der rechtlichen Situation von Frauen und Mädchen in Sambia*). In Kooperation mit der GTZ unterstützt eine DED-Fachkraft die qualitative Weiterentwicklung des Programms mit dem Ziel, dass die Ungleichbehandlung von Frauen und Kindern vor Gericht abnimmt und die gesprochenen Urteile sich tatsächlich an den geschriebenen Gesetzen Sambias orientieren. Die Evaluierung des Programms in 2005 hat gezeigt, dass die Arbeit der Paralegals nicht nur landesweit bekannt ist und von der Bevölkerung angenommen wird, sondern auch dass deren Arbeit von den anderen Rechtsinstanzen (Polizei, Gerichte) anerkannt und geschätzt wird. So wurde bereits 2002 mit Mrs. Martha Mvula erstmals eine Laienjuristin als Richterin an einen *Local Court* berufen.

sensibilisieren. Diese *Paralegals* sprechen häufig sehr empfindliche Themen an, von Kindesmissbrauch und häuslicher Gewalt bis zu *property grabbing* und bieten denjenigen Frauen moralische Unterstützung an, die ihren Fall vor Gericht bringen wollen. Um alle betroffenen und interessierten Menschen und Einrichtungen zu erreichen, strahlen beide Organisationen in den regionalen Radiosendern Programme zur Rechtsaufklärung aus und verbreiten Informationsmaterial in den lokalen Sprachen. Während der Schwerpunkt der Arbeit von LADA auf der Ausbildung von Schulkindern zu Laienanwälten liegt, richtet EPWDA mit zwei Projekten ihr Hauptaugenmerk auf die besondere Situation von Menschen mit Behinderungen beziehungsweise auf die Folgen von Initiationsriten.

## Capacity Building durch den DED im Legal Education Programme (LEP)

Mrs. Helen Banda ist seit 2001 Koordinatorin des *Legal Education Programme* (LEP) von EPWDA, dessen Schwerpunkt auf der Rechtsaufklärung zum *Intestate Succession Act* liegt. Sie erinnert sich daran, wie sie anfangs, als sie 1992 im Rahmen eines Workshops erstmals davon hörte, Schwierigkeiten hatte, dieses komplizierte Gesetz überhaupt zu verstehen. Heute ist sie ausgewiesene Expertin in diesem Rechtsgebiet, häufig hört man sie in den verschiedenen Radiosendern über Frauen- und Kinderrechte sprechen.

Der DED unterstützt das LEP seit 2001. In seiner Kooperation mit EPWDA als Durchführungsorganisation vertritt der DED den Ansatz, dass eine Veränderung des Rechtsbewusstseins nicht „von oben“ verordnet werden kann. Vielmehr sollen die Zielgruppen eigene Umsetzungspotenziale entwickeln. *Legal Education* wird so als Mittel zur sozialen Veränderung angesehen, ein wesentlicher Schlüssel liegt hier im *Empowerment* der betroffenen Landfrauen selbst. Bis heute wurden durch das LEP weit über 80 *Paralegals* ausgebildet.

Bei der Unterstützung durch den DED kommen verschiedene Mittel aus dem Instrumentarium zur Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen zum Einsatz. Neben der finanziellen Hilfe bei der Sachmittelausstattung leistet der DED vor allem Beratungsarbeit durch die Entwicklungshelferin Emmi Hypponen. Neben der Verbesserung der Netzwerk- und Öffentlich-

keitsarbeit des LEP und dem Aufbau eines leicht anwendbaren Monitoringsystems liegt ihr Hauptaugenmerk auf Capacity Building. Durch gezielte Unterstützung und Fortbildung in Programmplanung, Berichtswesen und EDV wird die Koordinatorin Helen Banda zum Ende des Einsatzes der DED-Fachkraft in der Lage sein, dass LEP völlig eigenständig zu leiten.

Ferner hat der DED kürzlich durch den Einsatz einer Kurzezeitfachkraft eine einjährige Studie zum Erfolg der Arbeit der *Paralegals* durchgeführt. Dieser Studie zufolge sind durch den Einsatz der *Paralegals* insbesondere in den ländlichen Regionen Menschenrechtsverletzungen im Umfeld von Ehe und Familie nachweisbar zurückgegangen. Auch die Bereitschaft der betroffenen Frauen für ihre Rechte einzutreten hat spürbar zugenommen.

## Es bleibt noch viel zu tun

Mrs. Banda begrüßt es, dass die Menschen in den Dörfern heute offen über die Problematik der Erbfolge sprechen können und dass immer mehr Frauen ihren Fall vor Gericht bringen. Dennoch stellt sie fest, dass es weiterer Anstrengungen in den ländlichen Regionen bedarf, um die Bevölkerung über Rechtsreformen und Menschenrechte aufzuklären und dass vor allem Frauen noch mehr Unterstützung benötigen, um für ihre Rechte einzutreten.

Auch wenn die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen wie EPWDA und LADA zur Verbesserung des Rechtsverständnisses insbesondere im ländlichen Raum von immenser

Bedeutung ist, so bedarf es dennoch auch weitreichender Änderungen bezüglich der Entscheidungsfindung in den staatlichen Rechtsprechungsorganen. Die Interessen von Frauen und Kindern müssen in den Gerichtsentscheidungen grundsätzlich mehr Berücksichtigung finden und die Qualität der Richterausbildung ist nach wie vor nicht ausreichend. Genauso sollten die Exekutivorgane (insbesondere die Polizei) konsequenter in der Verfolgung von Rechtsbrüchen sein, gleichzeitig aber vor allem bei Erbschafts- und Ehestreitigkeiten aufgeschlossener gegenüber den Parteien sein, die eine gütliche Einigung anstreben. Vor allem muss Korruption – einer der Hauptgründe für unrechtmäßige Urteile und Strafen – auf allen Ebenen der Gesellschaft konsequent bekämpft werden.

Rechtsreformen sind ein wichtiger Schritt in Richtung einer gerechteren Gesellschaft und bieten insbesondere Kindern und Frauen mehr Schutz. Dennoch können sie nur dann wirksam sein, wenn die Menschen sich ihrer bewusst werden, sie akzeptieren und auch dazu bereit sind, ihre Geltung auf Bereiche auszuweiten, die bisher vornehmlich von althergebrachten Bräuchen und Traditionen geregelt wurden.

**Emmi Hypponen,**  
Anthropologin mit Schwerpunkt Menschenrechte. Seit 2003 für den DED in Sambia als Beraterin in Demokratieförderung (BDF).

### Quellen:

*EO-News Zambia* Volume No. 11,  
October 2002

Hinz, Manfred, *Customary Law; Constitutional Problems and Jurisprudential Perspectives*, paper presented at Women's Rights Under Customary Law workshop, Legal Resources Foundation, Lusaka, 3-4 March, 2004.

Hypponen, Emmi, *Human Rights and Women – are human rights translatable to the lives of rural African women? An anthropological approach*, MA thesis, University of Sussex, UK, 2002 (unpublished)

Karkoschka, Oliver, *EO-Gutachten: Förderung einheimischer Organisationen und Selbsthilfe-Initiativen (EO/SHI) – Bestandsaufnahme und Perspektiven*, Bonn, Dezember 2004.

Williams, Sharon, *Definition of Customary Law, Inconsistencies and Codification*, paper presented at Women's Rights Under Customary Law workshop, Legal Resources Foundation, Lusaka, 3-4 March, 2004.

Interview with Ms. Helen Banda, Legal Education Programme Coordinator, EPWDA, Chipata, December 2004.





Quelle: Ilonka Boltze



Quelle: Ilonka Boltze

Die Zeitschrift der Frauenunion wirbt mit traditionellen Schönheitsidealen.

Pham Hoai Giang von der Frauenunion studierte in Vietnam, England und den Philippinen und verkörpert den neuen, selbstbewussten Typus von Frauen in Vietnam.

## Mehr Basisdemokratie in der Armutsbekämpfung | Interview mit Pham Hoai Giang, Leiterin der Abteilung für internationale Zusammenarbeit der Frauenunion in Vietnam

Im wirtschaftlich erstarkten Vietnam liegen Innovation und Tradition nahe bei einander. Ein Großteil der Bevölkerung ist zivilgesellschaftlich organisiert. 11 Millionen Frauen (rund 55 Prozent der weiblichen Bevölkerung über 18 Jahre) sind Mitglieder der 1930 gegründeten Frauenunion. Diese Massenorganisation berät die Regierung in Gleichstellungsfragen, hat ihr eigenes Netz bis in jede Kommune hinein und spielt eine zentrale Rolle bei der Entwicklung auf dem Lande. Unter anderem bietet die Frauenunion ein umfangreiches Mikrokreditprogramm an, das zwei Millionen armen Frauen landesweit beim Aufbau ihrer Existenz hilft. Auch die politische Dimension der Armut von Frauen ist ein wichtiges Thema der Frauenunion.

*Hat die Frauenunion als eine der wichtigsten Massenorganisationen Vietnams bei der Erstellung des Plans zur Sozioökonomischen Entwicklung 2006–2010 mitgewirkt?*

Ja, indirekt. Wir hatten Vorschläge eingereicht, die Genderthemen betreffen. Wir haben dann einen Entwurf des Gender-Kapitels zur Kommentie-

rung erhalten. An der Umsetzung sind wir mit unseren Angeboten, zum Beispiel beim wirtschaftlichen Existenzaufbau von Frauen zu helfen, natürlich beteiligt.

