

**Universität Konstanz  
Rechts-, Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaftliche Sektion  
Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaften**

**MAGISTERARBEIT  
im Fach  
Politikwissenschaft**

**Die Theorie und Praxis zivilgesellschaftlicher  
Partizipation in lokalpolitischen Strukturen und  
Entscheidungsprozessen.**

Dargestellt am Beispiel der dezentral verwalteten Gemeinde  
Chimoio, Mosambik.

**Bettina Ellen Bunk**

1. Gutachter (Betreuer): Herr Professor Dr. Illy  
2. Gutachter: Herr Professor Dr. Simon

Adresse: Brauneggerstr. 14  
78462 Konstanz

Studienfächer: Politikwissenschaft/Soziologie  
Development Studies

Matrikelnummer: 01/423843

Konstanz, den 30. Juni 2004

# Inhalt

Vorwort .....	5
1. Einleitung .....	5
1.1. Allgemeine Konzeption der Analyse .....	5
1.2. Aufbau .....	7
1.3. Ziele der Arbeit .....	8
2. Theoretischer Rahmen.....	8
2.1. Europäische Konzepte zivilgesellschaftlicher Partizipation .....	8
2.1.1. Skizze demokratietheoretischer Ansätze .....	9
2.1.2. Habermas: Kommunikatives Handeln und deliberative Demokratie .....	11
2.1.3. Foucault: Disziplinarmacht und Zivilgesellschaft in der Moderne.....	12
2.1.4. Zusammenfassung .....	15
2.2. Der entwicklungspolitische Diskurs - die Konzepte Partizipation, Zivilgesellschaft, Dezentralisierung und <i>Local Governance</i> .....	15
2.2.1. Die Entstehung der Forderung nach Dezentralisierung und Partizipation.....	15
2.2.2. Die Konzepte Partizipation, Zivilgesellschaft und <i>Empowerment</i> .....	21
2.2.3. Das Konzept der Dezentralisierung .....	25
2.2.4. Das Konzept <i>Local Governance</i> unter Berücksichtigung politischer Kultur .....	26
2.2.5. Zusammenfassung .....	31
3. Problemstellung.....	33
3.1. Ausgangsposition .....	33
3.1.1. Zentrale Begriffe des Gegenstandsbereichs.....	33
3.1.1.1. Zivilgesellschaftliche Partizipation .....	33
3.1.1.2. Politische Kultur.....	33
3.1.1.3. Dezentralisierung .....	33
3.1.1.4. <i>Local Governance</i> .....	34
3.1.2. Kommunale Selbstverwaltung in Mosambik.....	34
3.2. Annahme .....	34
3.3. Fragestellung .....	35
3.3.1. Erkenntnisziel .....	35
3.3.2. Leitfragen.....	36
3.3.2.1. Nationale Ebene .....	36
3.3.2.2. Funktionale/lokale Ebene .....	36
3.3.3. Eingrenzung.....	36
3.4. Operationalisierung .....	37
3.6. Methodische Vorgehensweise.....	38
3.6.1. Literaturanalyse .....	39
3.6.2. Ethnographie und Participatory Action Research.....	39
3.6.2.1. Ethnographie .....	39
3.6.2.2. Participatory Action Research.....	40
3.6.3. Instrumente der Erhebung, praktische Vorgehensweise und Auswertung .....	41
4. Empirische Studie.....	43
4.1. Mosambikanischer Kontext .....	43
4.1.1. Historische, politische und soziokulturelle Informationen zu Mosambik .....	43
4.1.2. Verwaltung, Dezentralisierung und Partizipation in Mosambik.....	44
4.1.2.1. Portugiesisches Kolonialregime .....	44
4.1.2.2. Sozialistischer Einparteiensstaat .....	45
4.1.2.3. Verwaltungsreform nach 1991 .....	49
4.1.3. Staat, Zivilgesellschaft und politische Kultur in Mosambik.....	52
4.1.3.1. Staat und Zivilgesellschaft in Mosambik .....	52
4.1.3.3. Zusammenfassung .....	59
4.2. Die Fallstudie Chimoio .....	61
4.2.1. Sozioökonomische Informationen .....	62

4.2.2. Strukturen, Funktionen und Kompetenzen der Kommunalverwaltung .....	63
4.2.3. Institutionelle Grundlagen von Partizipation .....	66
4.2.4. Zivilgesellschaft in Chimoio.....	68
4.2.4.1. NGOs/CBOs/Verbände .....	68
4.2.4.2. Traditionelle Autoritäten .....	69
4.2.4.3. Politische Parteien und Strukturen des Einparteienstaates .....	69
4.2.4.4. Kirchen .....	69
4.2.4.5. Ausländische Organisationen .....	70
4.2.4.6. Radio .....	70
4.2.4.7. Unternehmer und engagierte Einzelpersonen.....	70
4.2.5. Dimensionen zivilgesellschaftlicher Partizipation.....	71
4.2.5.1. Manipulation .....	71
4.2.5.2. Information .....	76
4.2.5.3. Konsultation .....	78
4.2.5.4. Kooperation .....	79
4.2.5.5. Mobilisierung .....	81
4.2.6. Grenzen und Chancen zivilgesellschaftlicher Partizipation .....	85
4.2.6.1. Grenzen der Partizipation .....	86
4.2.6.2. Chancen der Partizipation .....	86
4.2.7. Zusammenfassung .....	87
5. Vergleich Theorie – Empirie .....	89
5.1. Der Begriff Zivilgesellschaft.....	89
5.1.1. Zivilgesellschaft definiert über das Handeln .....	89
5.1.2. Zivilgesellschaft als ein auf bestimmte Akteure eingrenzbarer Begriff .....	90
5.1.3. Zivilgesellschaft als Menge von formell konstituierten Organisationen .....	91
5.1.4. Zivilgesellschaft neben dem Sektor des Marktes .....	91
5.1.5. Zivilgesellschaft als Gegenmacht zum Staat .....	91
5.1.6. Legitimationsdefizite .....	92
5.1.7. Parteipolitische Prägung .....	93
5.2. Habermas und zivilgesellschaftliche Partizipation .....	95
5.3. Foucault und zivilgesellschaftliche Partizipation.....	97
5.4. Forschungsfelder für weitere Studien .....	99
5.5. Zusammenfassung.....	100
6. Ergebnisse und Thesen für Praxis und Theorie der Entwicklungszusammenarbeit.....	101
7. Ausblick .....	104
Bibliographie .....	106

## Tabellen

Tabelle 3.1.	Dimensionen zivilgesellschaftlicher Partizipation .....	38
Tabelle 4.1.	Leitfragen nationale Ebene - Ergebnisse .....	60
Tabelle 4.2.	Dimensionen zivilgesellschaftlicher Partizipation - Ergebnisse .....	83
Tabelle 4.3.	Leitfragen funktionale/lokale Ebene - Ergebnisse .....	83
Tabelle 4.4.	Grenzen und Chancen zivilgesellschaftlicher Partizipation .....	87

## Graphiken

Graphik 2.1.	<i>LocalGovernance</i> .....	26
Graphik 4.1.	Zivilgesellschaftliche Akteure.....	71
Graphik 5.1.	Zivilgesellschaft und Kommunalverwaltung im Kontext von <i>Local Governance</i> .....	90

## Anhang

Anhang I	Abkürzungsverzeichnis .....	I
Anhang II	GTZ Projekt „Dezentralisierung und Kommunalentwicklung“ .....	III
Anhang III	Liste ausgewählter besuchter/selbst organisierter Veranstaltungen .....	IV
Anhang IV	Liste ausgewählter Interviews .....	VI
Anhang V	Interaktionsorientierter Leitfaden.....	VIII
Anhang VI	Fragebogen .....	X
Anhang VII	Ergebnisse der Kommunalwahlen in Chimoio 1998 und 2003.....	XII
Anhang VIII	Landkarte Mosambik.....	XIII
Anhang IX	Stadtplan Chimoio.....	XIV
Anhang X	Impressionen aus Chimoio .....	XV
Anhang XI	Zuständigkeiten Conselho Municipal – Assembleia Municipal.....	XVI
Anhang XII	Organigramme Conselho Municipal – Assembleia Municipal .....	XVIII
Anhang XIII	Parteistrukturen auf Stadtteilebene.....	XIX
Anhang XIV	Empfehlungen zur Förderung zivilgesellschaftlicher Partizipation .....	XX

## Vorwort

Das Interesse am Thema zivilgesellschaftlicher Partizipation entstand vor dem Hintergrund eigener Erfahrungen und Tätigkeiten in der Entwicklungszusammenarbeit während längerer Auslandsaufenthalte in Brasilien, Indien, Mosambik und Südafrika. Es wurde durch die Schwerpunktsetzung während des Studiums und durch Praktika bei der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) vertieft. Die empirischen Daten der vorliegenden Studie wurden im Rahmen meiner Hospitation im GTZ Projekt für Dezentralisierung und Kommunalentwicklung (*Projecto de Descentralização e Desenvolvimento Municipal* (PDDM)) in Mosambik vom 15. Januar bis zum 30. April 2003 erhoben (vgl. Kurzbeschreibung des PDDM in Anhang II).

Ich möchte den Bewohnern von Chimoio danken, die mir die Möglichkeit gegeben haben, einen tiefen Einblick in mosambikanische Realitäten zu bekommen. Eure Kraft im Kampf mit den tagtäglichen Problemen der Armut, eure Träume und euer Bestreben, die Lebensbedingungen zu verbessern, haben mich sehr beeindruckt. Mein Ziel ist es, dass diese Studie auch von praktischem Nutzen für die Gemeinde ist.

Ich danke speziell meinen Dozenten Herrn Illy, Herrn Simon und Herrn Oldenbruch für ihre wertvollen Anregungen und ihre Unterstützung.

Mein besonderer Dank gilt außerdem Abdul Ilal, Nina und Tobias für ihre Freundschaft und gute Zusammenarbeit.

## 1. Einleitung

### 1.1. Allgemeine Konzeption der Analyse

Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit ist die Annahme, dass zivilgesellschaftliche Partizipation im Rahmen von Dezentralisierungsstrategien einen wesentlichen Beitrag zur Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern leisten kann. Im Mittelpunkt steht die spezifische Situation in Mosambik, das zu den sechs ärmsten Ländern der Erde zählt. Seit 1992 durchläuft das Land einen Prozess zunehmender Demokratisierung. Devolution von Aufgaben, Ressourcen und Macht von der nationalen auf die lokale Ebene und innerhalb derselben, d.h. demokratische Dezentralisierung, ist ein wesentlicher Bestandteil dieses Prozesses. Der Fokus dieser Studie liegt auf der lokalen Ebene selbstverwalteter Gemeinden in Mosambik.

Die Studie kontrastiert die Perspektiven von Theorie und Praxis. Der theoretische Rahmen der Analyse besteht aus zwei Teilen. Der eine ist – auf der Metaebene - das normative Konzept zivilgesellschaftlicher Partizipation in seiner historischen Entwicklung, unter besonderer Berücksichtigung der Ansätze von Habermas und Foucault. Der andere Teil ist der entwicklungspolitischen Diskurs, innerhalb dessen die Leitbegriffe der Untersuchung - Dezentralisierung und zivilgesellschaftliche Partizipation - vor allem in der letzten Dekade besondere Aufmerksamkeit erfahren haben. Es werden Bezüge zu anderen zentralen Begriffen aus der entwicklungspolitischen Debatte (*empowerment, local government, local governance, politische Kultur*) hergestellt, um die interne Logik dieses entwicklungspolitischen Diskurses anteilig zu rekonstruieren.

Ausgehend von dieser konzeptionellen Grundlage findet im empirischen Teil der Arbeit eine Fokussierung auf die spezifische Situation zivilgesellschaftlicher Partizipation und Dezentralisierung in Mosambik unter stärker funktionalen Gesichtspunkten statt. Dies geschieht vor dem Hintergrund der speziellen historischen und politischen Konstellation des portugiesischen Kolonialregimes, des sozialistischen Einparteiensstaats und des Demokratisierungsprozesses nach 1992. Die Aspekte dieser Rekonstruktion sollen mit Erfahrungen im Feld belegt werden.

Anhand eines Fallbeispiels in der Gemeinde Chimoio, Provinz Manica, wird das Ausmaß zivilgesellschaftlicher Partizipation an lokalpolitischen Entscheidungsprozessen analysiert. Es wird untersucht, welche Grenzen und Chancen sich aus der Interaktion von Zivilgesellschaft mit offiziellen Amtsinhabern und Mandatsträgern zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung ergeben. Das Hauptaugenmerk liegt auf der Schnittstelle zwischen Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft. Diese Ergebnisse beleuchten Faktoren, die stellvertretend für die Bedingungen zivilgesellschaftlicher Partizipation in vielen Gemeinden in Mosambik und anderen Entwicklungsländern, speziell im südlichen Afrika, stehen.

Am Ende der Analyse werden die Perspektiven der theoretischen und empirischen Ebene miteinander kontrastiert und Fragen des theoretischen Anspruchs und der Wirklichkeit sowie der Legitimität und Kompatibilität der Konzepte behandelt. Damit wird nicht nur *mit*, sondern auch *am* theoretischen Rahmen gearbeitet, um daraus allgemeine Thesen und entwicklungspolitische Empfehlungen für Theorie und Praxis abzuleiten.

Es wird gezeigt, dass die Faktoren Machtverteilung und politische Kultur eine zentrale Rolle für die Förderung bzw. Behinderung zivilgesellschaftlicher Partizipation spielen. Partizipation dient

oftmals als Etikett, das nicht für genuine *bottom-up* Partizipation sondern für Manipulation durch kommunalpolitische Entscheidungsträger und Beschränkung auf den Bereich Information steht. Den offiziellen politischen Entscheidungsträgern mangelt es an Legitimität. Vor diesem Hintergrund erfährt die Einbeziehung informeller Akteure und Formen von Partizipation an Bedeutung. Neben der Ebene der Gesetzgebung und den Instrumenten zivilgesellschaftlicher Partizipation ist auch die Berücksichtigung von Bewusstseinshaltungen als bestimmender Faktor für die Förderung zivilgesellschaftlicher Partizipation entscheidend. Parteipolitisches Denken bestimmt das Ausmaß und die Art der Interaktion von Zivilgesellschaft und Kommunalverwaltung. Grundsätzlich bestehen jedoch bei allen beteiligten Akteuren die Bereitschaft und das Bewusstsein, Partizipation in Zukunft zugunsten einer gemeinschaftlichen Verbesserung der Lebensbedingungen der lokalen Bevölkerung verstärkt zu fördern. Auf der theoretischen Ebene zeigt sich, dass eine extensionale und intensionale Erweiterung des Begriffs der Zivilgesellschaft notwendig ist, welche dem spezifischen Kontext angemessen ist. Diese zielt weniger auf einzelne Akteure, als vielmehr auf das Handeln derselben zugunsten entwicklungspolitischer Ziele ab.

