

2.2. BENIN

Ausgangsbedingungen

„Arm, aber frei“ – vereinfacht lässt sich so die Situation in dem westafrikanischen Benin umschreiben.

Ökonomisch und sozial liegt Benin im weltweiten Vergleich weit hinten. Im HDI-Ranking belegt es den 163. von 177 Plätzen. 70 Prozent der Bevölkerung leben von weniger als zwei Dollar am Tag. Die größte Armut herrscht in den ländlichen Regionen Benins. Rund zwei Drittel aller Beniner arbeiten in der Landwirtschaft, sie erwirtschaften aber nur etwa ein Drittel des Bruttoinlandsproduktes. Die Wirtschaft wächst zwar seit Jahren relativ stark, das jährliche Wirtschaftswachstum wird jedoch zum Großteil vom hohen Bevölkerungswachstum aufgezehrt. Während zwischen 2000 und 2005 die Bevölkerung jährlich um durchschnittlich 3,2 Prozent gewachsen ist, lag das durchschnittliche jährliche Wirtschaftswachstum im gleichen Zeitraum mit 4,25 Prozent nur wenig darüber. Auch die meisten sozialen Indikatoren weisen negative Werte auf. So können beispielsweise nur etwas mehr als ein Drittel der Erwachsenen lesen und schreiben. Auf 50.000 Beniner kommt ein Arzt. Von hundert Neugeborenen sterben 15, bevor sie das fünfte Lebensjahr erreichen.

Der weit verbreiteten Armut in Benin steht ein hohes Maß an politischer Freiheit gegenüber. Benin gilt als ein Musterland der Demokratie in Westafrika. 1990 ging die sozialistische Ära mit der historischen Nationalkonferenz zu Ende, welche eine neue Verfassung verabschiedete und somit den Übergang zur Demokratie gestaltete. Seither werden regelmäßig Präsident und Parlament frei gewählt, das Justizsystem ist unabhängig und die Presse frei. Die hohe Analphabetenquote und die große Armut schmälern freilich die demokratischen Errungenschaften. Zu einfach ist es, Stimmen, Gerichtsurteile oder Medienberichte zu kaufen. Wachsamkeit und das Bemühen um eine weitere Verankerung der Demokratie sind daher auch künftig angeraten. Dennoch hat Benin im Vergleich mit den meisten anderen Ländern der Region bereits ein weites Stück des Weges zurückgelegt. Im Großen und Ganzen funktioniert die Demokratie auf nationaler Ebene gut.

Unterhalb der nationalen Ebene jedoch ist die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger nach wie vor gering. Benin befindet sich derzeit in einem Dezentralisierungsprozess, der die Beteiligung der Menschen an den Entscheidungs- und Entwicklungsprozessen in ihrer unmittelbaren Umgebung erhöhen soll. Die ers-

ten Kommunalwahlen seit der Einführung der Mehrparteiendemokratie fanden im Dezember 2002 statt. In 77 Kommunen wurden die Gemeinderäte gewählt. Der Transfer von Kompetenzen und Ressourcen auf die kommunale Ebene geht jedoch nur schleppend voran. In den Kommunen ist häufig das Niveau der Gewählten an formaler Bildung gering, und die Zentralregierung gibt nur ungern Macht ab.

Frauen sind auf kommunalpolitischer Ebene unterrepräsentiert. Insgesamt gingen bei den Wahlen 2002 von den 1150 Sitzen nur 47 an Frauen, was einem Anteil von 4,08 Prozent entspricht. Der Anteil der Frauen, die sich zur Wahl gestellt hatten, war mit 8,44 Prozent etwas höher (482 Frauen gegenüber 5227 Männern). Von den 77 Bürgermeistern waren anfangs nur zwei weiblich. Danach gab es an der Spitze von zwei Kommunen Wechsel zugunsten von Frauen, sodass es in Benin derzeit vier Bürgermeisterinnen gibt, was 5,2 Prozent aller Gemeindeoberhäupter entspricht.