*Der Fünf-Jahresplan wurde von den internationalen Gebern zugleich als PRSP\* anerkannt. Für die PRSP gibt es Auflagen zur Transparenz und Beteiligung der*

*Zivilgesellschaft. Es gibt Stimmen, die kritisieren, dass es eine solche Beteiligung nur sehr eingeschränkt gab. Liegt das daran, dass es in Vietnam noch keinen ausreichenden Rechtsrahmen für Nichtregierungsorganisationen (NRO) gibt?*

Die Massenorganisationen haben die Pflicht, die Interessen des Volkes mit zu vertreten. Und das tun wir auch. Was den

\* | Poverty Reduction Strategy Paper, nationale Strategie zur Armutsbekämpfung

## Armutsbekämpfung in Vietnam

Vietnam gilt als Erfolgsbeispiel bei der Armutsbekämpfung. Das Land ist stolz darauf, innerhalb weniger Jahre die Armutsrate halbiert zu haben. Bei einem Wirtschaftswachstum von 8 Prozent jährlich hofft das sozialistische Land, bis 2010 den Titel eines Entwicklungslandes abzuschütteln. Vietnams Beitritt zur Welt-handelsorganisation (WTO) soll noch in diesem Jahr (2006) erfolgen. Die nationale PRSP wurde in den Sozioökonomischen Entwicklungsplan 2006-2010 integriert. Die zivilgesellschaftliche Beteiligung an der Erstellung des Fünf-Jahres-Plans konzentriert sich vor allem auf fünf Massenorganisationen. Mehr Mitbestimmung räumt die politische Führung der Bevölkerung bei der Kommunalpolitik ein. Als Hindernis für die ländliche Entwicklung wird das starre Verwaltungssystem in den Distrikten und Kommunen gesehen. Der so genannte Basisdemokratie-Erlass ermöglicht den Bürgern und Bürgerinnen Mitsprache, zum Beispiel bei Infrastrukturmaßnahmen. Der Erlass soll Korruption eindämmen, vor Amtsmissbrauch schützen und die Armutsbekämpfung effektiver machen. Im Bereich Demokratieförderung unterstützt der DED Trainings zum Basisdemokratie-Erlass und zu Rechten von Frauen. Zentraler Partner ist dabei die Frauenunion.

unterschiedlichen NRO fehlt, ist ein Forum, um ihre Stimme gemeinsam zu erheben. Sie sollten nicht auf die Regierung warten. Lobbying ist immer noch schwach ausgeprägt in Vietnam. Das hat hier häufig noch einen negativen Touch. Auch Netzwerke zu bilden, dafür gibt es in Vietnam noch einen großen Bedarf.

*Was ist der politisch dringlichste Schritt, um die Situation von Frauen in Vietnam zu verbessern?*

Ein Gleichstellungsgesetz zu verabschieden. Das hat uns viel Lobbyarbeit gekostet. Im September wird die Nationalversammlung darüber entscheiden. Schaffen wir es, wäre das ein gravierender Schritt nach vorn. Wesentlicher Eckpunkt des neuen Gesetzes ist es, dass eine Quote

von mindestens 30 Prozent Frauenanteil in der Politik eingefordert wird.

Ein zweites Thema sind Ruhestandsregelungen für Frauen. In Vietnam scheiden die Frauen im Alter von 55 Jahren aus dem Erwerbsleben aus. Für viele ist das keine Gnade. Wegen des frühen Rentenalters, das fünf Jahre vor dem der Männer liegt, werden sie schon Jahre vorher nicht mehr gefördert. Dabei sind sie ohnehin benachteiligt. Es gibt zwar gleichen Lohn für gleiche Arbeit, doch erreichen sie nur ein Einkommensniveau, das 75 Prozent von dem der Männer ausmacht. Dafür gibt es viele Grüne: Schlechtere Ausbildung, frühe Heirat und dann der Druck, schnell einen Job annehmen zu müssen.

*Auf dem Lande sieht das Programm der Frauenunion anders aus. Neben Einkommen schaffen den Maßnahmen gibt die Frauenunion auch Trainings zum Basisdemokratie-Erlass. Warum ausgerechnet die Frauenunion?*

Der Basisdemokratie-Erlass ist der Rechtsrahmen für mehr politische Mitgestaltung von Frauen. Die Trainings machen bewusst, dass Frauen ebenso wie die Männer nicht nur Rechte haben, sondern sie auch aufgefördert werden, sie zu nutzen.

*Das vietnamesische „Center for the Advancement of Women“ setzt sich dafür ein, mehr Mitbestimmung bei der Budgetierung von Kommunalhaushalten zu erreichen. Für Dorfbewohner gibt es Trainings, die Aufstellung der Haushalte zu verstehen und zu interpretieren. Was halten sie von diesem Vorstoß in Richtung Bürgerhaushalte?<sup>1</sup>*

Wir finden das sehr interessant, damit wird die Arbeit zum Basisdemokratie-Erlass konkreter, der Einsatz um Transparenz und Korruptionsbekämpfung effektiver. Ein Konzept dazu kenne ich bisher nicht. Dazu könnte man auch gut über die Frauenunion Pilotmodelle entwickeln. Für so etwas brauchen wir allerdings internationale Unterstützung. Vietnam lebt den internationalen Diskurs, das gilt beispielsweise auch für die Genderdebatte.

*Was würden Sie sich wünschen, wie die Zusammenarbeit mit dem DED im Bereich Demokratieförderung fortgesetzt wird?*

Wir finden es wichtig, dass der DED sich mit den Trainings zu Frauenrechten und Basisdemokratie vor allem auf die ländlichen Gegenden konzentriert, wo die Menschen deutlich ärmer sind. Wir wünschen uns aber auch einen engeren Austausch mit der Frauenunion auf höherer Ebene, wo es geeignete Personen gibt, damit gute Konzepte multipliziert werden können – der DED ist auch Wissensträger über die Erfolge und Misserfolge bei der Arbeit mit Frauen in den Dörfern. Als internationale Entwicklungsorganisation haben Sie einen anderen Blickwinkel. Und der ist auch für uns wichtig.

**Ilonka Boltze**, Kulturwissenschaftlerin. Seit 2006 für den DED in Vietnam als Beraterin Demokratieförderung (BDF) tätig.

**Info:** [www.hoilhpn.org.vn](http://www.hoilhpn.org.vn)

1 | Vgl. hierzu den Beitrag „Bürgerbeteiligung in der kommunalen Finanzverwaltung“ in diesem Heft.





Quelle: Kai Laufen

## „Juanita, komm mit dem Esel zur Tankstelle“ | Bürgerradios in Ecuador

*Sechs Uhr morgens, eine Stunde weniger in Galápagos ...“.* Die schwarze Mähne von Myriam Carreño weht durch die engen Flure zwischen Redaktionsraum und Sendestudio der CORAPE, in den Händen der langjährigen Chefredakteurin ein paar lose Blätter, die der Nadeldrucker gerade ausgespuckt hat. Es ist Zeit für die erste halbstündige Ausgabe des populären Nachrichtenmagazins „Ecuador en contacto“. Populär ist die Sendung, die per Satellit an 22 Bürgerradios im Land übertragen wird, vor allem bei den mittellosen Bewohnern des Andenhochtals, das das ganze

kleine Land durchzieht, sowie im Umkreis der Städte und Dörfer der Amazonasregion, wo CORAPE acht Mitgliedsradios zählt. CORAPE, das steht für „Coordinadora de Radios Populares y Educativas del Ecuador“, also etwa „Koordinierungsbüro für Bürger- und Bildungsradios in Ecuador“, eine Partnerorganisation des DED in Ecuador.

Myriams Themen an diesem Morgen: Ein Resümee der Demonstrationen gegen die Regierung, Kommentare aus dem Führungskreis der Indígena-Vertretung CONAIE (*Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador*) zu den Verhandlungen über einen Freihandelsvertrag mit den USA und ein Bericht vom Streik der Angestellten im staatlichen Gesundheitswesen, die seit Monaten keine Gehälter bekommen haben. Kurz nach Beginn der Sendung, gerade läuft ein Werbespot des Umweltprogramms der Vereinten Nationen, erhält der Techniker Guillermo Mazapanta einen Anruf aus Sucumbíos, im Norden des ecuadorianischen Amazonasgebietes, nahe an der Grenze zu Kolumbien: Es habe am Vortag wieder Grenzverletzungen der kleinen Flugzeuge gegeben, die über kolumbiani-

nas del Ecuador) zu den Verhandlungen über einen Freihandelsvertrag mit den USA und ein Bericht vom Streik der Angestellten im staatlichen Gesundheitswesen, die seit Monaten keine Gehälter bekommen haben. Kurz nach Beginn der Sendung, gerade läuft ein Werbespot des Umweltprogramms der Vereinten Nationen, erhält der Techniker Guillermo Mazapanta einen Anruf aus Sucumbíos, im Norden des ecuadorianischen Amazonasgebietes, nahe an der Grenze zu Kolumbien: Es habe am Vortag wieder Grenzverletzungen der kleinen Flugzeuge gegeben, die über kolumbiani-

Riobamba: Bei einem Seminar zu Umweltjournalismus erfuhren viele Radiomitarbeiter und -mitarbeiterinnen zum ersten Mal über die Zusammenhänge von Klima und Wüstenbildung in den Hochanden.



schem Gebiet Kokafelder mit dem Pflanzengift Glifosat besprühen, Dorfbewohner hätten aus Protest die einzige Zugangsstraße nach Sucumbios blockiert und außerdem sei eine Pipeline der staatlichen Erdölfördergesellschaft Petroecuador in Brand geraten, nachdem Benzindiebe versucht hatten sie anzuzapfen, meldet der Reporter, der gerne live in die Sendung will. Kein Problem für Guillermo, der mit viel Routine die Telefonverbindung auf das Mischpult schaltet, im Archiv seiner Studiosoftware nach einem passenden Jingle sucht und Myriam durch die Trennscheibe entsprechende Handzeichen gibt. Die „Anchorfrau“ des Nachrichtenprogramms, das seit rund 15 Jahren Meldungen dieser Art aus den extrem unterschiedlichen Landesteilen Ecuadors zusammenträgt, moderiert den Beitrag aus dem konfliktreichen Grenzgebiet mit Worten an, die auch eine einfache Kichwa-Bäuerin im Hochland oder einen afroecuadorianischen Krabbenfischer an der Pazifikküste neugierig machen.