### 1.3. Aufbau

Nach der allgemeinen Einführung in die Studie im ersten Kapitel gibt das zweite Kapitel einen Überblick über westliche Konzepte zivilgesellschaftlicher Partizipation. Besondere Betonung liegt auf den Ansätzen von Habermas und Foucault als Vertreter einer optimistischen bzw. pessimistischen Sichtweise zivilgesellschaftlicher Partizipation (vgl. Cohen/Arato 1995). Sie bilden das Analyseraster auf der Metaebene. Anschließend wird der entwicklungspolitische Diskurs der Konzepte, die der Arbeit zugrunde liegen, nachgezeichnet. Die Konzepte „Partizipation“ und „Dezentralisierung“ werden über *local governance* auf der lokalen Ebene zusammengebracht.

Darauf aufbauend wird im dritten Kapitel die Problemstellung formuliert. Die Leitfragen sind auf der theoretischen und funktionalen Ebene angesiedelt. Das methodische Vorgehen beinhaltet qualitative Datenerhebung und Analyse auf der Grundlage von Ethnographie und *Participatory Action Research*.

Die empirische Studie bildet das vierte Kapitel. Analysiert wird das Beispiel der selbstverwalteten Gemeinde Chimoio vor dem Hintergrund des Dezentralisierungsprozesses und der Zivilgesellschaft in Mosambik. Dabei finden historische, soziokulturelle, politische und rechtliche Faktoren sowie Bewusstseinshaltungen Berücksichtigung.

Im fünften Kapitel werden Theorie und Empirie verglichen, um daraus Ergebnisse für Theorie und Praxis der Entwicklungszusammenarbeit abzuleiten. Darüber hinaus werden die Ergebnisse zusammengefasst und ein Ausblick auf künftige Forschungsfelder gegeben.

Die Befunde aus dem Theorie - Empirie Vergleich werden im sechsten Kapitel zusammengefasst, abstrahiert und zu zentralen Ergebnissen und Thesen verdichtet.

Das siebte Kapitel geht über die Fragestellung hinaus und gibt allgemeine Empfehlungen, die speziell für die entwicklungspolitische Praxis berücksichtigt werden sollten.

## 1.4. Ziele der Arbeit

- Die Studie wird mit einem theoretischen und konzeptionellen Rahmen versehen. Dabei wird ein Teil des entwicklungspolitischen Diskurses kontextualisiert, indem die Konzepte von zivilgesellschaftlicher Partizipation, Dezentralisierung und *local governance* zusammengebracht werden.
- Die spezifische Entwicklung lokaler Selbstverwaltung und zivilgesellschaftlicher Partizipation in Mosambik wird nachgezeichnet.
- Die Chancen und Grenzen zivilgesellschaftlicher Partizipation werden über Dokumentanalyse und eine Kombination aus ethnographischer Feldforschung und *Participatory Action Research* erfasst.
- Die Ergebnisse der empirischen Studie werden mit dem theoretischen Diskurs kontrastiert.
- Es werden Ergebnisse und Thesen hinsichtlich zu berücksichtigender Aspekte zivilgesellschaftlicher Partizipation für Theorie und Praxis formuliert.

## 2. Theoretischer Rahmen

### 2.1. Europäische Konzepte zivilgesellschaftlicher Partizipation

Zunächst erfolgt ein kurzer Abriss zu der Beziehung zwischen Untertan/Bürger/Zivilgesellschaft zu einem Staat (Partizipation) in ausgewählten Demokratietheorien von Locke über Toqueville bis zu den Ansätzen Schumpeters, Fraenkels und Giddens. Eine erschöpfende Diskussion der Ansätze würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen.<sup>1</sup> Anschließend wird besonderes Augenmerk auf die Theorien von Habermas und Foucault als Vertreter einer optimistischen bzw. kritischen Sichtweise von Zivilgesellschaft (vgl. Cohen/Arato 1995: 211, 255) gelegt werden. Sie sollen als

---

<sup>1</sup> Vgl. z.B. Cohen/Arato 1995 und Schmidt 2000 für eine genaue Darstellung.

heuristische Mittel zu einem besseren Verständnis der Ergebnisse der Fallstudie (Kapitel 5) beitragen.

### 2.1.1. Skizze demokratietheoretischer Ansätze

Eine Darstellung in drei Schritten soll die Entwicklung der Konzepte in ihrer ideengeschichtlichen Logik verdeutlichen: a) Der Einzelne gibt seine Souveränität an den Herrscher ab und wird zum Untertan. Eine aktive Beteiligung an der Regierung ist ausgeschlossen. b) Die Forderungen nach Bürgerbeteiligung bekommen Gewicht. c) Das „wie“ der Umsetzung von Bürgerbeteiligung bzw. Zivilgesellschaft vor dem Hintergrund der 68er Jahre wird diskutiert.

Zu a) Historisch gesehen ist das Konzept der Zivilgesellschaft ein Konzept der Moderne. In feudalen Systemen spielten weder der Staat, noch die bürgerliche Gesellschaft eine Rolle. Im 15. bis 18. Jahrhundert vollzogen sich zwei wichtige Entwicklungen: Säkularisierung, d.h. die Trennung des Staates von der Kirche, und Forderungen nach dem Schutz sozialer Autonomie und individueller Freiheit gegenüber dem Staat kamen auf (Atkinson 1996: 288). Einer der frühesten Hinweise auf das Recht zu autonomem Handeln findet sich in dem von Locke (1690) propagierten Widerstandsrecht der Bürger gegen jede unrechtmäßige Regierung. Allerdings zählte nur ein kleiner Teil der Bevölkerung zu den Bürgern (Schmidt 2000: 71). Rousseaus Ansatz der unmittelbaren Demokratie im *contrat social* (1762) beruhte auf dem Einverständnis von Regierenden und Regierten, das sich in der *volonté générale* manifestierte. Abgesehen von der Kritik an der Praktikabilität dieser Form der politischen Partizipation der Bürger für große Flächenstaaten heute, stellt sich auch die Frage nach der Autoritätsanfälligkeit des plebiszitären Modells (Schmidt 2000: 105ff). Böckenförde z.B. weist in Zusammenhang mit dem Konzept plebiszitärer Demokratie auf das Problem „versteckter Repräsentationsstrukturen“ und Elitenpartizipation hin (Böckenförde 1982: 308f).

Zu b) Den Konflikt zwischen Freiheit und politischer Gleichheit bzw. die Infragestellung von Freiheit durch soziale Ungleichheit arbeitete Toqueville (1835) heraus. Er betonte dabei die Wichtigkeit freiwilliger Zusammenschlüsse zur Stabilisierung von Differenz und Schaffung demokratischer Vermittlung. Diese Assoziationen würden Individuen auf die Ausübung öffentlicher Macht vorbereiten (vgl. Cohen/Arato 1995: 230). Mill betonte ergänzend zu repräsentativ-demokratischen Überlegungen die Erziehung und Bildung der Staatsbürger sowie ihr Recht auf politische Beteiligung. Diese stellen Schlüsselbegriffe in seiner Konzeptionalisierung der idealen Staatsform dar, in der Bürger ihre Rechte und Interessen selbst zu schützen wüssten. (vgl. Mill 1861). Wegweisend für eine basisdemokratische Bewegung war nach Marx das Instrument der

proletarischen, revolutionären Demokratie hin zum Kommunismus unter Auflösung der Trennung von Staat und Gesellschaft (vgl. Marx/Engels 1871).

Zu c) Den Überlegungen zur sozialen Demokratie lag ein aktivistischer Politikbegriff zugrunde (z.B. Bernstein 1899), verbunden mit der Forderung eines besseren Ausgleichs zwischen bürgerlichen, politischen und sozialen Rechten sowie der Übernahme von Verantwortung und Verpflichtung für das Gemeinwohl (Schmidt 2000: 250). Dem liberalen Ansatz Schumpeters zufolge war die Politik hingegen primär vom Streben nach Machterwerb und Machterhalt geprägt. Wahlen sah er als Mittel des politischen Konkurrenzkampfes der marktwirtschaftlichen Kriterien folgte (Schumpeter 1950: 428). Nach der Theorie der Pluralisten (z.B. Fraenkel 1964) ließ sich der Ablauf und Inhalt von Politik vor allem auf Kooperation, Konflikt und Machtverteilung zwischen organisierten Interessen zurückführen. Dies setzte eine Vielgliedrigkeit von Staat und Gesellschaft sowie intermediären Institutionen voraus (Schmidt 2000: 235). Für die Vertreter der partizipatorischen Demokratietheorie und deren Politikverständnis, das sich v.a. im Zuge der 68er Bewegung entwickelte, war die Reichweite des Demokratieprinzips entscheidend. Die Beteiligung der Bürger an Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen sollte über diskursive Konfliktregelung erfolgen. Die Betonung lag auf der Input-Seite des politischen Prozesses und folgte dem Prinzip weitest möglicher politischer und sozialer Gleichheit. Die politischen Präferenzen der Wähler sind nach diesem Ansatz nicht vorgefasst, sondern bilden sich erst durch den Prozess der Willensbildung. Man ging davon aus, dass die Bürger zu besserer Beteiligung fähig sind bzw. durch Lern- und Aufklärungsprozesse dazu befähigt werden können. An oberster Stelle stand das Ziel, Verantwortungsbewusstsein für das Gemeinwesen zu entwickeln und Selbstbestimmungs- und Selbstentfaltungschancen zu maximieren (vgl. z.B. Giddens 1997; Fishkin 1991; Dahl 1994).

Vor diesem Hintergrund lassen sich nach Atkinson verschiedene Definitionen von Zivilgesellschaft folgendermaßen kategorisieren:

- Ursprünglicher Bezug auf die Wirtschaft, die Sphäre des Privaten, Arbeit, Klassenteilung und Marktbeziehungen;
- Wirtschaft als Teil der Zivilgesellschaft, aber auch Klubs, Assoziationen und nicht-profitorientierte Organisationen;
- Eine Sphäre getrennt von Staat und der Wirtschaft, basierend auf der Ansicht, dass die Wirtschaft Teil der kapitalistischen Herrschaft, Unterdrückung und Ungleichheit ist, während die Zivilgesellschaft synonym für Organisationen steht, welche Gerechtigkeit und Gleichheit fördern;

- Differenzierung zwischen vier Einheiten: Zivilgesellschaft, die öffentliche Sphäre, Wirtschaft und Staat (Atkinson 1992, zit. n. Atkinson 1996: 288).

Diese Definitionen werden im Verlauf der Arbeit erweitert werden. Aus der Vielzahl der Ansätze zu Zivilgesellschaft werden exemplarisch die von Habermas und Foucault herausgegriffen. Sie stehen für unterschiedliche Diskurse, die der Analyse von zivilgesellschaftlicher Partizipation auf einer Metaebene dienen.

### **2.1.2. Habermas: Kommunikatives Handeln und deliberative Demokratie**

Als einer der prominentesten Vertreter partizipatorischer Demokratietheorien gilt Jürgen Habermas. In seinen frühen Werken (vgl. Habermas 1987: Strukturwandel der Öffentlichkeit) analysierte Habermas, wie eine neue Art der bürgerlichen öffentlichen Sphäre aufkam. Diese ordnete er in den Kontext moderner Gesellschaften ein. Diese setze sich aus unabhängigen Eigentümern zusammen, die fähig seien, einen kollektiven Willen durch rationale Kommunikation auszubilden (vgl. Cohen/Arato 1995: 211). Der Bereich zwischen Individuum und Staat wird nach Habermas durch die Vermittlungsebenen Familie, aufgeklärte Öffentlichkeit und politische öffentliche Sphäre ausgefüllt (vgl. a.a.O.: 213). Diese aufgeklärte Öffentlichkeit wirke als Gegengesellschaft zur öffentlichen Autorität des modernen Staates (vgl. a.a.O.: 216).

In einem neueren Ansatz entwickelte Habermas auf der Grundlage einer kritischen Diskussion der Idealtypen des liberalen und republikanischen Demokratiemodells seine Vorstellungen einer „deliberativen Demokratie“ (vgl. Habermas 1992: 11ff, 1996: 280ff). Gegenstand der Analyse ist die Rolle des Staates, das Konzept des Staatsbürgers und des Rechts. Der empirische Bezug des Begriffs deliberativer Politik liegt für Habermas darin, der „Vielfalt der Kommunikationsformen Rechnung [zu] tragen, in denen sich ein gemeinsamer Wille nicht nur auf dem Wege der ethischen Selbstverständigung bildet, sondern auch durch Interessenausgleich und Kompromiss, durch zweckrationale Mittelwahl, moralische Begründung und rechtliche Kohärenzprüfung“ (Habermas 1992: 19). Deliberative Politik wird verstanden als Form der demokratischen Willensbildung und Verständigung über Meinungsbekundung, Erörterung, Aussprache und das Bemühen, andere zu überzeugen (Schmidt 2000: 259). Für Habermas macht die Diskurstheorie die Verwirklichung deliberativer Politik nicht von der kollektiven Handlungsfähigkeit der Bürger sondern den Kommunikationsbedingungen und der Institutionalisierung entsprechender Verfahren abhängig, die der institutionalisierten Willensbildung ihre legitimierende Kraft verleihen (vgl. Habermas 1992: 22; Habermas 1996: 285). Die Grenze zwischen Staat und Zivilgesellschaft werde respektiert, die Zivilgesellschaft unterscheide sich als soziale Grundlage autonomer Öffentlichkeiten aber von ökonomischen Handlungssystemen und der öffentlichen Administrati-

on (vgl. Habermas 1992: 23). Voraussetzung für die Erzielung fairer Ergebnisse in Verhandlungen, Selbstverständigungs- und Gerechtigkeitsdiskursen sei eine öffentliche Administration, wie sie sich seit der frühen Neuzeit herausgebildet habe (vgl. a.a.O.: 20). Weitere Voraussetzungen seien darüber hinaus auch eine freiheitliche politische Kultur, eine politische Sozialisation hin zu aufgeklärten Individuen und die Initiativen meinungsbildender Vereinigungen, die für politische Steuerung nur schwer zugänglich seien (vgl. Habermas 1996: 292). Die zentrale Funktionsvoraussetzung der „prozeduralen“ Demokratie liege demnach im Zusammenspiel zweier Sphären: Zum einen finde sie sich in einer authentischen, nichtvermachteten Öffentlichkeit, gegründet auf eine funktionierende bürgerliche Gesellschaft bzw. Sphäre der Zivilgesellschaft (d.h. freiwillig eingegangene, nichtgouvernementale und nichtwirtschaftliche Zusammenschlüsse). Zum anderen gründe sie auf der rechtsstaatlichen, freiheitlichen Willensbildung im Parlament und in den Gerichten (vgl. Habermas 1996: 288).