Projektbeispiel

„Sensibilisieren Sie die Frauen für die Bedeutung der Treue! Wenn ein Mann überzeugt ist, dass seine Frau ihm treu bleibt, gibt es kein Problem.“

„Frauen, die sich in der Politik engagieren, werden als Prostituierte bezeichnet. Glauben Sie, dass das, was diese Frauen tun, die Gesellschaft weiterbringt?“

„Die Frauen, die sich in der Kommunalpolitik engagieren, werden keine Zeit mehr haben, sich um den Haushalt und die Erziehung der Kinder zu kümmern.“

Die Partizipation der Frauen auf kommunalpolitischer Ebene bleibt extrem schwach. Bei den obenstehenden Zitaten handelt es sich um Äußerungen von Männern und Frauen aus ländlichen Regionen Nordbenins während einer Sensibilisierungskampagne für die Partizipation von Frauen an der Kommunalpolitik. Sie demonstrieren, welche traditionellen Rollenmuster das politische Engagement von Frauen erschweren.

Am 20. April 2008 fanden Kommunalwahlen statt. Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat in Zusammenarbeit mit der GTZ und dem Netzwerk RONDEL (*Réseau des ONG pour le Développement Local*) im September und Oktober vergangenen Jahres in den Departements Atakora und Donga im Norden Benins ein mehrstufiges Projekt durchgeführt mit dem Ziel, die Präsenz der Frauen in den Gemeinderäten nach den Kommunalwahlen zu erhöhen. Um dieses Ziel zu erreichen, sah die Maßnahme nicht nur die Sensibilisierung der

Öffentlichkeit in 16 Kommunen für das Thema vor, sondern auch die gezielte Fortbildung interessierter Frauen zu konkreten Fragen wie den Formalitäten der Kandidatur, dem Aufstellen der Wahllisten sowie Wahlkampf- und Kommunikationsstrategien.

Im Detail bestand das Projekt aus folgenden Komponenten:

- Informationsveranstaltungen in den Kommunen für die Frauenvereinigungen, gefolgt von Plädoyers bei den Verantwortlichen der örtlichen politischen Parteien sowie den traditionellen und religiösen Autoritäten

Die Informationsveranstaltungen in den Kommunen der deutschen Schwerpunktregion Atakora/Donga wurden eingeleitet durch einen 26-minütigen Film zum Thema „Frauen und Politik“. Der Film schildert eingangs die Situation der Frauen in Benin im Allgemeinen und die rechtlichen Grundlagen des Kampfs gegen die Diskriminierung von Frauen. Anschließend wird die Bedeutung der Frauen für die örtliche Entwicklung aufgezeigt sowie das Engagement von Frauen in der Politik, u.a. anhand von Beispielen populärer Beniner Politikerinnen, thematisiert.

Die im Film angesprochenen Themen wurden daraufhin von dem Mitarbeiter der KAS mit einem Exposé vertieft, das in die jeweilige lokale Sprache übersetzt wurde. An das Exposé schloss sich eine Debatte an über die Schwierigkeiten und Blockaden, die eine umfassende Partizipation der Frauen verhindern. Die oben genannten Zitate entstammen diesen Debatten. Die Argumentationsstrategie, derer sich der KAS-Mitarbeiter bei den Diskussionen bediente, ist der kulturellen Umgebung angepasst. Da das durchschnittliche Bildungsniveau in den Kommunen niedrig ist, werden häufig bildhafte Geschichten und Anekdoten aus der lokalen oralen Tradition herangezogen, um auf die obigen Einwände effektiv zu reagieren. Die Geschichte von dem Arzt, der in der Hauptstadt Cotonou lebt und daher den Patienten im fernen Norden Benins nicht behandeln kann, begründet zum Beispiel die Notwendigkeit der Dezentralisierung. Die Bedeutung einer aktiven Rolle der Frau für die Gesellschaft wird ebenfalls anhand verschiedener Gleichnisse aus der örtlichen Geschichte sowie aus dem Koran und der Bibel demonstriert.