## Tradition und Moderne

Die Routine der Radioaktivisten im ganzen Land, die oft mit einfachster Technik dafür sorgen, dass ihre Zuhörergemeinden über die nationalen und lokalen Geschehnisse informiert werden, ist bewundernswert, und sicher kommt den Südamerikanern dabei ihr Improvisationstalent und die orale Kultur zu gute. So kann der Reporter aus Sucumbíos, nachdem er seinen Bericht live und ohne Manuskript ins Telefon gesprochen und sich aus der CORAPE-Sendung verabschiedet hat, problemlos überleiten zu einem besonders

wichtigen Serviceelement seiner eigenen „Morningshow“, in dem er Grüße und Informationen der Hörer verliest: „Juanita, komm bitte heute Nachmittag zur Tankstelle und bring den Esel mit, ich habe die Einkäufe gemacht, es grüßt dein Camilo“ oder: „Die Kooperative San Pedro lädt alle Mitglieder für Freitag zu einer ‚Minga‘ ein (traditionelle kollektive Arbeitsbrigade), um den Abflusskanal zu reinigen – Brüder und Schwestern, wir brauchen jeden Arm!“. Mitteilungs-sendungen dieser Art ersetzen in vielen ländlichen Gemeinden das Telefon und sind sehr beliebt, da sie ein bisschen Klatsch und Tratsch mit wichtigen Informationen verbinden und in den abgelegenen Regionen, sei es in der Amazonía oder in der Sierra, ohnehin jeder jeden kennt. Daher hat fast jedes der 55 Mitgliedsradios von CORAPE dieses Segment zumindest im Programm seiner Mittelwellensender, die sich mit der regionalen Musik und oft auch Sendungen in den jeweiligen Sprachen der Indígenas auf ihre bäuerlichen Zielgruppen spezialisiert haben. Die UKW-Frequenzen sollen das städtische Publikum und hier besonders die immense Zahl der Jugendlichen erreichen, die stark unter der permanenten Wirtschaftskrise und den sozialen Folgen der massiven Emigration von etwa einem Sechstel der Bevölkerung nach Spanien, in die USA und den Rest der Welt leiden. Und nicht zuletzt, weil Rundfunk das bei weitem bestgenutzte Informationsmedium in Ecuador ist, erschien dem DED in Ecuador eine Unterstützung der Bürgerradios als optimaler Ansatz, eine starke Multiplikatorenwirkung zu erzielen.

## Bürgererziehung und politische Bildung durch das Radio

Neben Nachrichtenmagazinen mit besonderem Blick auf die benachteiligten Bevölkerungsgruppen, Grußsendungen mit viel Informationsgehalt und der jeweiligen regionalen Musik sind es besonders die „erzieherischen“ Programme, die die Bürgerradios in Ecuador und ganz Lateinamerika von ihrer kommerziellen Konkurrenz unterscheiden: Ärzte geben einfache Ratschläge zur Ernährung, Vertreter ländlicher Kooperativen erklären, wie die Bauern Kleinkredite zum Kauf von Saat- und Düngemitteln erhalten, und in einem Salsianer-Sender in Macas, einem Ort am Rande des schwer zugänglichen Amazonasbeckens, betreut ein Dutzend staatlicher Lehrer rund 2 600 Grundschüler mittels dreier Kurzwellenfrequenzen, die in den Lehmhütten der Shuar-Indianer empfangen werden. Nach einem staatlichen anerkannten Radiolehrplan werden die jungen Generationen der oft noch sehr traditionell lebenden Stämme der Amazonía so mit einer Welt in Berührung gebracht, die sie wohl noch nie besucht haben, deren Entwicklung aber auch ihre Zukunft bestimmt. Denn die Bäume, die Artenvielfalt und das Frischwasser der Amazonasregion ziehen viele Interessenten an, ebenso wie seit den 70er Jahren das Erdöl Ecuadors.

Obwohl das Rohöl einen Großteil der Einnahmen für den staatlichen Haushalt liefert, machen die sozialen und ökologischen Folgen der Förderung und des Transports in den großen Medien Ecuadors nur selten die Schlagzeilen. Dazu seien die

Interessen der Wirtschaftsunternehmen, denen diese Medien und ein Gutteil der Industrieunternehmen gehören, wohl zu eng mit dem Millionengeschäft und seiner politischen Kontrolle verbunden, sagen jedenfalls die Reporter der CORAPE. Journalisten, die sich nicht an die ungeschriebenen Gesetze der Korruption und des Nepotismus halten, riskierten ihr Leben, wie politisch motivierte Morde auch in jüngster Zeit wieder gezeigt hätten. In solch einem Umfeld kommt einem solidarischen Netzwerk, wie es die alternativen Bürgerradios der CORAPE bilden, auch eine Schutzfunktion für ihre Mitglieder und letztlich die unabhängige Berichterstattung zu.

### Selbstverständnis der Journalisten spiegelt Demokratisierung

So vielfältig präsentieren sich heute die Funktionen der so genannten „Bürgerradios“ in Lateinamerika, die auf eine bald 50-jährige Geschichte zurückblicken können, ohne dass sich ihre Bezeichnung heutzutage exakt definieren ließe: Vom Service, das nicht vorhandene Telefon zu ersetzen bis zur Agitation im politischen Streit, von Verbindungsmedium zwischen Bevölkerungsgruppen mit gemeinsamen Interessen bis zum Schulerersatz reichen die Aufgabenfelder, in denen diese Sender wirken. Und dies in einem kommerziellen medialen Umfeld, das oft nicht nur von gezielter Manipulation gekennzeichnet ist, sondern öfter noch von schlichter Nachlässigkeit und mangelnder Professionalität der Journalisten: Im Alltag der Massenmedien werden Tatsachenbehauptungen zu selten überprüft,

Extrempositionen unkommentiert wiedergegeben, und die journalistische Ethik wird der höheren Zuschauerquote geopfert. Ohne das Prinzip der Unschuldsvermutung zu respektieren, zeigen die fünf privaten Fernsehsender jeden Tag frisch verhaftete mutmaßliche Kriminelle mit voller Namensnennung, selbst wenn sie minderjährig sind – aber auch die Opfer in Großaufnahme im Leichenschauhaus. Ein weites Feld also für das Fortbildungsangebot der CORAPE, das seit rund drei Jahren vom DED mit Fachkräften unterstützt wird: Hier will man den Extrempositionen radikaler Umweltschützer und der wenig transparenten Informationspolitik mancher Industriezweige eine ausgewogene Sachinformation für einen produktiven Umweltjournalismus gegenüberstellen. Ein deutscher Journalist kann in solche eine Diskussion von technischen bis ethischen Punkten durchaus interessante Beiträge einbringen, dazu kommen der oft so nützliche „andere Blickwinkel“, aber auch die handfesten Netzwerke der deutschen Durchführungsorganisationen vor Ort: Für so manches Thema stellte die GTZ sachkundige Referenten. So wurden in Workshops Grundlagen der kommunalen Haushaltsführung und entsprechende Recherchetechniken vermittelt, um einer Pauschalverurteilung „der Politik“ als Netzwerk der Korruption zu begegnen. Lange Diskussionen entwickeln sich um ethische Fragen, denn eine ausgewogene und respektvolle Berichterstattung ist auch für die Aktivisten der Bürgerradios nicht immer selbstverständlich, sehen sie doch allzu viele schlechte Vorbilder denen sie nun ihre eigene Darstellung ent-



Quelle: Kai Laufen

Ein kleines Mischpult, ein Standard-PC und ein Sendeverstärker – die Radiotechnik kostet heute nur noch wenige tausend Euro.

gegensetzen wollen. Aber genau hier liegt der entscheidende Punkt: Guter Journalismus ist nach europäischer Vorstellung vor allem ausgewogen und am Wohl der größtmöglichen Menge orientiert und das bedeutet, noch einen Telefonanruf mehr zu machen, eine weitere Meinung einzuholen, sich stetig fortzubilden – sich nicht mit einer Sache gemein zu machen, auch nicht mit einer guten Sache, wie es Hanns-Joachim Friedrichs sagte. Diese Position als DED-Fachkraft zu vertreten und zu begründen, auch wenn in einer Diskussion die einheimischen Kollegen – klassenkämpferisch inspiriert – das Bemühen um Objektivität als „Strategie der Machthabenden“ kritisieren: Auch das kann Demokratieförderung heißen.

**Kai Laufen**, Journalist und PR-Berater. Von 2003 bis 2005 als Fachkraft des DED in der Ausbildungsabteilung eines Koordinierungsbüros für Bürgerradios in Quito, Ecuador.



Quelle: Judith Tremann

Bild oben: „Youth Peer Education Training“ von PPFA-International und Plan Sudan zum Thema „weibliche Genitalverstümmelung“ im April 2006.

Bild rechts: Sensibilisierungsveranstaltung mit jungen Frauen in Sudan.



Quelle: Inga Nagel

## Weibliche Genitalverstümmelung ist eine Menschenrechtsverletzung | Im Sudan unterstützt der DED lokale Organisationen im Kampf gegen weibliche Genitalverstümmelung

**O**bwohl weibliche Genitalverstümmelung (siehe Kasten S. 21) von der internationalen Staatengemeinschaft längst als Menschenrechtsverletzung geächtet wird, ist diese Praxis in der sudanesischen Tradition nach wie vor fest verankert. Sowohl was die Verbreitung als auch die Art der Beschneidung angeht, herrschen allerdings sehr starke regionale Unterschiede. Während die Prävalenzrate im Süden des Landes unter 20 Prozent liegt, sind im Norden immer noch 9 von 10 aller verheirateten Frauen zwischen 15 und 49 Jahren betroffen.<sup>1</sup> Am häufigsten wird vor allem im Norden weiterhin die so genannte „pharaonische Beschneidung“ (siehe Kasten), und damit deren radikalste Form, praktiziert.