„Gegen den staatsbürgerlichen Privatismus einer entpolitisierten Bevölkerung und gegen die Legitimationsbeschaffung durch verstaatlichte Parteien soll die politische Öffentlichkeit soweit revitalisiert werden, dass sich eine regenerierte Bürgerschaft in den Foren einer dezentralisierten Selbstverwaltung die bürokratisch verselbständigte Staatsgewalt (wieder) aneignen kann“ (a.a.O.: 286).

Die informelle Meinungsbildung münde in institutionalisierte Wahlentscheidungen und legislative Beschlüsse, durch die kommunikativ erzeugte Macht in administrativ verwendbare Macht transformiert werde (vgl. a.a.O.: 288). Diese Macht entspringt nach Habermas „den Interaktionen zwischen rechtsstaatlich institutionalisierter Willensbildung und kulturell mobilisierter Öffentlichkeit, die ihrerseits in den Assoziationen einer von Staat und Ökonomie gleich weit entfernten Zivilgesellschaft eine Basis finden“ (a.a.O.: 291). Ein Einverständnis auf Grundlage dieser Verständigungsprozesse gelte nur als solches, wenn es nicht durch äußere Einwirkung aufgezwungen worden oder durch Manipulation zustande gekommen sei (Habermas 1999: 145).

Habermas optimistischer Ansicht der Funktionen von Zivilgesellschaft kann Foucaults Ansatz gegenübergestellt werden. Er bietet einen differenzierten Zugang an, indem er für Machtmechanismen sensibilisiert, die dem Konzept zivilgesellschaftlicher Partizipation zugrunde liegen.

### **2.1.3. Foucault: Disziplinarmacht und Zivilgesellschaft in der Moderne**

Für die vorliegende Arbeit wird auf Foucaults Ausführungen zur „Disziplinarmacht“ in „Überwachen und Strafen“ (Foucault 1994) zurückgegriffen. In diesem Werk werden Machtgefüge, die innerhalb von Staat und Gesellschaft bestehen, analysiert. Dieser Aspekt spielt in der Arbeit eine zentrale Rolle.

Nach der „kognitiven Wende“ in den Sozialwissenschaften seit den 50er Jahren zählt gerade Foucaults Vorstellung von Macht zu den Ansätzen, welche die Mikro-Makro Trennung in den Sozialwissenschaften überwinden, indem sie die Analyse der Makro-Ordnung auf der empirischen Analyse mikrosozialer Phänomene basieren (vgl. Knorr-Cetina/Cicourel 1981: 22f). Foucaults Gegenstand ist nicht die Gesellschaft, sondern der Diskurs (Burchell 1991:85) bzw. das „menschliche Subjekt im Bedingungskreis der Macht- und Wissensgeschichte“ (Fink-Eitel: 2002: 9). Dies beinhaltet die Frage, wie „Menschen sich selbst und andere über die Produktion von Wahrheit“ (Interview m. Foucault in: Burchell 1991:79) regieren.

Nach Cohen/Arato (1995) hebt sich Foucaults Ansatz durch seine Kritik moderner Zivilgesellschaft von den bislang dargestellten ab. Aus Foucaults Sicht kann die Zivilgesellschaft die Herrschaftsstrukturen unserer Gesellschaft nicht durchbrechen, da diese das Produkt moderner Technologien der Macht seien und als zentrales „Entwicklungs- und Integrationsprinzip unserer Gesellschaft“ verstanden werden müssten (Fink-Eitel 2000: 7). Foucault benutzt dabei zwar nicht dezidiert den Begriff der Zivilgesellschaft, aber er geht von einer Trennung zwischen Staat und Gesellschaft aus und enthüllt die asymmetrischen Machtbeziehungen in den Schlüsselinstitutionen moderner Gesellschaften (vgl. Cohen/Arato 1995: 255ff).

Foucault untersucht die Verfahren („Objektivierungspraktiken“), wie Menschen in unserer Gesellschaft durch sich selbst und durch andere zu Subjekten gemacht werden (vgl. Foucault in: Dreyfus/Rabinow 1994: 243; Rabinow 1984: 7ff). Dazu zählten a) wissenschaftliche Klassifizierung; b) Teilungspraktiken; c) eigene Subjektivierung (ebenda). Entscheidend ist, dass in „Überwachen und Strafen“ Macht als eigenständiges Phänomen mit einem „produktiven Charakter“ wahrgenommen wird. Weiter weist Foucault darauf hin, dass sich Macht und Wissen gegenseitig bedingen und konstituieren (Dreyfus/Rabinow 1994: 232ff; Foucault 1994: 267; Brigg 2002: 425). Foucault zeigt Brigg zufolge auch, dass eine verallgemeinerte negative Beurteilung von Macht durch konventionelle liberale Anschauungen den wahren produktiven *modus operandi* von Macht verhülle. Entwicklung sei verbunden mit Machtmodalitäten, welche die Kräfte und Energien von menschlichen Subjekten förderten (vgl. Brigg 2002: 426).

In Form einer „Mikrophysik der Macht“ (Dreyfus/Rabinow 1994: 142) setzt sich Foucault zum Ziel, über die historische Analyse von Diskursen die Machtverhältnisse offen zu legen, welche die Form sozialer Beziehungen bis heute bestimmen. Anhand der Veränderung der Strafpraktiken Ende des 18. Jahrhunderts wird in „Überwachen und Strafen“ ein komplexer gesellschaftlicher Transformationsprozess verfolgt, an dessen Ende Foucault zufolge eine neue Form der

Machtausübung steht. Im klassischen Zeitalter bilde sich so die Disziplinar­macht heraus, welche das Management großer Bevölkerungsgruppen ermögliche. Die Vollzugsform der Disziplinar­macht sei die „politische Ökonomie des Körpers“ (d.h. das richtige Management der Ressourcen), welche durch nicht-diskursive Praktiken ausgeformt werde (vgl. a.a.O.: 142). Diese Mikromacht verlange eine neue Nutzung von Zeit, Raum, Standardisierung und Effizienz. Die Disziplinar­macht wirke hierarchisierend und differenzierend, „normend, normierend, normalisierend“ (Foucault 1994:236). Die Subjekte seien in ein System eingebunden und würden dieses gleichzeitig selbst mittragen (a.a.O.: 260.). Die Disziplinar­macht ziele auf eine parallele Zunahme der Nützlichkeit und Fügsamkeit von Individuen und Bevölkerungen (a.a.O. 1994: 183ff; Foucault 1994: 280). In der architektonischen Gestalt von Benthams Panoptikum sieht Foucault „ein verallgemeinerbares Funktionsmodell (...) das die Beziehungen der Macht zum Alltagsleben der Menschen definiert“ (Foucault 1994: 263). Kennzeichnend für das Panoptikum sei seine totalisierende wie individualisierende Form der Macht. Diese werde erzielt durch eine „Macht­maschinerie, die ihn [den Körper] durchdringt, zergliedert und wieder zusammensetzt (...) die Disziplin fabriziert auf diese Weise unterworfenen, fügsamen und gelehrigen Körper“ (Rabinow 1994: 185). Gesellschaft wird durch Disziplin als System des Zwangs, das nicht alle gleich trifft, erst produziert (Lemke 1997: 76).

Foucault zeigt, wie vor dem 18. Jahrhundert die marginalisierte Bevölkerung von der Möglichkeit profitierte, in einem Raum außerhalb der Gesetze handeln zu können. Ihr Widerstand gegen zentrale Kontrolle zeige eine immer noch intakte lokale Autonomie, und den Fortbestand kultureller Traditionen und moralische Ressourcen zur Konstituierung kollektiver Identität gegen das Monopol der Macht des Souveräns. Das Aufkommen des modernen Individuums sei jedoch mit der Zerstörung traditioneller Gruppensolidaritäten und der Fragmentierung von Ordnungen und sozialen Gruppen einhergegangen (vgl. a.a.O.: 272ff). Foucault argumentiert, dass die Entwicklung der Bestandteile der Zivilgesellschaft in der Moderne (Individualität, Subjektivität, Autonomie, Rechte, Pluralität, Öffentlichkeit, Legalität, Sozialität), welche die Grundlage der Wertvorstellungen von Gleichheit und Freiheit bilden, die Produkte von Disziplinar­macht seien (vgl. a.a.O.: 284ff). Das Gefängnis ist eines der zentralen Beispiele für diese Form der Macht in der modernen Gesellschaft. Der Staat ist dabei nur einer von vielen Orten der Machtausübung (Brigg 2002: 428): Auch der Staat könne nur auf der Basis bereits existierender Machtbeziehungen bestehen, die etwa mit der Familie, Wissen und Technologie einhergehen und die vom Staat überwölbt werden. Macht ist dieser Argumentation zufolge nicht auf politische Institutionen beschränkt - sie spielt eine direkte produktive Rolle, wirkt von oben nach unten und von unten nach oben. Macht lässt sich damit auch als eine allgemeine Matrix der Kräfteverhältnisse zu einer be-

stimmten Zeit in einer bestimmten Gesellschaft begreifen (Dreyfus/Rabinow 1994: 217). Diese Vorstellung beinhaltet, dass die Disziplinierung sich im Lauf der Zeit (19./20.Jahrhundert) auf alle Bereiche des Lebens erstreckt hat und auch informelle Bereiche als Disziplinarmacht wirken.

#### **2.1.4. Zusammenfassung**

Die Relevanz der Ansätze von Habermas und Foucault für die vorliegende Arbeit liegt in ihrem Beitrag zur Arbeit am Begriff der Zivilgesellschaft. Habermas gibt das Etikett vor, nach dem zivilgesellschaftliche Partizipation funktionieren kann. Foucaults Diskursanalyse von Macht dient dazu, Machtbeziehungen innerhalb des zivilgesellschaftlichen Raums zu verstehen. Dabei werden auch die Grenzen einer Konzeption von Zivilgesellschaft als Gegenmacht zum Staat deutlich. Die Konzeptionen von Habermas und Foucault werden in Kapitel 5 – Vergleich von Theorie und Empirie – wieder aufgegriffen, um auf einer Metaebene verschiedene Lesearten der Ergebnisse aufzuzeigen.

Im folgenden Unterkapitel werden die entwicklungstheoretischen Konzepte der vorliegenden Arbeit (zivilgesellschaftliche Partizipation, Dezentralisierung *local governance*) anhand der Ansätze ausgewählter Autoren dargestellt. In diesem Zusammenhang ist es zentral, die Entstehung dieser aktuellen politikwissenschaftlichen Denkfiguren vor dem spezifischen Hintergrund des westlich-liberalen Politikverständnis (Gleichheitsidee, Individualismus) zu verstehen. Darüber hinaus ist die sehr viel jüngere Idee eines möglichst großen Einbezugs der betroffenen Bürgerinnen und Bürger in die Politik entscheidend. Sie trägt klare Signien eines alternativen, nach - 68er Politikverständnisses mit stark pädagogischen Zügen. Dieses hat besonders in der Entwicklungspolitik große Früchte getragen.

## **2.2. Der entwicklungspolitische Diskurs - die Konzepte Partizipation, Zivilgesellschaft, Dezentralisierung und *Local Governance***

Ein systematischer entwicklungspolitischer Abriss soll den Hintergrund verdeutlichen, vor dem die Konzepte entstanden. Darauf aufbauend werden die Konzepte definiert und ihr logischer Zusammenhang rekonstruiert. Daraus leiten sich die für die Problemstellung relevanten zentralen Begriffe der Analyse ab.

### **2.2.1. Die Entstehung der Forderung nach Dezentralisierung und Partizipation**

Das Aufkommen von Konzepten der Dezentralisierung und Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit muss vor dem Hintergrund des Scheiterns vor allem von den zwei großen entwicklungspolitischen Paradigmen - Modernisierungs- und Dependenztheorien - verstanden wer-

den (für eine genaue Darstellung vgl. z.B. Nuscheler 1995: 156ff). Diese vertraten nahezu unvereinbar erscheinende Positionen zum Thema Entwicklung. Im Allgemeinen wurden mit ihnen auch verschiedene ideologische Richtungen verbunden: eine von kapitalistischen Vorstellungen geleitete bzw. eine sozialistisch ausgerichtete Anschauung (vgl. Mols 1991: 132; Nielinger 1998: 17ff)<sup>2</sup>.

Das theoretische Fundament der Modernisierungstheorien der 60er Jahre lässt sich auf die klassische Evolutionstheorie (Vertreter wie z.B. Comte 1855) und den Funktionalismus (prominentester Vertreter: Parsons 1966) zurückführen. Als Begründer der Modernisierungstheorien gilt der amerikanische Ökonom Rostow (1960) (vgl. Le Roux/Graaff 2001: 52ff). Nach Vorstellung der Modernisierungstheoretiker wurde die „Dritte Welt“<sup>3</sup> am einen Ende einer Evolutionsskala platziert, an deren anderem Ende die „modernen“ westlichen Staaten standen. Es wurde von einem Dualismus zwischen Tradition und Moderne ausgegangen (vgl. Harrison 1990: 150). Folgende Prämissen können den Modernisierungstheorien als gemeinsam gelten:

- a) Die eigentlichen Entwicklungsblockaden lägen in den Köpfen, Einstellungen und Verhaltensweisen der Menschen und in den Sozialstrukturen und kollektiven Wertsystemen der „traditionellen“ Gesellschaften.
- b) Der einzige Weg zu Modernisierung und Entwicklung sei der, welcher die westlichen Industriegesellschaften zu Kapitalismus und parlamentarischer Demokratie geführt habe.
- c) Tradition sei mit Rückständigkeit gleichzusetzen.
- d) Entscheidende Voraussetzungen für Entwicklung müssten im Innern von Gesellschaften geschaffen werden (vgl. Nuscheler 1995: 164f).