Im Anschluss an die Diskussionen mit den Frauenorganisationen wurde das Gespräch mit den traditionellen und religiösen Autoritäten sowie den örtlichen politischen Parteien gesucht.

- Informationsveranstaltungen und Plädoyers auf der Ebene der Arrondissements

Die Informationsveranstaltungen und Plädoyers, die auf kommunaler Ebene von dem Mitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung gestaltet wurden, wurden auf der Ebene der Arrondissements von Mitgliedern der Partnerorganisation RONDEL mit den örtlichen Frauen und Entscheidungsträgern wiederholt. Bei RONDEL handelt es sich um den Dachverband von Organisationen, die sich in Dörfern und Kommunen für die lokale Entwicklung engagieren. Im Vorfeld der Veranstaltungen in den Arrondissements wurden die Multiplikatoren von RONDEL in einem Seminar auf die Aufgabe vorbereitet. Im Mittelpunkt des Fortbildungsseminars standen neben den mit den Kommunalwahlen verbundenen gesetzlichen Bestimmungen und Abläufen die oben geschilderten Argumentationsstrategien zur Ermutigung des Engagements von Frauen in einem von traditionellen Rollenmustern geprägten Umfeld. Die Multiplikatoren wurden außerdem darauf vorbereitet, die Frauen, die sich als Kandidatinnen bei den Kommunalwahlen präsentieren wollen, bei der Einreichung ihrer Kandidatur und der Entwicklung einer Wahlkampfstrategie zu unterstützen.

- Die Fortbildung interessierter Frauen

Ein weiteres wichtiges Element des Projekts war die gezielte Fortbildung von Frauen, die sich für die Lokalpolitik interessieren. Frauen aus dem Atakora/Donga, die bei den Informationsveranstaltungen Interesse bekundet hatten, für die Gemeinderäte zu kandidieren, wurden gemeinsam mit ehemaligen Kandidatinnen und aktuell gewählten Gemeinderätinnen der Region zu zwei Seminaren eingeladen. Die Frauen wurden über die grundlegenden Gesetze und Verfahren der Dezentralisierung unterrichtet sowie in Kommunikation und *Leadership* geschult. Darüber hinaus wurden eingehend Strategien, Organisation und Finanzierung des Wahlkampfs behandelt und in praktischen Übungen veranschaulicht. Zahlreiche Fragen rund um die Dezentralisierung und das weibliche Engagement in der Lokalpolitik konnten dabei geklärt werden. Die Frauen begrüßten darüber hinaus sehr die Möglichkeit des Erfahrungsaustauschs.

- Eine begleitende Medienkampagne in den Lokalradios

Die Sensibilisierungs- und Fortbildungsmaßnahmen wurden durch eine Medienkampagne für die breite Bevölkerung begleitet. Die Lokalradios thematisierten die Frage des weiblichen Engagements in der Kommunalpolitik in den jeweiligen Lokalsprachen. Die Durchführung der Medienkampagne oblag dem Partner GTZ.

Erklärtes Ziel des Projekts war die Steigerung des Anteils der weiblichen Kandidaturen im Atakora/Donga um drei Prozentpunkte über den landesweiten Durchschnitt von 2002 von 8,44 Prozent. Ob die angestrebten 11,44 Prozent an Kandidatinnen erreicht werden konnten, ist derzeit noch unklar, da die Listen der Kandidaturen noch nicht veröffentlicht wurden. Es konnten mit dem Projekt jedoch weite Teile der Bevölkerung im Atakora/Donga erreicht werden. An den Veranstaltungen auf kommunaler Ebene nahmen durchschnittlich etwa 70 Personen teil. Die wichtigen lokalen Entscheidungs- und Meinungsträger konnten so sensibilisiert werden. Eine ganze Reihe von ihnen ergriff in den Veranstaltungen das Wort, um die Frauen öffentlich zu unterstützen und zu ermutigen. Bei den Veranstaltungen auf der Ebene der Arrondissements konnte erneut ein Vielfaches an Teilnehmerinnen angesprochen werden, ebenso wie durch die Medienkampagne. Etwa einhundert Frauen wurden darüber hinaus gezielt geschult.