Die Gründe für die Anwendung weiblicher Genitalverstümmelung sind vielfältig. Zum einen gibt es psychosexuelle Gründe, welche die Interessen von Män-

nern widerspiegeln. Die sexuelle Begierde der Frau soll reduziert, die sexuelle Befriedigung des Mannes erhöht werden. Zweitens diene FGC/M der Keuschheit der Frau, beziehungsweise dem Erhalt ihrer Jungfräulichkeit, dem Erhalt ihrer Treue zum Ehemann nach der Eheschließung. Ein weit verbreiteter Irrglaube ist außerdem, weibliche Genitalverstümmelung erhöhe die Fruchtbarkeit der Frauen. Hinzu kommen soziologische Gründe. Die Praxis ist über viele Jahrhunderte hinweg überliefert und damit fester Bestandteil des kulturellen Erbes. Die jungen Frauen werden durch diesen Initiationsritus in die Gemeinschaft der erwachsenen Frauen eingeführt und erst dann als vollwertiges Mitglied akzeptiert. Auch hygienische und ästhetische Gründe werden angeführt. Die weit verbreitete vermeintliche Legitimation der weiblichen Genitalverstümmelung durch den Islam und der islamischen Rechtsordnung, der Shari'a, ist

jedoch unzutreffend. Tatsächlich steht FGC/M in keiner Relation zu irgendeiner Religion und wird auch nicht vom Koran propagiert. Im Gegenteil: Im Koran finden sich keine Belege dafür, dass Mohammed eine seiner Frauen oder Töchter hätte beschneiden lassen. Dagegen steht im Koran geschrieben, dass kein Mensch das zerstören soll, was Allah geschaffen hat. Zudem werden der Frau dieselben Rechte zugestanden wie dem Mann, auch das Recht auf sexuelle Befriedigung.

### Die rechtliche Situation im Sudan

Die heutige sudanesischen Verfassung verbietet weibliche Genitalverstümmelung nicht ausdrücklich. Allerdings existieren einige Gesetze, die in einer direkten Relation zu FGC/M stehen und Mädchen und Frauen vor dieser Praxis schützen sollen. Damit hätte die Regierung eine klare Verpflichtung, sich

1 | CBS/FMOH/UNFPA 1999:  
im Nordwesten 60%–89%,  
im Osten 40%–59%



für die Beendigung der Praktik einzusetzen. Als Beispiele gelten Artikel 14 der Verfassung, der Kinder und Jugendliche vor physiologischer und geistiger Vernachlässigung und Ausbeutung schützen soll, sowie Artikel 15, der jeder Frau das Recht auf Unverletzbarkeit in allen Aspekten ihres Lebens zuspricht.

Letztlich aber verändert die gesetzliche Rechtslage die Situation der Mädchen und Frauen kaum, solange:

- keine klaren Gesetze ratifiziert sind und diese Gesetze auch in abgelegenen Regionen bekannt werden,
- kein allgemeiner Strukturplan zur Bekämpfung von FGC/M ausgearbeitet und implementiert wird,
- Projekte und Programme von wenigen Organisationen als „Pioniersarbeit“ ohne gegenseitige Kooperation durchgeführt und so bestehende Ressourcen vergeudet werden,
- Kampagnen nicht in umfassende Projekt- und Programmplanungen integriert werden und generelle Aspekte der reproduktiven Gesundheit sowie der gesamten sozialen Situation mit einbeziehen,
- Aufklärungskampagnen nicht einflussreiche religiöse und traditionelle Führer mit einbeziehen,
- Projekte und Initiativen zu einseitig auf die gesundheitsschädlichen Folgen von FGC/M abstellen und den Menschenrechtsaspekt vernachlässigen,
- weibliche Genitalverstümmelung nach wie vor eine vermeintliche religiöse Legitimation findet.

### Initiativen einheimischer Organisationen gegen weibliche Genitalverstümmelung

Trotz der Vehemenz, mit der sich die weibliche Genitalverstümmelung als traditionelle Praktik im Sudan hält, arbeiten Organisation und Netzwerke kontinuierlich im Kampf zu deren Beendigung. Vor allem beachten sie zunehmend die oben genannten Kriterien, die für eine erfolgreiche Aufklärungs- und Lobbyarbeit notwendig sind.

Der DED im Sudan leistet bereits seit einigen Jahren massive und wirkungsvolle Unterstützung dieser lokalen Organisationen. Zum einen wird dabei auf die verschiedenen Instrumente des Programms zur Förderung der Zivilgesellschaft zurückgegriffen. Zudem wurde in der Vollversammlung 2004 des DED im Sudan weibliche Genitalverstümmelung zum Querschnittsthema gewählt und eine Arbeitsgruppe „AG FGC/M“ gegründet. Diese organisiert Veranstaltungen zur Informationsvermittlung über weibliche Genitalverstümmelung im Sudan, sowie einen Workshop mit Fachkräften des DED, um dieses Thema an ihren Arbeitsplätzen zu thematisieren und entsprechende Aktionspläne zu entwerfen.

Von 2003 bis 2005 unterstützte eine Fachkraft des DED die Organisation *Plan Sudan* bei der Entwicklung eines innovativen Programms, das in 72 Landgemeinden umgesetzt werden sollte. Dieses Programm sah vor, die Überwindung weiblicher Genitalverstümmelung stärker in den Kontext der Stärkung von Frauen und Kinderrechten zu stellen. Die Entwicklungshelferin beriet

### Weibliche Genitalverstümmelung – eine weltweit verbreitete Menschenrechtsverletzung

Weibliche Genitalverstümmelung (Female Genital Cutting/ Female Genital Mutilation, FGC/M) wird von der WHO/ UNFPA (World Health Organisation/United Nation Population Fund) als jegliche Art teilweiser oder völliger Entfernung oder Verletzung der externen weiblichen Genitalien aus kulturellen oder anderen nicht-medizinischen Gründen definiert. Von der Verwendung des Begriffs „Weibliche Beschneidung“ („Female Circumcision“) wird abgeraten, um eine Korrelation mit der männlichen Beschneidung zu vermeiden. Weltweit sind 130 Millionen Mädchen und Frauen – sowohl Christinnen als auch Jüdinnen, Animistinnen und Musliminnen – von FGC/M betroffen, täglich kommen etwa 6000 hinzu.<sup>1</sup> Nach Schätzungen leben in Deutschland durch Migrationsbewegungen mittlerweile ca. 30.000 betroffene Frauen.<sup>2</sup> Vermutlich trat weibliche Genitalverstümmelung erstmals im jetzigen Südägypten auf und damit lange vor der Entstehung des Korans. Die WHO unterscheidet drei Hauptformen der Genitalverstümmelung:

Typ 1: Entfernung der Klitoris-Vorhaut mit partieller oder vollständiger Entfernung der Klitoris

Typ 2: Entfernung der Klitoris sowie teilweise oder vollständige Entfernung der kleinen Schamlippen (fälschlicherweise im Sudan als *Sunna* (arabisch für „Tradition, nachzuahmendes Vorbild“) bezeichnet)

Typ 3: Teilweise oder vollständige Entfernung der äußeren Genitalien mit anschließender Verschließung/Verengung der vaginalen Öffnung (*Infibulation* oder *pharaonische Beschneidung*)

Jegliche Form dieser Praxis verstößt gegen das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, auf Gesundheit und Selbstbestimmung. Sie verletzt sowohl die Rechte von Kindern als auch die sexuellen Rechte der Frauen und wird international als Verletzung fundamentaler Menschenrechte angesehen. Seit der ersten internationalen Konferenz der WHO zum Thema weibliche Genitalverstümmelung 1979 in Khartoum verurteilt die internationale Staatengemeinschaft diese Praktik und verpflichtet sich, Anstrengungen zu ihrer Bekämpfung zu unterstützen. Zuletzt wurde auf der Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen zum Thema Kinderrechte jegliche Form der weiblichen Genitalverstümmelung verurteilt.

außerdem das Netzwerk SUNAF kontinuierlich zu verschiedenen Aspekten der Organisationsentwicklung. Mit Hilfe des DED wurden Workshops zum besseren Verständnis des Netzwerkgedankens sowie Fortbildungen der Mitglieder in Planungs- und

1 | Quelle: [www.amnesty-frauen.de](http://www.amnesty-frauen.de)

2 | Quelle: [www.intact-ev.de](http://www.intact-ev.de)

## Info:

[www.terre-des-femmes.de](http://www.terre-des-femmes.de)  
[www.Amnesty-frauen.de](http://www.Amnesty-frauen.de)  
[www.Intact-ev.de](http://www.Intact-ev.de)  
[www.unicef.de](http://www.unicef.de)  
[www.unifem.org](http://www.unifem.org)  
[www.who.org](http://www.who.org)

Evaluierungsmethoden durchgeführt. Ende 2004 ermöglichte der DED die Einrichtung eines Büros und leistete Unterstützung zur Deckung der Miet- und Bürokosten. Außerdem finanziert der DED eine einheimische Fachkraft (EFK) als Vollzeitkoordinatorin.

Von 2005 bis 2006 unterstützte der DED die Organisation *Entishar* mittels der Entsendung einer Entwicklungsstipendiatin aus dem Nachwuchsförderungsprogramm (NFP)<sup>1</sup> des DED, die *Entishar* hauptsächlich in der Konzeption ihrer Projekte und Programme beriet. *Entishar* arbeitet mit dem in Senegal entwickelten Konzept des „Community Empowerment Programmes“, eines zweijährigen Programmes, welches die Bekämpfung von FGC/M und die Förderung von Frauenrechten in den Gesamtrahmen der Gemeindeentwicklung setzt, von dem letztlich alle „stakeholder“ der Gemeinde ökonomisch, sozial oder politisch profitieren. Finanziert vom „Good Governance Fund“ der GTZ startete *Entishar* mit beratender Unterstützung durch den DED ein Pilotprojekt in Nord-Kordofan.

Seit März 2005 findet das *Gender Center for Research and Training* (GCRT) Unterstützung durch eine Fachkraft des DED. Die Frauen und Männer des GCRT leisten Pionierarbeit in der sudanesischen Öffentlichkeit, um das Bewusstsein für Geschlechtergleichstellung zu fördern. Das *Gender Center* ist Mitglied in verschiedenen Netzwerken und leistet Aufklärungs-, Trainings- und Lobbyarbeit im Kampf gegen weibliche Genitalverstümmelung. Zudem wird das Thema auch in anderen Ak-

tivitäten als Projektbaustein verankert, so zum Beispiel in ihrem Partnerschaftsprojekt MOTIVE, das Gewalt gegen Frauen und „Gender Mainstreaming“ zum Thema hat. Zukünftig wird sich GCRT verstärkt der rechtlichen Situation von Frauen widmen und versuchen, das allgemeine Verständnis von Frauenrechten als Menschenrechte zu fördern. Entscheidungsträger aus Politik und Bildung aber auch zivilgesellschaftliche Organisationen bilden die Zielgruppen dieser Initiative.