Aus dem Versuch, Ende der 60er Jahre Lenins Schrift über den Imperialismus auf das Nord-Süd Problem<sup>4</sup> zu übertragen, und vor allem aus den Überlegungen der lateinamerikanischen Dependenztheoretiker (z.B. Cardoso/Faletto 1976) entwickelte sich in den 70er Jahren eine große Bandbreite von theoretischen und politischen Positionen. Unter dem Etikett *dependencia* (Abhängigkeit) wendeten sie sich gegen modernisierungstheoretische Erklärungen von Unterent-

---

<sup>2</sup> Die einzelnen Autoren variieren teilweise in der Einordnung der Theorieansätze. Mols (1998) unterscheidet lediglich in zwei grobe Hauptrichtungen, während andere Autoren weiter diversifizieren. Nuscheler (1995) bemängelt z.B., dass Weltsystemtheorien mit Dependenztheorien in einen Topf geworfen werden. Meyers (1998) wiederum fasst Dependenztheorien und Weltsystemtheorien unter dem Oberbegriff des „dependenzorientierten Globalismus“ zusammen. Venâncio (2000) sieht in den Weltsystemtheorien eine Erneuerung der Dependenztheorien. Diese unterschiedlichen Auffassungen spielen jedoch innerhalb vorliegender Arbeit eine untergeordnete Rolle.

<sup>3</sup> Der Begriff der „Dritten Welt“ ist seit vier Jahrzehnten in Gebrauch. Er impliziert als Konstrukt schwere Definitionsprobleme. Schon vor dem Zusammenbruch des militärisch-ideologischen Blocks der „Zweiten Welt“ hat niemals eine homogene Einheit Dritter Welt-Staaten mit ähnlichen Entwicklungen, Interessen und Problemlagen bestanden. Die Rede vom „Ende der Dritten Welt“ (vgl. dazu Menzel 1992) setzt etwas voraus, das es niemals gegeben hat. Mangels besserer und von möglichen Missverständnissen unbelasteter Alternativen wird „Dritte Welt“ weiterhin als politischer Begriff und Synonym für die „arme Welt“ beibehalten (vgl. dazu die Diskussion in: Nuscheler 1995: 68ff).

<sup>4</sup> Für den Begriff des „Nord-Süd Problems“ gelten ähnliche Probleme wie bereits im Zusammenhang mit dem Begriff „Dritte Welt“ dargestellt (vgl. zu näheren Ausführungen Nuscheler 1995, 68ff).

wicklung als Folge von endogenen Defiziten. Die Ansätze wiesen einen alternativen Zugriff zum Thema „Unterentwicklung – Entwicklung“ auf. Sie sahen beide Phänomene als verschiedene Seiten derselben Münze an. Unterentwicklung war demzufolge „nicht in erster Linie die ‚natürliche‘ (=historische) Rückständigkeit traditionaler Gesellschaften und Kulturen, sondern Ergebnis der weltweiten Penetration des westlichen (kapitalistischen) Wirtschaftssystems, einschließlich der die Penetration begleitenden imperialen Bevormundungen“ (Mols 1991: 133).<sup>5</sup> Der Schlagabtausch am Ende 60er bis Anfang der 80er Jahre, „in dem die von der Ost-West-Systemauseinandersetzung überlagerte Kapitalismuskritik auf dem Nebenschauplatz des Nord-Süd Konflikts ausgetragen wurde“ (a.a.O.: 156), ist inzwischen, nach dem Zusammenbruch des „real existierenden Sozialismus“, zur Bedeutungslosigkeit verkommen. Die Kontroversen über den Anteil von internen und externen Verursachungsfaktoren für Entwicklungskrisen sind jedoch nach wie vor aktuell.

Die verschiedenen Perspektiven der Modernisierungs- und Dependenztheorien beinhalten gemeinsame Aspekte, welche die Theorien an Grenzen stoßen lassen. Ökonomisch orientiertes Entwicklungsdenken zieht sich quer durch die wissenschaftlichen und ideologischen Schulen. Eine Erweiterung erfahren diese ökonomischen Vorstellungen durch die Theorien des sozialen Wandels, die darauf aufmerksam machen, dass Wachstum und Umverteilung nur dann zur Entwicklung beitragen können, wenn sie von einem soziostrukturellen Wandel und Veränderungen in Einstellungsmustern begleitet werden (vgl. Mols 1998: 131f). Weiter sind die Theorien in der überwiegenden Mehrzahl eurozentristisch ausgerichtet, d.h. wurden vor einem westlichen Hintergrund entwickelt und propagieren Entwicklungswege, welche in erster Linie diesem Erfahrungshorizont gerecht werden. Dabei wurde aber die Möglichkeit eines eigenen Wegs der Entwicklung dieser Länder und ihrer gesellschaftlichen Gruppen übersehen. Die tatsächlichen Wünschen, Vorstellungen und Ambitionen derjenigen, die sich „entwickeln sollen“, blieben unzureichend berücksichtigt. Besonders die spezielle Problematik von Frauen, als aktiven Agenten von Entwicklung, wurde übergangen (vgl. Harrison 1990: 150ff). Worsley prangerte vor allem an, dass eine kulturelle Komponente – neben der Analyse von politischer Ökonomie und Sozialstruktur – ignoriert wurde und sprach von Kultur als dem „missing concept“ (vgl. Worsley 1986: 41). Keine der Theorien wurde den spezifischen Konstellationen in den einzelnen Entwicklungsländern gerecht.

---

<sup>5</sup> Neben den Dependenztheorien bedürfen auch die Weltsystemtheorien der Hervorhebung, die vor allem die „kapitalistische Weltökonomie“ im Blickfeld hatten, strukturelle Auswirkungen der Weltmarktintegration auf interne Wirtschafts- und Sozialstrukturen jedoch unberücksichtigt ließen (vgl. Nuscheler 1995: 167). Sie sahen entwickelte und unterentwickelte Gesellschaften als Teil desselben Weltsystems an. Unterentwicklung wurde im Zusammenhang mit der strukturellen Position der „Dritte Welt“ Gesellschaften innerhalb der globalen Ökonomie erklärt. Laut dieser Theorien bot sich als Lösungsweg für autonome Entwicklung die Transformation in sozialistische Staaten und Verbindung zu anderen sozialistischen Staaten an (vgl. Harrison 1990: 150).

Aufbauend auf die vorangegangenen Ausführungen weisen die folgenden Abschnitte auf Defizite bisheriger nationaler und internationaler Entwicklungsstrategien speziell in Afrika hin. Vor diesem Hintergrund leitet sich die entwicklungspolitische Forderung nach Dezentralisierung und zivilgesellschaftlicher Partizipation als mögliche Entwicklungsstrategien ab.

Die Ursprünge zentralistischer Regierungsführung in sich entwickelnden Ländern (speziell in Afrika) sind auf komplexe externe und interne Einwirkungen zurückzuführen. Sie liegen zum einen in vorkolonialen, autokratischen Regimes, sind aber auch als Erbe des Kolonialismus und damit einhergehender zentralistischer Beherrschung und Zerstörung vorhandener Traditionen der Selbstregierung anzusehen (Simon 1994: 282ff).

Die neuen Regierungen in den ehemaligen Kolonien betrachteten nach der Unabhängigkeit in der Mehrzahl der Fälle undemokratische und „bürokratische“ Herrschaft als Voraussetzung für schnelle Modernisierung, wirtschaftliches Wachstum und nationalen Zusammenhalt. Die Form der Umsetzung hatte zum Beispiel zur Folge, dass die Autonomie von Kommunen beseitigt, traditioneller Autoritäten abgesetzt und Ämter mit Leuten der Zentralregierung oder Einheitspartei besetzt wurden. Dieser *community development* - Ansatz diente jedoch vor allem der eigenen Machtstabilisierung. Man unterlag dem Missverständnis, dass Bürokratie zum Motor von Entwicklung werden könnte. Durch die Konzentration von Macht und Ressourcen bei den Regierenden und Angehörigen der „Staatsklasse“ (vgl. Begriff bei Elsenhans z.B. 1997) (Simon 1994: 285ff) kam es zu einer Verstärkung regionaler Ungleichgewichte, die bis heute fortbestehen. Nach Wunsch/Olowu sind gerade Afrikas Probleme weniger in mangelnden Ressourcen als vielmehr im Versagen des zentralistischen Staates, d.h. in mangelnder effektiver Organisation zu suchen. Es beinhaltet das Fehlen von Verantwortlichkeit seitens der öffentlichen Entscheidungsträger, die Konzentration auf den Zentralstaat und eine schwach entwickelte Zivilgesellschaft, die den Staat nicht ausreichend kontrollieren könne. Die Unterdrückung von unabhängigen Organisationen, welche Kritik üben und Legitimation vermitteln könnten, verhindere eine institutionelle Entwicklung (vgl. Wunsch/Olowu 1990: 296).

Die durch etatistisch-zentralistische Steuerung und Grundbedürfnisbefriedigung geprägte Entwicklungszusammenarbeit der 50er und 60er Jahre stärkte weiter die zentrale Bürokratie und hemmte lokale Selbsthilfe. Ziele und Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit wurden von ausländischen Planern an Einheimische vor Ort weitergegeben und sollten von diesen *change agents* an die Landbevölkerung vermittelt werden (*trickle-down* Ansatz). Dies bedeutete eine

Mitarbeit der Zielgruppe bei bereits gesetzten Zielen, welche nicht notwendigerweise deckungsgleich mit den Zielen der Betroffenen sein mussten (vgl. Rondinelli/Cheema 1983: 10; Wunsch/Olowu 1990: 29ff).

Die Gefahr lag in der Bevormundung lokaler Eliten seitens der EZ. Dies führte häufig zu einer ablehnenden Haltung gerade der ärmeren Bevölkerung. Problematisch war ferner die Vernachlässigung von Interessenkonflikten sowohl innerhalb der Dorfbevölkerung als auch zwischen Dorfgemeinschaften und regionaler bzw. nationaler Verwaltung (vgl. Beckmann 1997: 45f).

In den 70er Jahren wurde deutlich, dass zentralistische Kontrolle und Management der Ökonomien in sich entwickelnden Ländern nicht automatisch schnelles wirtschaftliches Wachstum beförderten. Dieses kam vor allem nicht der Mehrheit der Bevölkerung zu Gute. Nur wenige Länder konnten den Vorgaben der internationalen Geber folgen. Das Interesse an Dezentralisierung nahm hier seinen Ursprung (vgl. Rondinelli/Cheema 1983: 11):

„Planners and policymakers began to recognize that development requires a basic transformation in social, economic, and political structures that enables poor people to help themselves to increase their productivity and incomes“ (a.a.O.: 12).

Es rückte die bedürfnisorientierte Entwicklung in den Vordergrund mit dem Ziel, eine breite Bevölkerungsmehrheit zu erreichen. Partizipation wurde verstanden als Artikulation von Bedürfnissen, als Verteilungsgerechtigkeit und ökonomische Teilhabe. Gleichzeitig kam die Forderung nach stärkerer Beachtung soziokultureller Bedingungen auf. Die Erwartung ging in Richtung einer soziokulturell angepassten Projektarbeit, in der eigenständig entwickelte Lösungen als die effizientesten erschienen. Dies beinhaltete Selbstbestimmung und Mitsprache bei Planung und Durchführung von Projekten sowie dezentrale Entscheidungsstrukturen. Die grundlegende Rollenstruktur der Entwicklungszusammenarbeit blieb jedoch erhalten: die Betroffenen wurden zwar bei der Durchführung vor Ort beteiligt, aber vorgegebene entwicklungspolitische Oberziele nicht zur Diskussion gestellt (vgl. Beckmann 1997: 50).

In den 80er Jahren gab es Ansätze zu Dezentralisierung, die jedoch meist nur eine Verlagerung von Aufgaben, nicht von Ressourcen bedeuteten und zur Korruptionsanfälligkeit der überforderten zentralen Bürokratie beitrugen (vgl. Simon 1994: 287). Esman/Uphoff sprechen in diesem Zusammenhang von einem „organization gap“ (Esman/Uphoff 1984: 50). Danach entstand ein Vakuum zwischen den hoch zentralisierten Entwicklungs- und Implementationsstrukturen des Staates und einer Bevölkerung, der es politisch versagt war, über die Mobilisierung ihrer eigenen organisatorischen Ressourcen einen Großteil ihrer Probleme selbst zu lösen.

Aus dem „verlorenen Jahrzehnt“, d.h. dem Jahrzehnt mangelnder entwicklungspolitischer Erfolge (Verschuldungskrise, mangelndes Greifen der Strukturanpassungsprogramme der Weltbank) in den 80er Jahren, wurden in den 90er Jahren Lehren gezogen (vgl. Nuscheler 1995: 54ff; Nielinger 1998: 22ff). Eine Gegenüberstellung der zentralen Begriffe des World Development Report (WDR) 1990 und des WDR 2000/2001 verdeutlicht den Wandel, den entwicklungspolitische Theorien und damit auch Strategien im Laufe des letzten Jahrzehnts erfahren haben: von arbeitsintensivem Wachstum und Bereitstellung sozialer Dienstleistungen hin zu *opportunity*, *empowerment* und *security* für die Mehrheit der armen Bevölkerung (vgl. WB 2000/01: 31). Oberziel im Sinne eines nachhaltigen Entwicklungsprozesses wurde die Reduzierung von Massenarmut. Diese ist nach Angaben der WB durch die Dimensionen Einkommensarmut, mangelhafte Gesundheit und Bildung, Verletzlichkeit, Stimm- und Machtlosigkeit gekennzeichnet (vgl. a.a.O.: 16). Auf der lokalen Ebene werden Konsequenzen aus dem Scheitern von Projekten aufgrund von „lack of borrower commitment, lack of consultation with local people, centralized management that interferes with people's management and weak institutional capacity at the lower levels of bureaucracy in many developing countries“ gezogen (vgl. Bhatnagar/Williams 1992: 8). In Anlehnung an die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen vom September 2000, in der Armutsminderung als nationale und internationale Gemeinschaftsaufgabe hervorgehoben wird, hat auch die Bundesregierung in ihrem Aktionsprogramm 2015 die Verpflichtung festgeschrieben, den Anteil extrem armer Menschen<sup>6</sup> bis 2015 zu halbieren (vgl. BMZ 2001: 3). Dahinter stehe nicht das Geben von Almosen, sondern das Ziel, die produktiven Potentiale der Armen entfalten zu helfen (vgl. a.a.O.: 8).