Entwicklungspolitischer Kontext

Die Förderung der Gleichheit der Geschlechter ist das dritte der acht Millenniumsziele. Benin hat sich zu den Millenniumszielen bekannt und dieses in seinem PRSP vom April 2007 nochmals wiederholt. Ein weiteres Entwicklungsziel, das die beninische Regierung im PRSP festgelegt hat, ist die Dezentralisierung der Verwaltung und die Einführung der repräsentativen Demokratie auf kommunaler Ebene. Nicht nur die deutschen Durchführungsorganisationen der TZ engagieren sich seit langem stark für dieses Ziel, sondern auch die Konrad-Adenauer-Stiftung. Das Projekt zur Erhöhung des kommunalpolitischen Engagements von Frauen verbindet die Förderung der Gleichheit der Geschlechter mit der Förderung der Dezentralisierung. Es ist darüber hinaus ein gelungenes Beispiel von Geberkoordination innerhalb der deutschen EZ.

Doch der politische Kontext des Projekts ist schwierig. Die zweiten Kommunalwahlen in Benin sind sehr umkämpft. Während die relativ schwache Einschreibung

der Bevölkerung in die Wahllisten zeigt, dass das Interesse der Bevölkerung an der Basis für die Dezentralisierung noch relativ gering ist, blickt die nationale Politik mit Spannung auf die Wahlen. Die nationalen politischen Kräfte engagieren sich massiv in den Kommunen, um hier ihren Einfluss zu sichern und auszubauen. Politische Seilschaften und Geld spielen daher bei der Aufstellung der Listen und im Wahlkampf eine große Rolle. Frauen, die sich aus Idealismus in der Lokalpolitik engagieren wollen und über relativ wenig politische Erfahrung und finanzielle Mittel verfügen, werden es daher schwer haben. Das Projekt muss insofern als Teil der Bemühungen gesehen werden, den eigentlichen Sinn der Dezentralisierung, nämlich die breite Partizipation der lokalen Bevölkerung an Entscheidungs- und Entwicklungsprozessen, in ihrem unmittelbaren Umfeld bekannt zu machen. Die Sensibilisierungsanstrengungen diesbezüglich müssen intensiviert werden, um zu erreichen, dass kommunalpolitisches Engagement tatsächlich der lokalen Entwicklung dient und nicht eine bloße Fortsetzung des politischen Klüngels ist.

Was die spezifisch weiblichen Probleme betrifft, sich politisch zu engagieren, so ist der umfassende Ansatz des Projekts, nicht nur die Frauen zu schulen, sondern auch das gesellschaftliche Umfeld zu sensibilisieren, angesichts der herrschenden traditionellen Rollenmuster unbedingt notwendig. Die Meinung religiöser und traditioneller Autoritäten hat gerade in den ländlichen Kommunen sehr großes Gewicht. Die Diskussionen im Rahmen der verschiedenen Veranstaltungen haben gezeigt, dass es zudem sinnvoll wäre, zukünftig noch einen Schritt weiter zu gehen und die Ehemänner in die Fortbildungsseminare für die Frauen zu integrieren.

Text: Corinna Heuer, David Robert

Kontakt: KAS-Auslandsbüro Benin

Auslandsmitarbeiter: David Robert

d.robert@kas-benin.de

2.3. BRASILIEN

Ausgangsbedingungen

Die Föderative Republik Brasilien ist ein sehr komplexes Land, das nicht nur durch seine Ausdehnung und Bevölkerungsstärke auf dem südamerikanischen Kontinent hervorsticht, sondern auch durch seine enorme Vielfalt und Widersprüchlichkeit. Brasilien hat sich durch die Modernisierung seiner Wirtschaft auf der Basis einer günstigen Ausstattung mit natürlichen Ressourcen zumindest in Teilgebieten zu einem der