PPFA-International® (*Planned Parenthood Federation of America International*) wird vom DED seit 2004 zunächst mit der Entsendung einer Entwicklungsstipendiatin des NFP, seit 2005 durch eine Entwicklungshelferin unterstützt. Unter ihrer Beratung startete PPFA-International® ein Programm zum Thema „Reproduktive Gesundheitsrechte von Jugendlichen“. Dieses Programm beinhaltet die Entwicklung von Trainingsbüchern und Materialien sowie die Etablierung aktiver „Youth Peer Education“-Programme („Jugend informiert Jugend“) in elf verschiedenen Regionen des Sudan mittels Fortbildungen, Workshops, Aufklärungskampagnen und Capacity Building der Jugendlichen im Bezug auf freiwillige Arbeit in Nichtregierungsorganisationen. Der Bereich „Reproduktive Gesundheit“ umfasst dabei Aspekte wie Sexualerziehung, Familienplanung, Geschlechtskrankheiten, Drogenmissbrauch sowie geschlechtsbezogene Gewalt und auch weibliche Genitalverstümmelung. Die Jugendlichen werden zudem dazu motiviert und befähigt, sich für ihre Rechte einzusetzen. Seit April 2006 führt

PPFA-International® in Kooperation mit *Plan Sudan* ein Pilotprojekt zum Thema „Youth Peer Education und FGC/M“ durch. Ferner hat die Organisation ein Forum für Mädchen zum Thema FGC/M eingerichtet.

Sicherlich ist der Sudan noch weit von der Abschaffung der weiblichen Genitalverstümmelung entfernt. Andere afrikanische Länder geben den Weg vor, so etwa Benin, wo FGC/M im Jahr 2005 von Regierungsvertretern im Beisein der Ministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wieczorek-Zeul, offiziell für abgeschafft erklärt wurde.<sup>2</sup> Im Sudan ermutigen erste Erfolge den DED, auch weiterhin ein Hauptaugenmerk auf das Thema weibliche Genitalverstümmelung zu richten: Die zunehmende Professionalisierung und Vernetzung der Partnerorganisationen, die stärkere Verankerung des Themas als Menschenrechtsverletzung im Bewusstsein der Öffentlichkeit und der leichte Rückgang der Praxis. Derzeit werden weitere Interventionsmöglichkeiten identifiziert, wie beispielsweise ein Programm zur Aufklärung von religiösen und traditionellen Meinungsführern sowie Lehrern in El Obeid (Nord Kordofan) genehmigt, welches von der Organisation *Sarag* durchgeführt wird.

**Judith Thiemann**, Pädagogin und Ethnologin. Von 2004 bis 2005 als Entwicklungsstipendiatin im Nachwuchsförderungsprogramm (NFP) des DED, seit 2005 als Entwicklungshelferin in Sudan.

**Kristina Spaar**, Skandinavistin. Seit 2005 als Entwicklungshelferin des DED in Sudan.

1 | Info: [www.ded.de](http://www.ded.de)  
2 | Quelle: [www.bmz.de](http://www.bmz.de)



Quelle: Rodica Meyers

Auf den Bürgerversammlungen wird lebhaft diskutiert.

## Bürgerbeteiligung in der kommunalen Finanzverwaltung | Der partizipative Bürgerhaushalt in Cotacachi, Ecuador

Die Modernisierung von Staat und Gesellschaft bildet einen der Schwerpunkte der deutschen EZ in Lateinamerika. Zwar sind die Gesellschaften Lateinamerikas zunehmend demokratischer geworden, doch nach wie vor hemmen die oft schwach ausgeprägte Gewaltenteilung, Defizite in der Rechtsstaatlichkeit sowie die nach wie vor weit verbreitete Korruption die demokratische Entwicklung. Zudem können die Regierungen nur wenig Erfolg beim Abbau von Arbeitslosigkeit und Armut vorweisen.

Leidtragende sind nicht zuletzt die indigenen Völker, deren Rechte zwar inzwischen formal anerkannt sind, aber in der Pra-

xis nicht ausreichend gewahrt werden. So ist Ecuador beispielsweise verfassungsgemäß seit 1979 ein demokratischer Rechtsstaat, aber erst die Verfassung von 1998 enthält wichtige demokratische Grundsätze wie Anerkennung der ethnischen Vielfalt, Minderheitenschutz und eine territoriale und administrative Dezentralisierung. Die Umsetzung dieser Grundsätze wird durch bestehende Machtverhältnisse, kulturelle Verhaltensmuster und eine inkonsistente Gesetzgebung behindert.

Zwar konnte die indigene Bevölkerung Ecuadors in den letzten Jahren strukturelle Machtverschiebungen bewirken, dennoch bleibt die politische Beteiligung

im Rahmen der bestehenden, zum Teil diskreditierten formal-demokratischen Institutionen innerhalb der indigenen Organisationen weiterhin umstritten und zeigt die Spannungen zwischen Befürwortern und Gegnern einer Integration ins politische System. Einerseits sieht sich die indigene Bevölkerung dadurch stärker an der politischen Debatte beteiligt, andererseits wird befürchtet, letztlich nichts an bestehenden Machtstrukturen zu verändern und eher als „Feigenblatt“ für die nach wie vor ungerechten Herrschaftsstrukturen der weitgehend weißen Machtelite zu dienen.

Dennoch geht der Trend eindeutig in Richtung Integration ins



politische System. Seit 1989 verfügen die Indigenen über verankerte Mitspracherechte im Erziehungssektor. Auf kommunaler Ebene stellen die indigenen Organisationen eine Reihe von Bürgermeister\*innen und Kommunalräten mit steigender Tendenz, seit 1997 sind Indigene auch im nationalen Parlament<sup>1</sup> vertreten und kämpfen für kulturelle Selbstbestimmung und ethnische Identität.

Zwar kann die Beteiligung der im Dachverband der CONAIE (*Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador*) zusammengeschlossenen indigenen Organisationen am Demokratisierungsprozess Ecuadors als innovativer Impuls gesehen werden, dennoch sind diese häufig von zwei Defiziten geprägt: Zum einen sind sie stark fragmentiert; einzelne indigene Organisationen definieren sich eher aufgrund ihrer räumlichen oder religiösen Zugehörigkeit, andere eher aufgrund ihrer politischen Affinität mit modernen Gesellschaftsmodellen oder ihrer ethnischen Selbstdefinitionen. Zum anderen sind sie selbst in unterschiedlichem Grad demokratisch verfasst und gegenüber ihrer Mitgliederbasis unterschiedlich partizipativ. Die autokratischen Führungsmodelle der Gesellschaft haben sich auch auf die indigenen Organisationen übertragen und sind, besonders auf lokaler Ebene, als Teil des kolonialen Erbes tief verankert.

## Cotacachi als Laboratorium gelebter Demokratie

Vor diesem Hintergrund bilden Dezentralisierung und Gemeindeförderung mit besonderem Augenmerk auf der Unterstützung indigener Bevölkerungs-

gruppen ein wichtiges Handlungsfeld der deutschen EZ. Ein besonderes gelungenes Beispiel zur Förderung von Partizipation ist die Zusammenarbeit von DED und GTZ mit der Gemeinde Cotacachi im Rahmen des Sektorvorhabens KIVLAK (Koordinierungsstelle Indigene Völker in Lateinamerika und der Karibik).

Kernstück der demokratischen Bürgerbeteiligung ist die jährliche, jeweils im März stattfindende Bürgerversammlung. Sie wurde 1996 zum ersten Mal durch den neu gewählten Bürgermeister einberufen. Es beteiligen sich alle lokalen Organisationen mit rund 700 Gemeindegliedern. Die Versammlung dient als direktdemokratische Institution zum Ausgleich der Interessen zwischen der Stadtverwaltung und der aus Indigenen, Mestizen und einer afroecuadorianischen Minderheit bestehenden Bevölkerung, zwischen Männern und Frauen, zwischen lokalen territorialen und sektoralen Interessen sowie zwischen Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft. In diesem Gremium werden die Schwerpunkte der zukünftigen Entwicklung der Gemeinde beraten und vereinbart. Der Stadtrat ist bei seinen Entscheidungen formell zwar nicht an die Beschlüsse dieser Bürgerversammlung gebunden, folgt diesen jedoch auf Grund der hohen Legitimität des Organs.

Eine Schlüsselrolle innerhalb der demokratischen Bürgerbeteiligung in Cotacachi kommt dem demokratisch ausgehandelten Beteiligungshaushalt zu. Er orientiert sich an Grundregeln einer sozial inklusiven Entwicklung, die von der Bürgerver-

sammlung verabschiedet wurden, darunter:

- der territoriale Ausgleich im Gemeinderaum,
- die Förderung benachteiligter allein stehender Frauenhaushalte,
- der Zugang zu Grundversorgung,
- die Erhöhung der Alphabetisierung,
- die Unterstützung von Eigeninitiativen.

Die Gemeindeverwaltung koordiniert den breit angelegten Konsultationsprozess für den Beteiligungshaushalt. Die Qualität der Beteiligung beruht dabei auf Information und transparenter Rechenschaft, die im Zyklus des Beteiligungshaushaltes gewährleistet wird.

## Die Rolle der deutschen Vorfelddorganisationen

Die Impulse zur Bürgerversammlung und den daraus resultierenden breit angelegten Konsultationsprozessen hin zu einer partizipativen Haushaltplanung gingen von der Gemeinde selbst aus. DED und GTZ wurden von der Gemeinde zur Beratung bestimmter Teilaspekte nachgefragt.