Seit den 90er Jahren geht der Trend in der Entwicklungszusammenarbeit, auch unter dem Einfluss der Neuen Institutionenökonomie zunehmend hin zu Dezentralisierung und lokaler Selbstverwaltung. Die staatlichen Rahmenbedingungen, vor allem die Verwaltung als maßgeblich für die Umsetzung von Entwicklungsprogrammen verantwortliche Instanz, rücken stärker ins Blickfeld. Es entsteht zunehmender Druck aus der Bevölkerung heraus (*push* - Faktor). Darüber hinaus gibt es auch *pull* - Faktoren, wie freiwillige Aktionen im Rahmen einer neuen Regierungspolitik (z.B. nach Regierungswechseln). Die Träger der Dezentralisierung sind vor allem die Mittelschicht und Reformsegmente innerhalb der Staatsklasse (vgl. Simon 1994: 288 ff). Rondinelli/Cheema (1983: 18f) konstatieren, dass es bislang jedoch wenig Erfolge bei der Umsetzung von Dezentralisierungsprogrammen vorzuweisen gebe. Ihrer Ansicht nach wurde zu wenig Aufmerksamkeit darauf verwendet, die angemessenen Funktionen, die Regierungen dezentralisieren sol-

---

<sup>6</sup> Als extrem arm werden Menschen mit einem täglichen Einkommen von 1 US\$ bezeichnet. Vgl. auch WB 2000/01.

len und können, die Fähigkeiten lokaler Organisationen und administrativer Einheiten und die Hindernisse für Dezentralisierungsprogramme zu identifizieren.

Nach diesem systematischen Überblick folgen nun genauere normative und funktionale Begriffsbestimmungen der zentralen Konzepte der vorliegenden Arbeit.

### **2.2.2. Die Konzepte Partizipation, Zivilgesellschaft und *Empowerment***

Die folgenden Konzepte sind neben den Erfahrungen in der Praxis auch vor dem Hintergrund eines nach-68er Demokratieverständnisses zu verorten (vgl. Kapitel 2.; vgl. Beckmann 1997: 4).

Partizipationspostulate unterscheiden sich voneinander in Bezug auf das Ausmaß der Entscheidungsrelevanz der geforderten Beteiligung im Prozess der Identifikation, Planung, Organisation, *monitoring* und Evaluation von Entwicklungsvorhaben:<sup>7</sup> sie reichen von der Mitsprache bei der Art der Durchführung von Maßnahmen bis hin zur Übernahme von Entscheidungen über Programmziele. Dabei gibt es unterschiedliche Auffassungen über den Charakter und die Funktion von Partizipation, d.h. ob dieselbe als Zweck und/oder als Mittel der Entwicklungszusammenarbeit anzusehen ist (vgl. Beckmann 1997; Bhatnagar/Williams 1992; BMZ 1999; Fremerey 1993).

Entscheidend ist die Differenzierung nach dem Grad der Übernahme von Entscheidungskompetenz. Es lassen sich drei Ebenen unterscheiden:

- Unverbindliche Partizipation beinhaltet Informations-, Beratungs-, Mitwirkungsrechte sowie die Gewährleistung von Transparenz zentral getroffener Entscheidungen.
- Verbindliche Partizipation heißt, dass die Entscheidungsvollmacht der Regierenden durch Mitbestimmungsrechte eingeschränkt wird, die tatsächliche Einbeziehung der Interessen und Argumente der Betroffenen und die Entscheidungskompetenz jedoch zentralisiert bleiben.
- Selbstverwaltung bedeutet die Dezentralisierung von Entscheidungsvollmacht und setzt Souveränität, Kompetenz und Verantwortlichkeit der Partizipierenden voraus (vgl. Bhatnagar/Williams 1992: 179; BMZ 1999: 7f).

In der entwicklungspolitischen Diskussion wird der Partizipationsbegriff teilweise entsprechend dem klassischen Demokratieverständnis verwendet. Von einer Beteiligung der Betroffenen an projektbezogenen Entscheidungsvorgängen werden weitergehende Effekte im Sinne einer sozio-politischen Modernisierung der Gesellschaft erwartet. Dagegen finden sich in wachstumsorientierten Ansätzen pragmatische Demokratievorstellungen und ein instrumentalisierter Partizipati-

---

<sup>7</sup> Damit werden alle Entwicklungsvorhaben bezeichnet, unabhängig davon, ob es sich um solche ausländische Geber, nationale oder lokale Projekte bzw. Programme handelt.

onsbegriff im Sinne einer effizienteren Ausschöpfung der „Ressource Mensch“ (vgl. a.a.O.: 64). Strukturelle Deterministen, die wirtschaftlichen oder kulturellen Determinismus vertreten, fordern eine weitaus eingeschränktere Rolle für Partizipation als jene Theoretiker, die in der Tradition Sartres die Rolle von *agency* betonen. Quer durch verschiedene Disziplinen und besonders unter Ökonomen wird der *bottom-up* Ansatz von Partizipation in Frage gestellt. Vertreter weisen auf das Beispiel der ostasiatischen Tigerstaaten hin, welche ihrer Ansicht nach durch die Implementierung einer durch die Regierung bzw. Verwaltung gesteuerte *top-down* Entwicklung Erfolg hatten. (vgl. Cohen/Kennedy, 2000: 63f). Andere Autoren argumentieren, dass Struktur und *agency* voneinander abhängen. Danach sei ein Verständnis individueller *agency* die Voraussetzung für das Verständnis politischen Handelns in einem spezifischen Kontext (vgl. Poluha/Rosendahl 2002: 11ff). Holcombe (1995: 18f) beleuchtet die Tatsache, dass angesichts des heutigen Trends kaum eine Institution wagen würde, einen *top-down* Ansatz für Entwicklung und Armutsbekämpfung zu vertreten. Ihrer Ansicht nach müssen sich die beiden Ansätze und damit zusammenhängende Varianten (*top-down* versus *bottom-up*; *policy* versus *grassroots*; *project* versus *process*) nicht ausschließen sondern können komplementär zueinander sein. Nach Balogun (2000: 154) ist die aktive Beteiligung der Führungsebene sowohl des Zentrums als auch der Peripherie notwendig, um das Ziel substantieller Partizipation zu erreichen. Dies bedeutet, dass Macht unter den verschiedenen Wählern einer politischen Gemeinde aufgeteilt und die Identifizierung einer größeren Anzahl von Menschen mit den sozialen, wirtschaftlichen und politischen Wahlmöglichkeiten ihrer Gemeinde ermöglicht wird.

Die WB zeigte sich seit den 90er Jahren offen für Möglichkeiten der „popular participation“ (Bhatnagar/Williams 1992: 1). Nach Aussagen der WB ist *popular participation* eine der Grundvoraussetzungen, um die betroffenen Armen zu erreichen und sie ist unabdingbar für eine erfolgreiche Dezentralisierung. Sie schaffe einen „virtuous cycle“, welcher helfe, die Zivilgesellschaft aufzubauen und sicherzustellen, dass die Bedürfnisse der Armen gehört und das Gewicht der Stimme der Armen in lokalen Angelegenheiten erhöht würden (vgl. WB 2000/01: 107). Diese Position vertritt auch die deutsche Bundesregierung. Unter der Überschrift „Beteiligung der Armen sichern - verantwortungsvolle Regierungsführung stärken“ stellt die Bundesregierung in ihrem Aktionsplan 2015 explizit die Partizipation der Betroffenen als ein Oberziel heraus:

„Stimm- und Machtlosigkeit stellen für die Armen vielfach das größte Hindernis zur Verbesserung ihrer Situation dar. Arme sind von den Entscheidungen, die sie betreffen, weitgehend ausgeschlossen. Ihre Mitsprache gilt es zu stärken und dafür geeignete politische, rechtliche und administrative Voraussetzungen zu schaffen, damit sie ihre Interessen in das gesellschaftliche und politische Kräftespiel einbringen können. ( ... ) Für die Stärkung der Verhandlungsmacht armer Frauen und Männer haben sich die Maßnahmen der sozialen Mobili-

sierung, zur Verbesserung der Selbstorganisation und der politischen Dialogfähigkeit bewährt“ (vgl. BMZ 2001: 34).

Happe/König betonen, dass als zentrale Voraussetzung für kollektive Interessenorganisation nicht die „soziale Ungleichheit an sich [ausschlaggebend sei], sondern das Infragestellen der zugrunde liegenden sozialen Beziehungsmuster“ (Happe/König 2000: 166). An dieser Stelle setzt der Begriff des *empowerment* an, der eng mit dem Begriff der Partizipation zusammen hängt. Laut Schöninger hinterfrage *empowerment* am grundlegendsten existierende Ansätze von Entwicklung (Schöninger, 2000: 13). Die Herausforderung bestehe darin, nicht nur etwas *für* sondern *mit* den betroffenen Menschen zu tun (ebenda; Freire 1970:53; Illy/Schimitzek 1986: 19f). Danach müsse eine Integration von Entwicklungsstrategien in das Wert- und Zielsystem der Bezugsgruppe in einem offenen Prozess des Lernens aller beteiligten Akteure stattfinden. Konzepte könnten nicht als generelles Handlungsmuster vorgegeben, sondern müssten an den lokalen Kontext angepasst und im Dialog mit der Zielgruppe jeweils neu herausgearbeitet werden. Dies erfordere auch einen neuen Typus der Entwicklungsverwaltung (Illy/Schimitzek 1986: 20).

Laut Holcombe sind Partizipation und *empowerment*

„linked like a hand and glove. They are different, but they depend on each other to give meaning and purpose. Participation represents action, or being part of an action such as the decision-making process. Empowerment represents sharing control, the entitlement and the ability to participate, to influence decisions such as the allocation of resources“ (Holcombe, 1995:17).

*Empowerment* ist die Vision einer geschlechtergerechten Entwicklung und damit verbundener Strategien einer kollektiven Machtbildung von unten. Entscheidend sei laut Schöninger hierbei die Perspektive armer Menschen, die mehreren sozialen Ausgrenzungsmomenten ausgesetzt seien. Das ganzheitliche Konzept beziehe Selbstachtung und individuelle Bewegungsfreiheit ebenso wie ökonomische Unabhängigkeit und politische Beteiligung von Frauen und Männern auf allen Ebenen ein. Idealtypisch handele es sich hierbei um einen sogenannten *bottom-up* Ansatz, der einen langfristigen gesellschaftlichen Transformationsprozess einleiten soll (vgl. Schöninger, 2000: 13). Von Freire, dem Vordenker partizipatorischer Ansätze, wurde es so auf den Punkt gebracht: „To exist, humanly, is to name the world, to change it“ (Freire 1970: 76).

Ein zentraler Begriff der vorliegenden Arbeit ist die *zivilgesellschaftliche* Partizipation. Plummer sieht in der zivilgesellschaftlichen Partizipation eine entscheidende Komponente der Armutsbekämpfung. Damit seien für die lokale beteiligte Bevölkerung Vorteile verbunden wie die Effektivität zu verbessern, Möglichkeiten des Regierungslobbying zu schaffen, die Rechenschaftspflichtigkeit der Regierung zu erhöhen, Grundrechte lernen, Verhandlungs- und Organisationsfähigkeit zu entwickeln, die Ressourcen der Gemeinde zu mobilisieren und *networking* zu

betreiben (vgl. a.a.O.: 27). Laut Glasgow bezeichnet Zivilgesellschaft einen dritten Sektor „gesellschaftlicher Selbststeuerung“ zwischen Staat und Markt (vgl. Glasgow 1990: 159). Atkinson vertritt folgende Ansicht: „the enthusiasm for civil society implies a strong sentiment of “anti-statism” – a disillusionment with parliamentary democracy, the welfare state and the alienation engendered by vast government bureaucracies” (Atkinson 1992, zit. n. Atkinson 1996: 288). Diese Anschauung geht bei ihm einher mit der Unterstützung von Dezentralisierung, Diffusion von Macht und der Förderung nicht-staatlicher Organisationen (NGOs). Für Roodt (2001: 469ff) bezeichnet Zivilgesellschaft den Teil der Gesellschaft, der außerhalb der Grenzen von Staat und Familie liegt. Sie wird zudem als Quelle demokratischer Innovation und des Widerstands gegen staatliche Exzesse gesehen. Cohen/Arato definieren Zivilgesellschaft als

„a sphere of social interaction between economy and the state, composed above all of the intimate sphere (especially the family), the sphere of associations (especially voluntary associations), social movements, and forms of public communication. Modern civil society is created through forms of self-constitution and self-mobilization. It is institutionalized and generalized through laws, and especially subjective rights, that stabilize social differentiation” (Cohen/Arato 1995: ix).

Esman/Uphoff sehen eine notwendige wenn auch nicht hinreichende Bedingung für institutionelle Verbesserungen und ländliche Entwicklung in der Rolle lokaler Institutionen bzw. Organisationen, welche als Vermittler zwischen der ländlichen Bevölkerung, Regierungsstellen und privaten Unternehmen fungierten (1984: 18, 31). Lokale Organisationen werden definiert als Einheiten, die in entwicklungspolitischen Aktivitäten involviert seien, für ihre Mitglieder handeln würden und diesen gegenüber rechenschaftspflichtig seien (ebenda). Ihr Beitrag ist laut Esman/Uphoff durch die Schlüsselbegriffe Effizienz, Gleichheit und *empowerment* gekennzeichnet (a.a.O.: 25ff). Die entscheidende Variable für Lokale Organisationen ist der Grad ihrer Formalisierung. Sie werden nach lokalen Entwicklungsvereinigungen, Kooperativen und Interessenorganisationen typisiert (vgl. a.a.O.: 66). Auch nach Nielinger zeichnet sich die Zivilgesellschaft durch ein Mindestmaß an Organisation und ein Austauschverhältnis im öffentlichen Raum aus. Ihre Relevanz liege in ihrer Mittlereigenschaft zwischen Staat und Gesellschaft und gründe sich auf Legitimität und Verantwortlichkeit (Nielinger 1998: 54).

Die entscheidende Rolle der Zivilgesellschaft sieht Kooiman (2003: 216) in der Liberalisierung und Demokratisierung sich entwickelnder Länder. In Anlehnung an Gramsci führt er das Konzept der „politischen Gesellschaft“ ein, als überlappende Sphäre zwischen Zivilgesellschaft und Politik. Zivilgesellschaft werde oft als an sich wichtig betrachtet, da sie Individuen und Gruppen ermögliche „to get things done for themselves“. Ein großer Vorteil der Zivilgesellschaft, welcher von der Regierung anerkannt werden müsse, liege in ihrer Fähigkeit, benachteiligte Gemeinden zu erreichen. Darüber hinaus habe sie eine öffentliche Sphäre geschaffen, welche über die Mög-

lichkeit verfüge, auf Entscheidungsprozesse der Regierung Einfluss zu nehmen (Atkinson 1996: 296).

### 2.2.3. Das Konzept der Dezentralisierung

Mit Dezentralisierungsstrategien sind unterschiedlichste Annahmen verbunden. Sie sollen einen Beitrag zu entwicklungspolitischen Zielen wie unter anderem eine effiziente und effektive Verwaltung, die Förderung von Selbsthilfe-Potentialen und die Konsolidierung von Demokratisierungsprozessen leisten (vgl. Illy/Schimitzek 1986: 13f; Rondinelli/Cheema 1983: 14ff; Simon/Stockmayer/Fuhr 1993a: 21ff; Steinich 1997a: 345).

Es gibt eine Fülle unterschiedlicher Begriffe von Dezentralisierung. Eine frühe systematische Konzeption von Dezentralisierung beinhaltet nach Rondinelli/Cheema die Dimensionen Dekonzentration, Delegation, Devolution und Transfer von Funktionen an private Institutionen (vgl. Rondinelli/Cheema 1984: 18ff). Dieser ursprüngliche Dezentralisierungsbegriff einer Verteilung von Entscheidungskompetenzen innerhalb eines Systems auf autonome oder teilautonome Systeme greift nach Illy/Schimitzek zu kurz. In der Realität sei von einem Kontinuum zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung auszugehen. Der Schwerpunkt liege heute auf demokratischer Dezentralisierung (vgl. Illy/Schimitzek 1986: 12;<sup>8</sup> vgl. auch Simon 1993b: 49). Illy/Kaiser/Schimitzek (1988: 18) bieten folgende Definition an:

„Dezentralisierung kann allgemein definiert werden als die Übertragung von legaler und politischer Autorität über Planung, Entscheidungsfindung und administrativem Management von der Zentralregierung auf lokale Verwaltungseinheiten, halbautonome und überstaatliche Organisationen, Kommunalregierungen oder nichtstaatliche Organisationen.“

Esman/Uphoff (1984: 31) weisen darauf hin, dass das Ausmaß von Dezentralisierung je nach Gegenstandsbereich variieren sollte. Laut Simon *et al.* (1994: 288) können die Begriffe Selbsthilfe, Selbstverwaltung, Dezentralisierung und Demokratie unter das Konzept der Subsidiarität summiert werden. Im Unterschied zu gängigen Dezentralisierungsansätzen wird Wert darauf gelegt, dass die Erfüllung von Aufgaben, Bewirtschaftung von Ressourcen und Legitimation von Entscheidungen möglichst lokal, privat, eigenständig und partizipativ geschehen soll. Dies beinhaltet, dass das

„Konzept der Subsidiarität sich nicht auf politische und administrative Dezentralisierung (beschränkt), sondern (...) auf alle funktional einschlägigen Strukturen angewandt werden kann: territoriale Dezentralisierung von Politik und öffentlicher Verwaltung, demokratische Politik mit lokaler Partizipation und kooperativer Administration, politischen Pluralismus sowie weitgehende funktionale Selbstverwaltung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Kräfte, jeweils mit hoher Eigenverantwortlichkeit in der Aufbringung und Verwendung von Ressourcen“ (Simon *et al.* 1993a: 23).

---

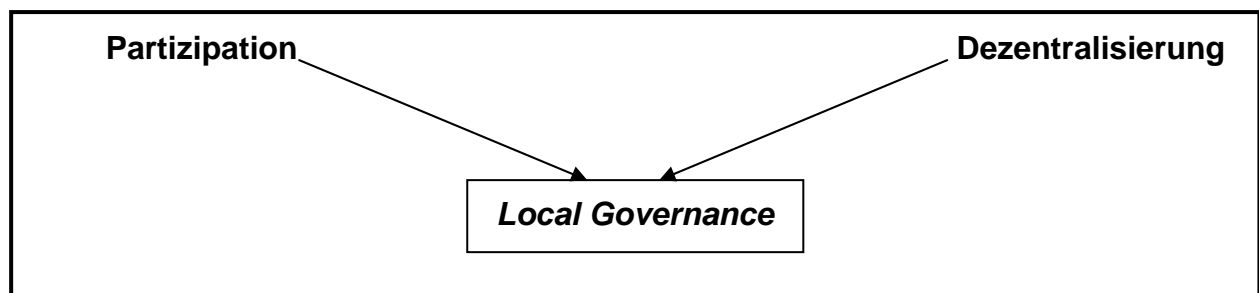
<sup>8</sup> Vgl. auch die Argumentation Illys im Seminar „Verwaltungsförderung in Entwicklungsländern“ am 21/02/04.

Das oberste Ziel von Dezentralisierung besteht für Balogun darin, die ökonomische und politische Macht zwischen Zentrum und Peripherie so zu verteilen, dass die Mehrheit der Bevölkerung an den Entscheidungsprozessen, welche ihre Lebensumstände betreffen, partizipieren kann. Zu den Akteuren in der Peripherie zählten die Zivilgesellschaft und die Gemeinde, die sich durch ein gemeinsames Ziel (basierend auf Verwandtschaftsbeziehungen oder Interessenaffinität) auszeichneten. Dezentralisierung habe die beste Chance auf Verwirklichung des Ziels öffentlicher Partizipation, wenn die Führungsebene der Zentralregierung bereit zur Machtübergabe sei. Die Ziele demokratischer Partizipation und eigenständiger Entwicklung könnten nur realisiert werden, wenn die Peripherie ausreichend mobilisiert sei, die Anerkennung ethnischer und gemeinschaftlicher Identität und Diversität sowie die lokale Autonomie und die gleichberechtigte Verteilung von Ressourcen zu fördern (vgl. Balogun 2000: 158).

Für Steinich beinhaltet Dezentralisierung, speziell bezogen auf lokale Selbstverwaltung, nicht nur eine technisch-administrative, sondern gerade auch eine politische Dimension. Aus theoretischer Sicht bestehe der Zusammenhang von Dezentralisierung und Entwicklung darin, dass lokale Selbstverwaltung die produktiven Fähigkeiten der Armen fördere und zudem die Schaffung menschenwürdiger Lebensbedingungen, die Möglichkeiten eigenverantwortlicher Lebensgestaltung und Beteiligungsmechanismen bei gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen ermögliche (Steinich 1997b: 73f).

#### **2.2.4. Das Konzept *Local Governance* unter Berücksichtigung politischer Kultur**

Im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit steht die lokale Ebene selbstverwalteter Gemeinden. Hier erfahren die Bürger am direktesten die Auswirkungen von Politik und wie sie selbst Entscheidungsprozesse zugunsten gemeinsamer Entwicklungsaufgaben beeinflussen können. *Local governance* bringt die Konzepte der zivilgesellschaftlichen Partizipation und Dezentralisierung auf der lokalen Ebene zusammen (vgl. Graphik 2.1.).



Graphik 2.1.: *Local Governance*

*Local government* wird definiert als „decentralised, representative institutions with general and specific powers devolved to it by a higher tier of government within a geographically defined area“ (Ismail/Bayat/Meyer 1997: 3). *Local governance* geht darüber hinaus, indem anerkannt wird, dass „organs of civil society need to be empowered to share the responsibility for governance“ (Ismail *et al.* 1997: 3). *Local governance* unterscheidet sich insofern von *local government*, als dass nicht nur offizielle, sondern alle relevanten Akteure einer Gemeinde Teil der politischen Entscheidungsprozesse sind (vgl. Balogun 2000: 170; Ismail *et al.* 1997:31; Simon 2000: 17ff). Der Begriff *governance* erfuhr durch die Afrika-Studie der Weltbank (1989) breitere Beachtung. Bei der Frage nach den Ursachen des Scheiterns vieler Entwicklungsstrategien rückten defizitäre Strukturmerkmale von Staat und Verwaltung in den Mittelpunkt, den entscheidenden Akteuren gesellschaftlicher Steuerung. Allerdings wird der Begriff bei der Weltbank in einem technokratischen Sinne und bezogen auf die Ökonomie verwendet (vgl. Illy 1995: 128ff; Theobald: 2000: 98ff). Der Begriff *governance* umfasst auch informelle Formen der Regierungsführung sowie Entscheidungsprozesse, die außerhalb staatlicher Institutionen stattfinden, vor allem im zivilgesellschaftlichen Bereich (Adam 2000: 272ff). *Local government* sei unter anderem auch unzureichend, da es oftmals die organisatorische Hülle für die Machtausübung lokaler Eliten darstelle, die existentiell auf die Unterstützung der Kommunalverwaltung angewiesen seien (Illy/Schimitzek 1986: 9).

Der Zusammenhang zwischen Kommunen und lokaler Selbsthilfe beinhaltet nach Simon die Einsicht, dass Erscheinungsformen der Massenarmut wie Arbeitslosigkeit, schlechte Gesundheit oder mangelnde Bildung zur Unfähigkeit führten, öffentliche Dienstleistungen zu erbringen. Die Wirtschaft und Selbsthilfeorganisationen könnten diese effektiver leisten. Dabei bleibe die Selbstverwaltung nicht auf öffentliche Träger begrenzt. Im Rahmen kooperativer intergouvernementaler Beziehungen bedeute *governance*, dass die Bürger in territorialen Körperschaften und unteren Ebenen weitgehend eigenständig über öffentliche Aufgaben und Ressourcen verfügen könnten. Sie besäßen auch die Legitimität, über die Erfüllung von Dienstleistungen zu entscheiden (Simon 1993b: 46; Simon 1994: 288). Nach Simon kommen Dezentralisierungsvorteile nur zustande, wenn ein enger Zusammenhang zwischen der vertikalen (Priorität zugunsten unterer vor höheren Ebenen), horizontalen (Priorität für nichtstaatliche Sektoren) und funktionalen Dimension (Ebene und Sektor, denen Aufgaben, Ressourcen und Legitimation zukommen sollen) von Subsidiarität gewahrt werde. Dezentralisierung von Legitimation führe zur Ebene lokaler Demokratisierung. Statt nach Sektoren (öffentlich, privatwirtschaftlich und gemeinschaftlich) zu trennen, sei es angebracht, Organisationstypen zu betrachten und Aufgaben und Kooperation auf Grundlage des Kriteriums Prioritätsvermutung und des Kriteriums komparativer Vorteile abzu-

grenzen (Simon 2000: 10ff; Mathauer 2000: 36ff). Tatsächlich wirkten mehrere Sektoren an der Erfüllung einer Aufgabe zusammen: es finde eine „Multisektoralisierung auf Organisationsebene“ statt (vgl. Steinich 1997a: 139ff). Das Paradigma staatlicher Steuerung wandle sich, an die Stelle von Hierarchie- oder Marktmodellen würden, im Sinne von *governance*, Verhandlungsstrukturen und Netzwerke treten (Simon 2000: 18f).

Demokratische Dezentralisierung impliziert demnach die Einbeziehung der Zivilgesellschaft. Statt Aufgaben einem nicht vorhandenen oder nicht leistungswilligen öffentlichen Sektor aufzubürden, würden Aufgaben u.a. der Zivilgesellschaft übertragen bzw. von dieser übernommen werden (a.a.O.: 19). Die Frage nach den komparativen Vorteilen beinhaltet nach Simon, dass derjenige für eine Aufgabe zuständig erklärt wird, der am leistungsfähigsten ist oder es durch *empowerment* werden könnte. Die Auswahl erfolge nicht durch den Markt oder nach *best practice* Kriterien sondern über lokale Diskursverfahren unter Beteiligung aller Betroffenen. Voraussetzung sei die lokale Legitimation und Verantwortlichkeit der Akteure (a.a.O.: 23f). Die horizontale Subsidiarität folge den Kriterien „Entzugsverbot“ und „Leistungsgebot“, d.h. das, was die kleinere Gemeinschaft leisten könne, auch ihr zur überlassen und sie leistungsfähig zu machen (a.a.O.: 14).

*Local governance* ist auch derart beschaffen, dass alle Gruppen einer Gemeinde die Möglichkeit haben, an Entscheidungsprozessen teil zu nehmen. Laut Ismail *et al.* ist „citizen participation in public policy, whether direct or indirect, (...) imperative for democratic local governance“ (Ismail *et al.* 1997: 31). Grundlage von *local governance* sei die Erkenntnis, dass Entwicklung nicht von oben kommen könne sondern von den zu fördernden Gruppen selbst ausgehen müsse. Dazu sei es notwendig, dass diese in der Entfaltung ihrer Ressourcen und Managementformen nicht behindert würden. Dahinter steht die Forderung, dass bürokratische Organisationstypen durch partizipative Lernprozesse abgelöst werden. Laut Illy/Schimitzek (1986: 10) ist dieser Ansatz einerseits utopisch, da er bestehende Machtverhältnisse negiere, andererseits konstruktiv, weil er an den Menschen und seine Fähigkeiten glaube. Rahman sieht den Durchbruch in Entwicklungsfragen über Initiativen im Kleinen, d.h. auf lokaler Ebene gegeben:

„Such initiatives were demonstrating their potential for solving people’s problems and creating a spirit of sacrifice for collective objectives, challenging the premises of received economics and development thinking which were pushing us towards humiliating dependence on external ‚assistance‘ rather than indicating a viable path for social progress“ (Rahman 1993: 1).

Er schränkt jedoch ein, dass der Einfluss solch lokaler Initiativen auf die Makro-Entwicklung begrenzt sei. Eine Kombination aus *top-down* und *bottom-up* Ansätzen sei notwendig (a.a.O.: 173). Dezentralisierungsreformen, die vom Zentrum initiiert und kontrolliert wurden, konsoli-

dierten die Macht des Zentrums auf Kosten der Peripherie. Die Alternative sieht Balogun (vgl. 2000: 166ff) wie Rahman in auf der Gemeinde basierenden Ansätzen zu Dezentralisierung. Der Weg nach vorne besteht für ihn in dem Aufbau von Allianzen der Bevölkerung auf lokaler Gemeindeebene mit dem Ziel, Konsens darüber zu erlangen, wo die spezifischen Probleme und Lösungen einer Gemeinde liegen. Partizipation umfasst nach Kersting/Sperberg auch „unkonventionelle politische Beteiligungsformen“ (Kersting/Sperberg 2000: 224), wie Demonstrationen, Zahlungsboykotte und Streiks.