### → GTZ

Die GTZ berät seit Jahren im Rahmen des Vorhabens PFM (*Proyecto de Fortalecimiento Municipal*) den Gemeindeverband AME sowie einzelne Gemeinden bei der Verbesserung ihrer Dienstleistungen und der Einführung partizipativer Verfahren. Das Programm PROMO-DE (*Programa de Modernización del Estado*) unterstützte zum Beispiel die Gemeinde Cotacachi als erste des Landes darin, sich beim Gesundheits- und Finanz-

<sup>1</sup> | Seit 1997 nimmt die indigene Bewegung Ecuadors an der Wahl zur Nationalversammlung teil und erhielt auf Anhieb über 20 % der Stimmen, die 10 von 82 Parlamentssitzen entsprechen.

ministerium für den Transfer der Verantwortung für die kommunalen Gesundheitsdienstleistungen zu qualifizieren. Diese Übertragung von Kompetenzen auf die sachnächste Ebene bildet mittlerweile die Grundlage für die sektorale Dezentralisierung auch in anderen Gemeinden.

#### → DED

Ziel des DED-Landesprogrammes im Schwerpunkt „Staatsmodernisierung“ ist es, die Fähigkeiten von ausgewählten Kommunalverwaltungen und Organisationen der Zivilgesellschaft zu stärken und eine nachhaltige, bürgernahe und chancengleiche Kommunalentwicklung zu verwirklichen. Die Mitarbeit in Kommunen trägt sowohl zur Umsetzung der Dezentralisierung staatlicher Strukturen als auch zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen bei. Wesentlich erscheint dabei die Verbesserung der Dialogfähigkeit, der Interessensvertretung der lokalen Bevölkerung und ihres Zuganges zu kommunalen Dienstleistungen.

Der DED leistet in diesem Handlungsfeld wesentliche Beratungsbeiträge. So war beispielsweise eine Fachkraft des DED in einer Stabsfunktion in der Kommunalverwaltung in Cotacachi angesiedelt, um die Umsetzung partizipativer Haushaltsführung in ausgewählten Gemeinden zu ermöglichen und die Replizierbarkeit und Systematisierung dieses innovativen lokalen Managementmodells zu unterstützen.

Die Beratungsstrategie des DED setzte sich aus den folgenden Ansätzen zusammen:

#### → Organisationsentwicklung der Stadtverwaltung

Bedingt durch die Einführung des Beteiligungshaushalts entstand der Bedarf der Angestellten der Stadtverwaltung nach einer stärkeren internen Abstimmung und Vernetzung. Die DED-Fachkraft hat diesen Prozess durch die Beratung bei der Erstellung eines Monitoring-Systems für einzelne Abteilungen unterstützt.

#### → Capacity building der Pilotgruppe zum Beteiligungshaushalt

Die Pilotgruppe war für die Politiklinien hinsichtlich des Beteiligungshaushalts verantwortlich. Die Fachkraft des DED unterstützte diese Pilotgruppe durch Fortbildungen zur partizipativen Planung und zu Moderations- und Präsentationstechniken.

#### → Stärkung des Dialogs zwischen Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft

Die Fachkraft unterstützte die Bildung eines ständigen Fachteams „Partizipative Haushaltsführung“, das für die zyklische Entwicklung, Systematisierung sowie Prozessbetreuung verantwortlich zeichnet. Dieses Team setzt sich aus Abteilungen der Stadtverwaltung und der *Asamblea de Unidad Cantonal* (Instanz der Zivilgesellschaft) zusammen. Mit Hilfe der DED-Fachkraft wurde eine innovative Methodologie des Beteiligungshaushalts mit einer spezifischen Didaktik für benachteiligte Gesellschaftsgruppen (Indígenas, Frauen, Jugendliche und Kinder) entworfen.

#### → Erhöhung der Breitenwirksamkeit der Erfahrungen in Cotacachi

Mit Unterstützung der DED-Fachkraft wurden verschiedene Instrumente und Verfahren ent-



Quelle: Markus Stier

Tradition und Moderne verbinden sich in diesem Kunstwerk am Ortseingang zu Cotacachi: Die Winkel beschreiben den Lauf der Sonne zwischen den Wendekreisen.

wickelt, um die in Cotacachi gemachten Erfahrungen transferierbar zu machen. Ein Handbuch und ein didaktisches Video wurden erstellt und ein Zyklus von Informationsveranstaltungen zum Bürgerhaushalt für andere Kommunen Ecuadors durchgeführt. Darüber hinaus wurde das Modell Cotacachi in Peru und in Bolivien vorgestellt.

### Ergebnisse und Wirkungen

#### → Die neuen Beteiligungsformen sind sozial und institutionell verankert

Der zunehmende Organisations- und Beteiligungsgrad der Bevölkerung und die Wiederwahl des Bürgermeisters gelten als Beleg für die Beispielhaftigkeit Cotacachis für gute lokale Regierungsführung. Die Bevölkerung Cotacachis erwartet heute, dass die Gemeindeangelegenheiten auf demokratische und transparente Weise geregelt werden. Nach erfolgreicher Erprobung wurden die Verfahren auch institutionell durch Gemeindeverordnungen festgeschrieben. Allerdings besteht nach wie vor die Herausforderung, tatsächlich alle Bürgerinnen und Bürger in diese Prozesse einzubeziehen.

Zudem sind die politischen Parteien der Opposition nicht leicht von dem Prozess zu überzeugen.

→ *Ein demokratisches Verständnis entwickelt sich*

Die Beteiligten haben gelernt, dass sie ohne die Unterstützung anderer Akteure ihre Ziele nicht verwirklichen können. Diese bei den Bürgerversammlungen praktisch erlebte Einsicht in die gegenseitigen Abhängigkeiten und die sich daraus ergebende Notwendigkeit, die kommunalen Projekte mit den anderen Akteuren zu verhandeln, hat bei den Beteiligten zu einer neuen demokratischen Kultur geführt.

→ *Die Bevölkerung hat sich organisiert*

Zum Zeitpunkt der ersten Bürgerversammlung waren nur etwa 30 Prozent der Bevölkerung Mitglieder einer lokalen Organisation, inzwischen ist der Organisationsgrad auf 80 Prozent gestiegen. Eine Vielzahl von territorialen Interessengruppen, Frauenorganisationen, Jugendgruppen und Komitees für die wichtigen kommunalen Entwicklungsthemen wie Wirtschaftsentwicklung, Umwelt, Tourismus, Gesundheit und Erziehung haben sich gebildet. Die Gemeindeverwaltung mit ihren technischen Diensten (*Consejos municipales*) berät diese Gruppen bei der Formulierung und Umsetzung kommunaler Projekte.<sup>1</sup>

→ *Organisierte Frauengruppen spielen eine Protagonistenrolle*

Unterstützt durch die kommunale Kommission für Frauen und Familie (*Comisión de la Mujer y la Familia*) bemüht sich die Gemeindeverwaltung seit 1998, die Selbstorganisation von Frauen und ihre aktive Teilnahme an

der Bürgerversammlung zu fördern und Frauen vermehrt bei der Gemeindeverwaltung anzustellen. Dies hat dazu geführt, dass seit dem Jahr 2000 genderspezifische Themen aufgegriffen werden, wie zum Beispiel intrafamiliäre Gewalt und Gesundheitsversorgung von Frauen. So hat die Gemeinde Cotacachi per Bürgerentscheid entschieden, die Basisgesundheitsversorgung für Frauen kostenfrei anzubieten. Im Jahr 2002 hat die Koordinationsstelle einen Familiengleichstellungsplan erstellt, der insbesondere die wirtschaftliche Besserstellung der ärmeren Frauen und Familienhaushalte berücksichtigt. Auf der Grundlage dieses Plans finanziert die Gemeinde aus dem Haushalt verschiedene Projekte wie den Verkauf von lokal hergestellten Lebensmitteln an das Kreisspital, die Herstellung von Produkten aus lokalen Pflanzenfasern für den Export nach Europa und die Verbesserung der Kleintierzucht für den lokalen Markt.

→ *Armutsbekämpfung wirkt spürbar*

Die partizipative Haushaltsplanung und die öffentliche Kontrolle (*veeduría social*) haben eine Hebelwirkung mit deutlichen Umverteilungseffekten. Heute werden rund 70 Prozent der Gemeindeinvestitionen im ärmeren ländlichen Raum getätigt. So konnten die Lebensbedingungen besonders benachteiligter Bevölkerungsgruppen, wie Frauen und Indigenen, durch ihre Einbindung in die Teilnahmeverfahren deutlich verbessert werden. Beispiele dafür sind die Wasser- und Stromversorgung, die im ländlichen Raum von 40 auf 90 Prozent gestiegen ist, sowie die Alphabetisierungsaktivitäten, durch die jährlich über

1.000 Personen, mehrheitlich indigene Frauen, lesen und schreiben lernen werden. Zur Armutsminderung hat auch die Förderung des lokalen produktiven Gewerbes beigetragen.

→ *Mit gutem Beispiel voran*  
Cotacachi hat eine Signal- und Multiplikatorwirkung für andere Gemeinden des Landes und über die Grenzen Ecuadors hinaus. Zum einen zeigt der Präzedenzfall Cotacachi bei der Dezentralisierung im Gesundheitsbereich, dass praktische Problemlösungen einen Innovationspfad für andere Gemeinden frei legen. Da der Bürgermeister Cotacachis auch eine wichtige Rolle im nationalen Gemeindeverband AME spielt, fließen die Erfahrungen auch auf der Ebene der nationalen Dezentralisierungsdebatte ein. Hier hat sich eine Gruppe von neun Gemeinden mit hohem indigenen Bevölkerungsanteil gebildet, die als Plattform für den horizontalen Erfahrungsaustausch und die Positionierung gegenüber der Zentralregierung dient. Zum anderen hat das Teilnahmeverfahren Cotacachis bereits über die Landesgrenzen hinweg Maßstäbe gesetzt.

Die Gemeinde Cotacachi hat für ihre demokratische Bürgerbeteiligung, einschließlich eines Teilnahmeverfahrens im Jahr 2000, den Dubai-Preis der UN-HABITAT (United Nations Human Settlements Programme) und im Jahr 2002 den Preis Stadt des Friedens der UNESCO gewonnen.