Kooiman bezeichnet *governance* als „new patterns of interaction between government and society“ (Kooiman 1993: 1). In Abgrenzung zu bisherigen Ansätzen betont er besonders den Aspekt der Interaktion gesellschaftlicher Kräfte: „Socio-political governance and governing are not primarily looked upon as acts of governments, but as more or less continuous processes of interaction between social actors, groups and forces and public or semi-public organizations, institutions, authorities“ (a.a.O.: 3). Dabei grenzt er sich von (neo-) korporatistischen Formen der Interessenvermittlung ab. Statt auf Markt oder Staat zu setzen, zielt *governance* auf die Schaffung von Interaktionsformen ab, in denen sich politische, traditionell-hierarchische und soziale Selbsthilfe-Organisationen gegenseitig ergänzen. Verantwortung und Rechenschaftspflicht würden auf öffentliche und private Akteure verteilt, ließen jedoch ausreichend Raum für autonomes Handeln auf der Mikroebene: „Governing in an interactive perspective is directed to ‚balancing‘ social forces and social interests and to ‚enabling‘ social actors and systems to organize themselves“ (a.a.O.: 252). Der „allmächtige Staat“ habe an Attraktivität verloren. Die Konsequenz daraus ist für Kooiman nicht, die Gesellschaft ihrer eigenen Dynamik oder Marktkräften zu überlassen, sondern eine angepasstere Regierungsweise des Staates (ebenda). Kooiman betont explizit die Differenz und Diversität der Werte, Interessen und Ziele der an der Interaktion Beteiligten. Für die Entwicklung seiner demokratischen Theorie sind die „öffentliche Sphäre“ und die Rolle der Zivilgesellschaft grundlegend (Kooiman 2003: 195). Die Grundfrage für ihn lautet, wie dynamische, komplexe und diversifizierte *socio-political systems* auf demokratische und effektive Weise regiert werden können (a.a.O.: 208).

Besondere Aufmerksamkeit soll in dieser Arbeit die „politische Kultur“ erfahren. Fandrych (2001) weist darauf hin, dass trotz des häufig postulierten Zusammenhangs zwischen Dezentralisierung und Partizipationserweiterung bislang kaum Konzepte bzw. umfassende empirische Studien dazu vorlägen. Ein Defizit bestehe darin, dass in diesem Rahmen die politischen Einstellungen der beteiligten Akteure zu wenig Berücksichtigung erfahren hätten (Fandrych 2001: 74). Dieser Aspekt wird in der vorliegenden Arbeit aufgegriffen. Lepsius geht von der Leitvorstel-

lung aus, dass bestimmte Denkmuster, Wertorientierungen und Ordnungsvorstellungen, die für ihn in der Summe politische Kultur bedeuten, sich gegenseitig bedingen und das Ergebnis von Sozialisationsprozessen und politischen Institutionen sind (Lepsius 1990: 63f). Nielinger weist auf das dynamische Moment politischer Kultur hin: Sie sei als „kontinuierlicher Prozess zu verstehen, der sich aus der Dialektik von Systemerfahrung und politischem Wissen addiert“ (Nielinger 1998: 55). Fandrych bezieht sich vor allem auf die Arbeiten von Nie/Verba (1975), Almond/Verba (1989) und Tetzlaff (1994) zu politischer Kultur. Politische Partizipation sei unter anderem abhängig von der Überschaubarkeit und der Intimität persönlicher Beziehungen in den Gemeinden und der politischen Sozialisation der Beteiligten (vgl. Fandrych 2001:75ff): „Die politische Kultur ist demnach das spezifische Verteilungsmuster von Einstellungen und Haltungen der Bürger zu ihrem politischen System. Die Einstellungsebene umfasst dabei die Ebenen der kognitiven, emotionalen und wertungsbezogenen Orientierungen der Bürger in Bezug auf ‚politische Objekte‘, die folgendermaßen klassifiziert werden können:

- das politische System insgesamt, seine Geschichte, Größe, Lage, Macht und Verfassungsmerkmale;
- das Selbstbild als politischer Akteur, die persönliche politische Verpflichtung gegenüber dem politischen System sowie die selbstbezogene Einschätzung der Kompetenz;
- die einzelnen Systemkomponenten sowie deren *input* oder *output*, d.h. die spezifischen Rollen und Strukturen, die politisch Verantwortlichen in Entscheidungspositionen des politischen Systems sowie bestimmte Politikprogramme, Entscheidungen und die Durchsetzung derselben.“ (Almond/Verba 1989:14, zit. n. Fandrych 2001:76).

Dabei sei zu beachten, dass sich politische Kultur nicht nur wie bei Almond/Verba auf ganze Nationen beziehe, sondern auch eine Differenzierung nach gesellschaftlichen Gruppen und Kontexten bedinge (vgl. Fandrych 2001:77). Noch weiter geht Berg-Schlosser/Kersting (2000: 16), der unterschiedliche und divergierende Formen politischer Partizipation auch innerhalb von Siedlungen und innerhalb von marginalisierten Gruppen auftreten sieht.

Für die lokale Ebene fasst der strategische Rahmen von Plummer (vgl. 2000: 11ff) die vorgestellten Konzepte zusammen. Plummer stellt die Frage, ob die lokalen staatlichen Akteure überhaupt in *community participation* einbezogen werden sollten, da sie den nicht-staatlichen Akteuren Kompromisse hinsichtlich des *output* partizipativer Prozesse abverlangen würden. Sie kommt jedoch zu dem Schluss, dass es wichtig sei, mit der Kommunalverwaltung zusammen zu arbeiten, damit Initiativen breitere Wirkung zeigen könnten. Hier klingt das Dilemma zwischen repräsentativer Demokratie und Partizipation an, das im Verlauf der empirischen Studie stärker thematisiert wird. Integrative Lösungen für Dienstleistungserbringung seien entscheidende Ele-

mente für effektive Partizipation und nachhaltige Entwicklung (Plummer 2000: 13). Plummer zeigt auf, dass Partizipationsprozesse eine Bedrohung für existierende Machtbeziehungen darstellen, da eine Veränderung, besonders der Ressourcenallokation, den Status quo beeinflussen. Besonders zu beachten sei das allgemeine politische Klima, welches die Reichweite (*scope*) partizipatorischer Prozesse bestimme (vgl.a.a.O.: 13). Gesetze sieht sie als nur begrenzt leistungsfähig an, entscheidend sei die informelle Dimension von Dezentralisierung und ein unterstützender politischer Kontext. Die Devolution von Macht an die lokale Ebene nehme der nationalen Ebene politische und administrative Kontrolle und laufe Gefahr, dadurch Widerstand zu erzeugen. Die Gesetzgebung stoße schnell an Grenzen, wenn Einstellungen nicht geändert würden, die Fähigkeiten der Partizipierenden nicht gefördert und organisationelle Strukturen unreformiert blieben (a.a.O.: 15):

„The intention of decentralisation is to devolve decision-making and responsibility to local levels of government in order that the governing body is closer to the people it serves. While this accountability may be interpreted as promoting greater community involvement, this is not to say that decentralisation laws include provision for community involvement” (ebenda).

Partizipation sei nicht nur instrumenteller Natur, ihr Hauptziel liege in der Stärkung der Zivilgesellschaft und der Demokratie (a.a.O.: 27).

### **2.2.5. Zusammenfassung**

Diese Ausführungen bilden den theoretischen Rahmen für die empirische Studie in Mosambik/Chimoio. Die Konzepte Partizipation, Dezentralisierung und Local Governance sind eng verbunden. Die vorgestellten Ansätze überschneiden sich, betonen aber auch jeweils spezifische Aspekte dieser zentralen Konzepte. Dezentralisierung und Partizipation beinhalten die gemeinschaftliche und private Übernahme von Verantwortung für lokale Entwicklungsaufgaben. Die benachteiligte Bevölkerung kann Einfluss auf Strukturen und Entscheidungsprozesse nehmen und sich aktiv an der Verbesserung der Lebensbedingungen in ihrer Gemeinde beteiligen. Dies führt auch zu einer Stärkung der demokratischen politischen Kultur. Im Sinne von *local governance* bewegen sich politische Entscheidungsprozesse näher an den tatsächlichen Bedürfnissen, Fähigkeiten, Beiträgen und Forderungen der marginalisierten Bevölkerung. Für die erfolgreiche Umsetzung partizipativer lokalpolitischer Entscheidungsprozesse müssen verschiedene Faktoren berücksichtigt werden: der äußere operative Kontext (politisch, legislativ, exekutiv, administrativ) sowie Managementfähigkeiten, Ziele, Mittel und Verständnis von Partizipation seitens der zivilgesellschaftlichen Akteure und der Kommunalverwaltung.

Die Studie wird u.a. auch darüber Aufschluss geben, inwieweit zivilgesellschaftliche Partizipation stattfindet und die vorgestellten Konzepte und Begriffe dem Kontext angemessen sind bzw. der Revision bedürfen. Folgende Aspekte erfahren dabei besondere Berücksichtigung: politische

Kultur, informelle Formen der Partizipation, Ergänzung von verschiedenen gesellschaftlichen Kräften in speziellen Interaktionsformen, Veränderung von Machtstrukturen, die Ergänzung von *top-down* und *bottom-up* Ansätzen, Grenzen der Gesetzgebung und formeller Partizipationsmechanismen, das Verhältnis Zivilgesellschaft – Staat sowie Probleme der Repräsentation, Legitimation und Rechenschaftspflicht.

## 3. Problemstellung

### 3.1. Ausgangsposition

#### 3.1.1. Zentrale Begriffe des Gegenstandsbereichs

Der Titel der Arbeit lautet: Chancen und Grenzen zivilgesellschaftlicher Partizipation an lokalpolitischen Entscheidungsprozessen im Rahmen von Dezentralisierungsstrategien in sich entwickelnden Ländern. Aus den vorangegangenen Ausführungen ergeben sich für die zentralen Begriffe des Gegenstandsbereichs folgende Definitionen, die für den Prozess der Datenerhebung und Analyse verwendet werden:

##### 3.1.1.1. Zivilgesellschaftliche Partizipation

Zivilgesellschaft wird zunächst folgendermaßen verstanden: sie bezeichnet den Teil der Gesellschaft (Individuen, soziale Beziehungen, Institutionen und freiwillig konstituierte Organisationen), der unabhängig vom staatlichen und privatwirtschaftlichen Sektor versucht, staatliche Politik zu beeinflussen, Rechenschaft über staatliche Machthoheiten einfordert (Legislative, Exekutive und Jurisdiktion) und sich aktiv in *local-governance* einbringt. Partizipation wird verwendet im Sinne von politischer Partizipation im öffentlichen Raum. Sie stellt zugleich eine Mittel- wie auch Zielvorstellung von Entwicklungsstrategien dar. Dies beinhaltet auch *empowerment* der marginalisierten Bevölkerung zugunsten einer gemeinschaftlichen Lösung von Entwicklungsaufgaben. Partizipation ist auf allen staatlichen Ebenen angesiedelt, im Rahmen dieser Arbeit liegt der Fokus auf lokalpolitischen Entscheidungsprozessen (d.h. Identifizierung, Planung, Durchführung, *monitoring* und Evaluation von Entwicklungsmaßnahmen). Partizipation bezieht dabei nicht nur die institutionellen Rahmenbedingungen mit ein, die zivilgesellschaftlicher Partizipation förderlich bzw. abträglich sind, sondern auch die Einstellungsmuster der Vertreter von Zivilgesellschaft und Kommunalverwaltung.

##### 3.1.1.2. Politische Kultur

Damit werden Normen, Einstellungen und Verhaltensmuster bezeichnet, welche die Art der Interaktion von Vertretern der Zivilgesellschaft und der Kommunalverwaltung im Rahmen von lokalpolitischen Entscheidungsprozessen bestimmen. Dies bezieht sich sowohl auf das politische System wie auch das Selbstbild der Akteure, vor dem Hintergrund eines spezifischen Kontextes.

##### 3.1.1.3. Dezentralisierung

Der Begriff Dezentralisierung wird im Sinne von demokratischer Dezentralisierung mit Fokus auf die lokale Ebene verwendet. Das beinhaltet einerseits die Verlagerung von Macht, Ressourcen, Aufgaben, Funktionen, Entscheidungsbefugnissen von der zentralstaatlichen *an* die lokale Ebene, aber auch *auf* der lokalen Ebene. Es schließt die Partizipation staatlicher und nicht-staatlicher Akteure mit ein. Entscheidungen unter der Prämisse gemeinsamer entwicklungspoliti-

scher Ziele werden nicht nur von der Kommunalverwaltung getroffen, sondern als funktionale Selbstverwaltung dort, wo sie anstehen, und von den Akteuren, die davon betroffen sind. Dies verlangt auch die Mobilisierung der Zivilgesellschaft.

#### **3.1.1.4. Local Governance**

*Local governance* bringt die Konzepte von zivilgesellschaftlicher Partizipation und Dezentralisierung auf der lokalen Ebene zusammen. Es bedeutet die Einbeziehung aller lokalen Akteure und Ressourcen zugunsten der gesellschaftlichen Steuerung politischer Entscheidungsprozesse auch außerhalb staatlicher Institutionen. Dies geschieht über Diskursverfahren in Verhandlungsstrukturen und Netzwerken auf der Grundlage komparativer Vorteile.

### **3.1.2. Kommunale Selbstverwaltung in Mosambik**

In Mosambik fanden 1998 erstmalig in 33 ausgewählten Groß- und Kleinstädten des Landes Kommunalwahlen statt (vgl. dazu die ausführliche Darstellung in Kapitel 4.1.2.). Die Neubildung von selbstverwalteten Städten und Gemeinden (*autarquias*) innerhalb von zentralistisch verwalteten Distrikten und die teilweise Übertragung von administrativen und hoheitsrechtlichen Funktionen ist umstritten, da sie bisherige Machtbeziehungen in Frage stellt. Die neuen selbstverwalteten Gemeinden haben auch nach fünf Jahren mit großen Anlaufschwierigkeiten zu kämpfen. Insbesondere kleinere Gemeinden verfügen über völlig unzureichende materielle und personelle Voraussetzungen für eine effektive Selbstverwaltung. Ein zu geringes eigenes Steueraufkommen angesichts einer schwachen lokalen wirtschaftlichen Basis schränkt den Spielraum für die Umsetzung von Reformen ein. Die Wichtigkeit einer aktiven Einbeziehung der Zivilgesellschaft und die Bündelung verschiedener gesellschaftlicher Kräfte zur Bewältigung lokaler Gemeinschaftsaufgaben im Sinne eines nachhaltigen Entwicklungsprozesses wird nicht ausreichend anerkannt und gefördert (vgl. GTZ 2002).