**Quelle:** GTZ/BMZ, 2006: *Ecuador – Machtumverteilung und Inklusivität über kulturelle Grenzen hinweg*. GTZ, Eschborn.

1 | So hat etwa das Gesundheitskomitee ein von der Weltbank finanziertes Projekt zur Integration der traditionellen indigenen Medizin in die kommunalen Gesundheitsdienste durchgeführt.





## Kommunale Wirtschaftsförderung<sup>1</sup> im westafrikanischen Kontext

### Selbstverwaltung der Kommunen – Westafrika beschreitet Neuland

In Westafrika ist die Idee der kommunalen Selbstverwaltung noch jung. Zwar gibt es alte, teils weltbekannte Städte wie Ségou oder Timbuktu, aber sie wurden bis Ende der 90er Jahre des gerade vergangenen Jahrhunderts durch den zentralen Staat verwaltet. Sie hatten bis zur Umsetzung der Dezentralisierung keine kommunale Eigenständigkeit, dies trifft erst recht auf die vielen Dörfer zu. Die Verwaltung wurde aus der fernen Hauptstadt gesteuert. Ob eine neue Schule oder ein Gesundheitszentrum errichtet wurde, entschied sich nicht vor Ort, man war so nur Objekt des Verwaltungshandelns. Aus der Hauptstadt kamen auch die notwendigen Gelder. Natürlich mussten auch damals Steuern und Gebühren entrichtet werden, aber diese kamen in den großen Säckel des zentralen Staates. Ob man davon nun selbst je etwas hatte, war fraglich

und wäre im Zweifel auch nicht nachvollziehbar gewesen. Öffentlich organisierte Institutionen, die sich unter solchen Umständen für die örtliche Gemeinschaft stark machten, existierten kaum.

Das alles sollte die Dezentralisierung ändern. Ein von den Bürgern gewählter Gemeinde- oder Stadtrat, dessen Mitglieder in der jeweiligen Kommune wohnen müssen, und ein von diesem Kommunalparlament aus den eigenen Reihen gewählter Bürgermeister an der Spitze des Rates und der Verwaltung sollten sich der Belange der Gemeinde und ihrer Einwohner annehmen. Soweit die Theorie. In der Praxis ist noch ein langer Weg zurückzulegen, ehe dieses Prinzip bewusst geworden und in die Tat umgesetzt ist. Noch immer wird viel zu sehr auf den Staat und seine Administration geschielt, als dass

man das kommunale Schicksal in die eigenen Hände nimmt.

### Kommunale Wirtschaftsförderung erfordert einen langen Atem

Sehr viel Geduld ist insbesondere im Bereich der kommunalen Wirtschaftsförderung gefragt. Anders als beim Bau einer Schule oder eines Gesundheitszentrums wirkt sich der Nutzen kommunaler Wirtschaftsförderung eher indirekt und vor allem zeitversetzt aus. Zunächst geht es darum, durch Investitionen der lokalen Wirtschaft bessere Chancen zu bieten. Ganz konkret bedeutet das hier in Westafrika häufig, dafür zu sorgen, dass Handwerker, Händler und andere Gewerbetreibende Strom, Wasser und Telefon in ihre Werkstätten und Läden bekommen oder dass Zugangsstraßen gebaut oder ausgebaut werden. Es kann



Bild oben: Abschlussveranstaltung der Fortbildung für Frauen im Gastronomiewesen.

Bild links: Fähre über den Niger, hergestellt von der INAC in Koulikoro.

1 | Unter kommunaler Wirtschaftsförderung wird in diesem Beitrag die Förderung der lokalen Wirtschaft durch die Kommune verstanden.

sich aber ebenso gut um die Implementierung einer Bildungsstätte für die örtlichen Gewerbetreibenden handeln, damit diese die Buchführung oder die Leitung eines Betriebes beherrschen lernen. All das kommt einer Stärkung der Wirtschaft zu gute. An diesen wenigen Beispielen wird bereits deutlich, dass hier zunächst investiert werden muss.

Die Kommune profitiert erst später von einer prosperierenden Wirtschaft. Es werden Arbeitsplätze geschaffen, die Infrastruktur wird ausgebaut, was nicht nur dem Gewerbe sondern auch den Bürgerinnen und Bürgern einer Gemeinde zu gute kommt. Und mehr Betriebe zahlen auch mehr Steuern. Geld also, das für die Belange der Kommune zum Wohle ihrer Einwohner ausgegeben werden kann. In diesem zeitverschobenen Nutzen liegt eine Problematik begründet, welche die Implementierung von kommunaler Wirtschaftsförderung bremst. In den neuen Kommunen, die in verschiedenen Ländern Westafrikas gebildet wurden oder sich in naher Zukunft bilden, stehen die vor Ort Verantwortlichen unter großem Erfolgsdruck. Um diesen Erwartungen gerecht zu werden, setzen sie zuerst Dinge um, die einen sofort sichtbaren Nutzen für die Bevölkerung mit sich bringen. So kam es in den vergangenen Jahren zu einem vermehrten Bau von Schulen und Gesundheitszentren. Ebenso neue Rathäuser, da diese bisher noch nicht existierten. Zwar wurden auch Marktgebäude und Busbahnhöfe errichtet, dies jedoch in weitaus geringerem Ausmaß. Die staatliche Investitionsförderung floss im Wesentlichen in Bildungs- oder Gesundheitsprojekte.

## Die lokale Wirtschaft als Motor der kommunalen Entwicklung

So notwendig solche Vorhaben sind, so wenig können viele Gemeinden sich diese Projekte leisten. Gebaut wurde mit Zuschüssen. Aber wer finanziert die laufenden Kosten? Dies wird auf Dauer nur aus dem eigenen Haushalt der Kommune bezahlt werden können. Das erfordert notwendiger Weise höhere Einnahmen aus Steuern und Gebühren. Wie, wenn nicht durch eine Stärkung der lokalen Wirtschaft, soll das geschehen?

Das Bewusstsein für diese Zusammenhänge wird erst allmählich Raum greifen. Bis dahin wird es schwierig bleiben, den mit ohnehin sehr knapp bemessenen Mitteln agierenden kommunalen Entscheidungsträgern die Notwendigkeit deutlich zu machen, Geld und Arbeitszeit in die lokale Wirtschaft zu investieren. Am ehesten geht das zusammen mit den Gewerbetreibenden selbst, denn sie haben ein ureigenstes Interesse daran, dass die Kommune die lokale Wirtschaft fördert. Aus diesem Grund versucht der DED, Rahmenbedingungen zu fördern, die ein gemeinsames Agieren der Kommune und der örtlichen Gewerbetreibenden ermöglichen.

Dies geschieht, indem eigenständige Organisationen geschaffen werden, die sich um die Förderung der lokalen Wirtschaft kümmern. Die eigentlich der Kommune obliegende Aufgabe wird also aus dem Rathaus ausgelagert und einer rechtlich selbständigen Organisation übertragen. Ihren wesentlichen Niederschlag findet diese Orga-

nisationsform in der gemeinsamen Trägerschaft von Kommune und Privatwirtschaft. Wichtigster und unverzichtbarer Partner ist die Kommune selbst; ohne ihre Beteiligung gibt es keine kommunale Wirtschaftsförderung. Die Stadt oder Gemeinde wird aber nur dann bereit und offen für eine Mitarbeit sein, wenn ihr der Nutzen einer starken Wirtschaft und die damit verbundenen Vorteile für die Stadt und ihrer Bevölkerung bewusst sind. Die beteiligten Träger aus dem Bereich der privaten Wirtschaft können differieren. Je nachdem, welche Organisationen der Privatwirtschaft in einer Kommune vorhanden sind und wie sich deren Interessenslagen darstellen, werden sich auch unterschiedliche Akteure beteiligen. Dies sind in der Regel Organisationen des Handwerks, aber ebenso Organisationen des Handels, Dienstleistungsorganisationen oder auch landwirtschaftliche Vereinigungen.

Die Installierung einer rechtlich eigenständigen Organisation außerhalb der eigentlichen Stadtverwaltung wird gewählt, um die Kommune und die Akteure der privaten Wirtschaft als ebenbürtige und gleichberechtigte Partner zu vereinen. Kommunale Wirtschaftsförderung ist eine originäre Aufgabe der Kommune. Ihre direkte Zielgruppe ist die Privatwirtschaft. Deshalb sollten die zu treffenden Entscheidungen gemeinsam mit dieser Zielgruppe getroffen werden. Außerdem soll die Kommune durch die Zusammenarbeit mit den Akteuren der Privatwirtschaft einem Handlungsdruck ausgesetzt werden. Hat sie sich auf eine gemeinsam mit den privatwirtschaftlichen Akteuren zu organisierende Wirtschafts-

förderung eingelassen, befindet sie sich in einem andauernden, formalisierten Dialog mit diesen, den sie nicht ohne weiteres abbrechen oder aussetzen kann. Dieser Handlungsdruck kann nicht in demselben Maße erzeugt werden, wenn die Wirtschaftsförderung als ein Teil der Stadtverwaltung organisiert wird. Dann ist es dem Belieben der Stadt – sei es dem Bürgermeister selbst, sei es der Stadtratsmehrheit – überlassen, ob die zuvor in unverbindlichen Gesprächen mit den Akteuren der privaten Wirtschaft abgesprochenen Aufgaben ausgeführt oder umgesetzt werden.

### Das Beispiel Koulikoro in Mali

Ein jüngerer Beispiel für die Institutionalisierung der kommunalen Wirtschaftsförderung findet sich im Südwesten Malis in der 30.000 Einwohner zählenden Kommune Koulikoro. Dort wurde im November 2005 die *Agence pour la Promotion de l'Economie à Koulikoro* (APEK) ins Leben gerufen, die sich die Verbesserung der lokalen Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Entwicklung zum Ziel gesetzt hat. Die APEK ist ein ins Handelsregister eingetragenes, eigenständiges Kleinunternehmen, das gemeinsam von der Stadt und ortsansässigen Unternehmen gegründet wurde. Der Vorsitz der Gesellschaft obliegt einem Stadtverordneten, die Besetzung weiterer Leitungsfunktionen rekrutiert sich aus dem Gesellschafterkreis der Wirtschaftsvertreter. Eine einheimische Fachkraft ist aus Mitteln des DED als Geschäftsführer des Büros eingesetzt, das außerdem von einem Entwicklungshelfer des DED beraten wird.

Die ersten Aktivitäten der APEK konzentrierten sich auf Öffentlichkeitsarbeit. Es galt zunächst, das neue lokale Angebot in der Bevölkerung bekannt zu machen. Dazu wurden verschiedene Veranstaltungen genutzt, wie die jährlich stattfindende Messe *Semaine Commercial* oder die Einrichtung eines kommunalen Forums. Inzwischen verfügt die APEK auch über eine eigene Internetseite, die regelmäßig über die laufenden Aktivitäten informiert. In der konkreten Projektarbeit wurden zunächst Fortbildungsangebote entwickelt und zielgruppenspezifisch angeboten, beispielsweise in der lokalen Gastronomie. Derzeit befinden sich zwei zentrale Vorhaben in Vorbereitung. Zum einen soll ein Internetcafé gegründet werden, ein Angebot, das es bisher in Koulikoro noch nicht gab. Diese Quelle soll zukünftig auch zur Deckung der laufenden Kosten der APEK beitragen. Zweitens soll auf einem Gelände, das die Stadt der APEK zur Verfügung gestellt hat, das *Centre de Développement des Affaires* (CDA) entstehen. Hier geht es um die Schaffung einer Infrastruktur, die es jungen Unternehmen ermöglicht, mit geringen Mitteln ihr Geschäft zu starten, die Beratungskompetenz im juristischen Bereich und in Managementfragen vorhält und die im größeren Umfang kaufmännische Ausbildung anbietet. Zwar gibt es in Koulikoro bisher drei technische Fachschulen, aber noch keine kaufmännische. Die APEK hat sich mit diesem Projekt bei einem Innovationswettbewerb der Weltbank beworben.

Durch die Einrichtung der APEK als eigenständige Organisation zur Förderung der Wirt-

schaft hat die Kommunikation zwischen Wirtschaft, Administration und Politik als Instrument für positive Entwicklungen in der Kommune Koulikoro einen festen Rahmen bekommen. Damit folgt dieser Ansatz der kommunalen Wirtschaftsförderung der Zielvorgabe des Dezentralisierungsprozesses, die Verantwortung für Entwicklungen stärker auf die kommunale Ebene zu verlagern. Allerdings wird sich ein solches Modell nur in größeren kommunalen Einheiten erfolgreich anwenden lassen, da ein gewisses wirtschaftliches Mindestpotenzial vorhanden sein muss. Zudem wird es auf Dauer nicht erfolgreich sein, nur auf die Ehrenamtlichkeit zu setzen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn es um das Thema Wirtschaftsförderung geht. Weil jedes Engagement von Handwerkern, Händlern oder anderen Gewerbetreibenden Zeit erfordert, die sie dann nicht in ihren Betrieb stecken können, sind hauptamtliche Wirtschaftsförderer unverzichtbar.

#### **Heinz-Friedel Bombhoff,**

*Diplom-Verwaltungswirt und Bürgermeister a.D. Von 2002 bis 2004 Entwicklungshelfer in Mali, von 2004–2006 in Mali Koordinator des DED für den Bereich Förderung der Kommunalentwicklung (KV). Derzeit Kurzzeit-Entwicklungshelfer für den DED in Kamerun.*

**Info:** [www.apek.biz](http://www.apek.biz)

#### Quellen:

DED, Heinz-Friedel Bombhoff, Ulla Messerich-Santara: *Kommunale Wirtschaftsförderung in Westafrika*. Bonn, 2003.  
DED, Friedrich-Carl Jacobsen: *Entwicklungshelferbericht 2005*.



## Demokratieförderung durch den DED | Herausforderungen

Die Projektbeispiele haben einen lebendigen Einblick in die Arbeit der DED-Fachkräfte zur Demokratieförderung geben. Dabei wurde deutlich, dass unabhängig davon, ob der einzelne Projektplatz im Bereich der Kommunalentwicklung oder der Zivilgesellschaft angesiedelt ist, fast immer die Beratung im Zentrum der Tätigkeit der DED-Fachkräfte steht. Die Partner sollen dazu befähigt werden, ihre dezentralen Strukturen zu stärken, demokratische Prozesse anzustoßen und zu verbessern und dabei die handelnden Akteure besser zu vernetzen. Letztlich gilt es, eine Brücke zwischen Zivilgesellschaft und öffentlicher Verwaltung zu bauen und die gemeinsamen Gestaltungsmöglichkeiten einer demokratischen Entwicklung zu erweitern.

Dadurch wird die Arbeit des DED politischer, die Anforderungen an die DED-Fachkräfte verändern sich und lassen sich damit immer weniger einem bestimmten Ausbildungshintergrund zuordnen. Stattdessen

gewinnen Kernkompetenzen wie praktische Beratungserfahrung und die Kenntnis politischer Prozesse und Strukturen bei der Auswahl der Fachkräfte immer mehr an Gewicht. Geeignete Fachkräfte zu finden, die diese Schlüsselqualifikationen mitbringen, wird zukünftig eine besondere Herausforderung darstellen.

Auf welcher Ebene und in welchen Strukturen die Fachkräfte des DED angesiedelt sind, hängt sehr stark von den Rahmenbedingungen in den Ländern ab, insbesondere von der demokratischen Verfasstheit des Staates, dem rechtlichen Rahmen für die Arbeit von Nichtregierungs- und Menschenrechtsorganisationen sowie dem Stand der Dezentralisierung.

Viele Fachkräfte arbeiten als Berater in einzelnen Kommunen, der Trend geht jedoch dahin, mehrere Kommunen beziehungsweise nächst höhere Verwaltungseinheiten auf Regional- oder kommunale Spitzenebene oder kommunale Spitzenverbände zu beraten, um die Breitenwirksamkeit zu erhöhen. Diese erfordert eine noch bessere Abstimmung mit KfW und GTZ im Rahmen des Mehrebenenansatzes. Als guten Einstieg in die Arbeit in den Kommunen hat sich oftmals die punktuelle Beratung in einem technischen Bereich erwiesen, um zunächst das gegenseitige Vertrauen in die Kooperation, auch gegenüber der Bevölkerung, zu stärken und auf dieser Basis eine breiter angelegte Zusammenarbeit aufzubauen. Diese positiven Erfahrungen fördern die Bereitschaft der Partner,

mit Fachkräften des DED auch in sensiblen Bereichen, wie etwa der Unterstützung des kommunalen Finanzmanagements, zusammen zu arbeiten.

Auch in der Kooperation mit den Organisationen der Zivilgesellschaft geht der Trend hin zu Beratung von mehreren NRO bzw. Netzwerken und Dachverbänden, um mehr Breitenwirksamkeit zu erzielen. Die Neuorientierung der Demokratieförderung des DED verlangt dabei eine klare Fokussierung auf solche Organisationen, die für die Verbesserung der politischen Teilhabe insbesondere von benachteiligten Gruppen eintreten. Dies hat zur Konsequenz, dass sich der DED auch von bewährten langjährigen Partnern trennen muss, wenn sie diese Fokussierung nicht aufweisen. Diese Notwendigkeit ist häufig schwer zu vermitteln, für eine konsequente Umsetzung des neuen Konzeptes jedoch unabdingbar. In diesem Rahmen können die Fachkräfte weiterhin auf das bewährte Instrument zur Förderung einheimischer Organisation (EO) zurückgreifen.

Grundsätzlich gilt, dass der Einsatz der DED-Fachkräfte auf lokaler Ebene gute Vernetzungsmöglichkeiten der beteiligten Akteure bietet. Hier fällt es häufig sehr viel leichter, Verwaltung, NRO und Zielgruppen sowie lokale Wirtschaftsvertreter in einen gemeinsamen konstruktiven Dialog zu versetzen. Für die Entscheidung der Partneranbindung ist allerdings auch die jeweilige Rollenverteilung unter den deutschen Vorfeldorganisationen im

Frauen vertreten ihre Interessen aktiv.



Mehrebenenansatz maßgeblich. Hier kann es keine Standardmodelle sondern nur passgenaue Lösungen geben, die sich vor allem an den Rahmenbedingungen vor Ort und der Nachfragesituation in den Ländern zu orientieren haben. Der DED hat sich in diesem Prozess zwar bereits gut positioniert, die Verbesserung des Zusammenspiels und des Dialogs zwischen den einzelnen Akteuren der deutschen EZ wird jedoch für alle Beteiligten weiterhin eine vordringliche Aufgabe darstellen.

Wichtig wird es für die nähere Zukunft außerdem sein, gerade auch die Arbeit in der Demokratieförderung stärker auf ihre Wirkungen hin zu untersuchen,

wohl wissend, dass dies aufgrund der Langfristigkeit der Prozesse ein äußerst schwieriges Unterfangen ist. Dennoch besteht Grund zur Überzeugung, dass der DED mit der hier dokumentierten Neuausrichtung des Fachbereichs und der Bündelung seiner Kräfte zur Stärkung der Zivilgesellschaft und Förderung der Kommunalentwicklung hin zur Demokratieförderung den richtigen Schritt getan hat.

*Thomas Knoll, Soziologe.  
Von 2003 bis 2005 für den  
DED als Berater einheimischer  
Organisationen (B-EO, jetzt  
BDF) in Niger.*

## Impressum

**Herausgeber:**

DED – Deutscher Entwicklungsdienst gGmbH

**Redaktion:**

Kay Andraschko, Daniela Baum,  
Thomas Knoll, Kai Laufen, Anne Wulff

**Gestaltung:**

kipconcept, Bonn

**Fotonachweis Umschlag:**

Erhard Brunn, Annika Lind

**Druck:**

Engelhardt, Neunkirchen

Gedruckt auf Recycling-Papier

Bonn 2006



# ded

Deutscher  
Entwicklungsdienst

Tulpenfeld 7 | D-53113 Bonn

Fon: +49 (0) 228 24 34-0

Fax: +49 (0) 228 24 34-111

E-Mail: [Poststelle@ded.de](mailto:Poststelle@ded.de)

Internet: [www.ded.de](http://www.ded.de)