## **3.2. Annahme**

Ausgangspunkt der Fallstudie ist die Annahme, dass in schwach mit Ressourcen ausgestatteten Städten für die Kommunalverwaltung die Notwendigkeit besteht, Unterstützung bei Partnern außerhalb der Kommunalverwaltung einzugehen, um Aufgaben im Bereich der lokalen Entwicklungsförderung zu erfüllen. Bürger und Zivilgesellschaft leisten einen aktiven Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen in ihrer Gemeinde. Damit spielen sie gleichzeitig eine aktive Rolle bei der Förderung des Dezentralisierungs- und Demokratisierungsprozesses in Mosambik. Zivilgesellschaftliche Partizipation im Rahmen von *local governance* leistet u.a. folgenden Beitrag zur Armutsbekämpfung auf der lokalen Ebene: größere Legitimität und Effektivität der Kommunalverwaltung, Bündelung aller bestehenden gesellschaftlichen und materiellen Ressour-

cen auf lokaler Ebene, Nutzung des lokalen Wissens der Bevölkerung zum Vorteil der Gemeinde, Erzielung einer realistischeren Definition sozialer, kultureller, wirtschaftlicher und politischer Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung.

### **3.3. Fragestellung**

#### **3.3.1. Erkenntnisziel**

Welche Perspektiven (Chancen und Grenzen) existieren für Partizipation im Rahmen von Dezentralisierungsstrategien in sich entwickelnden Ländern, ausgehend von der Annahme, dass zivilgesellschaftliche Partizipation in lokalpolitischen Entscheidungsprozessen zur Reduzierung von Armut und zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung beiträgt?

In der vorliegenden Studie werden vor dem Hintergrund des Dezentralisierungsprozesses und der besonderen Form der Zivilgesellschaft in Mosambik das Ausmaß und die Bedingungen zivilgesellschaftlicher Partizipation an lokalpolitischen Entscheidungsprozessen in der selbstverwalteten Gemeinde Chimoio in der Provinz Manica in Zentralmosambik analysiert. Chimoio steht stellvertretend für die Bedingungen zivilgesellschaftlicher Partizipation in vielen Gemeinden Mosambiks und in Entwicklungsländern, speziell im südlichen Afrika. Dies beinhaltet nicht, dass die Ergebnisse ohne Vorbehalt verallgemeinerbar wären. Es geht darum, zentrale Faktoren aufzuzeigen, welche generell bestimmend für zivilgesellschaftliche Partizipation sind. Die Wahl fiel aus verschiedenen Gründen auf Chimoio: erstens existieren bislang keine umfassenden empirischen Studien zum Thema speziell zu dieser Gemeinde; zweitens lässt sich, angesichts einer ausgeprägten politischen Lagerbildung in Chimoio, der für diese Arbeit auch relevante Aspekt der politischen Kultur gut erfassen. Bislang gibt es wenig empirische Arbeiten dazu. Es wird untersucht, welche Grenzen und Chancen sich aus der Interaktion von Zivilgesellschaft mit offiziellen Amtsinhabern und Mandatsträgern zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung ergeben. Darauf aufbauend werden die theoretische Ebene und die Objektebene der empirischen Studie verglichen, um der Frage ihrer Kompatibilität und Angemessenheit nachzugehen. Daraus werden Lehren sowohl für die entwicklungspolitische Theorie als auch für die Praxis gezogen.

Aus den vorangegangenen Ausführungen ergeben sich folgende die Forschung leitende Fragen, die auf der nationalen Ebene und der funktionalen/lokalen Ebene angesiedelt sind.

### 3.3.2. Leitfragen

#### 3.3.2.1. Nationale Ebene

1. Welche Rolle spielt die politische Kultur für die Förderung zivilgesellschaftlicher Partizipation und Dezentralisierung in Mosambik (unter dem Kolonialismus/dem sozialistische Regime/nach 1992)?
2. Ist der westliche Begriff von Zivilgesellschaft dem mosambikanischen Kontext angemessen?
3. In welchem Verhältnis stehen Staat und Zivilgesellschaft in Mosambik zueinander?

#### 3.3.2.2. Funktionale/lokale Ebene

4. Existiert Partizipation der Zivilgesellschaft?
5. Wer partizipiert, in welchem Ausmaß<sup>9</sup> und zu welchem Zweck?
6. Welche gesellschaftlichen Partizipationsmängel sind zu beachten?  
In welchen Bereichen liegen Partizipationschancen?
  - a) Sind die institutionalisierten Mechanismen ausreichend für eine effektive zivilgesellschaftliche Partizipation?
  - b) Entspricht die Anwendung und Interpretation der Instrumente seitens der Kommunalverwaltung den institutionellen Vorgaben?
  - c) In welchem Ausmaß macht die Zivilgesellschaft Gebrauch von den Möglichkeiten der Partizipation?
  - d) Sind vorhandene Bewusstseinshaltungen Partizipation zu- oder abträglich?
7. Wie kann eine „von unten“ ausgehende zivilgesellschaftliche Partizipation gefördert werden?

### 3.3.3. Eingrenzung

Gegenstand der Analyse der Magisterarbeit ist der Vergleich von Theorie (die Konzepte im historischen Kontext) und Empirie (nationaler Kontext: Dezentralisierung/Zivilgesellschaft in Mosambik; lokale Ebene: das Ausmaß zivilgesellschaftlicher Partizipation an politischen Entscheidungsprozessen in der lokalen Praxis in Chimoio). Der Fokus liegt auf der Schnittstelle zwischen Kommunalverwaltung, (Gemeindeversammlung (*Assembleia Municipal*, AM) und Gemeinderat (*Conselho Municipal*, CM)) und Zivilgesellschaft. Die jeweiligen Vertreter bilden zusammen die Zielgruppe. Dabei wird sowohl auf die Erfassung institutioneller Voraussetzungen als auch vor allem auf die Erfassung von Bewusstseinshaltungen (gegebenenfalls Bewusstseinsänderungen), die Selbstorganisation und das Durchsetzungsvermögen der Zivilgesellschaft und der offiziellen Amtsinhaber/Mandatsträger abgezielt. Der Fokus liegt speziell auf dem Bereich *zivilgesellschaft-*

<sup>9</sup> Vgl. Dimensionen nach Plummer 2000: Manipulation, Information, Konsultation, Kooperation, Mobilisierung.

*licher Partizipation* innerhalb von *local governance*. Dezentralisierung muss insoweit Berücksichtigung finden, als die Rahmenbedingung des nationalen Dezentralisierungsprozesses in Mosambik entscheidend die Parameter lokaler Selbstverwaltung bestimmen. Darüber hinaus wird die Bedeutung des Staates für zivilgesellschaftliche Partizipation explizit mit einbezogen. Eine Berücksichtigung auch des Marktes hätte den Rahmen dieser Arbeit gesprengt.

Angesichts der Schwierigkeit, den Zusammenhang zwischen dezentralen Verwaltungsstrukturen, Partizipation und Entwicklung empirisch nachzuweisen (vgl. Steinich 1997b: 69; Fandrych 2001: 74) wird eine allgemeine Analyse der Wirkung auf die Armutsbekämpfung in dieser Arbeit nicht angestrebt. Die Frage ist auch nicht, inwieweit Partizipation innerhalb des GTZ-Projekts gegeben ist und ob die angestrebten Ergebnisse erreicht werden. Teilweise überschneidet sich die vorliegende Arbeit thematisch mit der Arbeit von Fandrych (2000, Kommunalreform und Lokalpolitik in Mosambik). Der Fokus liegt jedoch nicht, wie bei Fandrych, auf Demokratisierung und Konflikttransformation sondern auf zivilgesellschaftlicher Partizipation und der Arbeit am Begriff der Zivilgesellschaft. Die Analyse geht über die Einbeziehung „klassischer“ Dezentralisierungs- bzw. Partizipationskonzepte hinaus, indem auf einer Metaebene die Ansätze von Habermas und Foucault zum besseren Verständnis der theoretischen und empirischen Ergebnisse herangezogen werden. Es wird nicht nur *mit* dem theoretischen, sondern *am* theoretischen Rahmen gearbeitet.

### **3.4. Operationalisierung**

Angestrebt wurde die Erfassung möglichst vieler verschiedener Dimensionen der Interaktion sowohl der zivilgesellschaftlichen, wie der staatlichen Akteure: Organisationsaufbau, Arbeitsteilung, Kompetenzverteilung, Koordination, Arbeitsplanung, Funktionsfähigkeit und organisatorische Leistungsfähigkeit, externe und interne Entscheidungsstruktur, Führungsstil, Informations- und Kommunikationsstruktur, Zusammenarbeit und politische Kultur. Auch externe Rahmenbedingungen, d.h. potentielle Einflussfaktoren wie politische, finanzielle, ökonomische, soziale, kulturelle, ökologische, regionale, internationale und andere Rahmenbedingungen fanden Berücksichtigung. Dazu gehören:

1. historische Hintergründe von Verwaltung und Dezentralisierung in Mosambik;
2. historische und sozialstrukturelle Aspekte des Begriffs Zivilgesellschaft in Mosambik/im südlichen Afrika;
3. das System der lokalpolitischen Entscheidungsfindung;
4. Verantwortungsbereiche für Entscheidungsprozesse;
5. Einstellungen gegenüber Partizipation.

Entscheidend für die Analyse des Ausmaßes an Partizipation in der empirischen Fallstudie in Chimoio ist der Grad der Übernahme von Entscheidungskompetenz seitens der Zivilgesellschaft. Als Vergleichsraster für die *lokale Ebene* dient die von J. Plummer übernommene Tabelle von Pretty/Chambers, 1994, zu Formen, Charakteristika und Zielen von *community participation* bei der Ausführung lokaler Dienstleistungen (vgl. Tabelle 3.1.). Aufgrund der fließenden Übergänge von *community participation* und zivilgesellschaftlicher Partizipation in Mosambik werden die Begriffe synonym verwendet. Nach Plummer kann erst ab der Dimension *consultation* von wirklicher Partizipation die Rede sein. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es keine scharfen Abgrenzungen zwischen den einzelnen Dimensionen der Partizipation geben kann, sondern sie sich auch überlappen.

Tabelle 3.1.: Dimensionen zivilgesellschaftlicher Partizipation

Form	Characteristics	Objectives
<b>Manipulation</b>	The participation of the community is included for exploitative reasons.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Free labour</li> <li>• Cost recovery</li> <li>• Meeting donor conditionality</li> <li>• Political gain</li> </ul>
<b>Information participation</b>	Many projects masquerade as being participatory but municipalities only impart or communities provide information.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Services in place and in use</li> <li>• Minimising community resistance to proposed interventions</li> <li>• Cost recovery</li> </ul>
<b>Consultation participation</b>	Form of participatory service delivery found in municipalities with positive intentions towards participation, some limited capacity building, but little institutionalisation of processes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Services in place and in use</li> <li>• Minimising community resistance to proposed interventions</li> <li>• Ownership</li> <li>• Sustainability</li> <li>• Efficiency</li> <li>• Cost recovery</li> <li>• Targeting of vulnerable groups for more equitable development</li> </ul>
<b>Co-operation participation</b>	Stronger form of community decision-making normally promoted by municipalities after some capacity building or policy change (or may be facilitated by NGOs).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Community capacity building</li> <li>• Ownership</li> <li>• Sustainability</li> <li>• Efficiency</li> <li>• Target vulnerable groups</li> <li>• Cost sharing</li> <li>• Possible objective is the empowerment of the community</li> </ul>
<b>Mobilisation participation</b>	Communities are in control of decision-making processes and municipalities enter into initiatives as required by the community.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Community empowerment</li> <li>• Community manages service delivery</li> <li>• Cost recovery</li> </ul>

(adaptiert von J. Plummer, 2000, nach Pretty und Chambers, 1994)

### 3.6. Methodische Vorgehensweise

Die Untersuchung fand von Anfang Januar bis Ende April 2003 in Mosambik statt. In der Hauptstadt Maputo wurden vor allem Experteninterviews durchgeführt und schriftliche Dokumente

gesammelt. Die Fallstudie beruht auf den während des dreimonatigen Feldaufenthalts in Chi-moio erhobenen Daten.

### **3.6.1. Literaturanalyse**

Die Analyse der Fragen auf der theoretischen Ebene wurde durch Literaturstudium theoretischer Arbeiten und empirischer Studien insbesondere von afrikanischen bzw. mosambikanischen sowie seit langem dort lebenden westlichen Wissenschaftlern vorgenommen. Ergänzt wurde die Literaturanalyse durch Leitfadeninterviews mit Vertretern aus dem Ministerium für staatliche Verwaltung (MAE), mit seiner Nationaldirektion für lokale Verwaltung (DNDA, früher DNAL), mit Wissenschaftlern der Universität Eduardo Mondlane und aus Instituten, die im Bereich zivilgesellschaftliche Partizipation arbeiten, sowie mit Experten aus (internationalen) Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit.

### **3.6.2. Ethnographie und Participatory Action Research**

Als Untersuchungsmethode für die empirische Studie diente eine Kombination aus einem ethnographischen Ansatz und Elementen des *Participatory Action Research* (PAR), welche unterschiedliche Instrumente der Datenerhebung vereinen. Ethnographie und PAR sind gerade zur Erfassung immaterieller Aspekte hinsichtlich der Frage nach Förderung des Dezentralisierungsprozesses und der Partizipation der Zivilgesellschaft geeignet. Dazu zählen zum Beispiel Bereiche wie Selbstwertgefühl, politisches Bewusstsein oder Handlungsbereitschaft der Akteure. Im Sinne des PAR wurden die Schwerpunkte der Studie und Lösungsstrategien für Partizipationsprobleme gemeinsam mit der Zielgruppe entwickelt.

#### **3.6.2.1. Ethnographie**

Als Qualitätskriterium der Datengewinnung war entscheidend ob, bzw. in welchem Maß Methoden geeignet sind, die Relevanzsetzung der Zielgruppe aufzuspüren und zu rekonstruieren: Was ist dem/r Untersuchten wichtig? Wie erfährt er/sie seine/ihre Welt? Ethnographie ist der Versuch, Phänomene in ihrem ursprünglichen Erfahrungsbereich zu verstehen (Amann/Hirschauer 1997: 11).

Stichpunktartig lassen sich die Charakteristika des Erhebungsprozesses wie folgt zusammenfassen:

- zeitlich gestreckte Gewinnung von Daten;
- variantenreiches und qualitativ umfassendes Datenmaterial (Schriftstücke, Interviewdokumente, Fotos, Kassettenaufzeichnungen etc.);

- Befreiung von Methodenzwängen, welche unmittelbaren persönlichen Kontakt zum sozialen Geschehen verhindern;
- Kontrollverlust über die Bedingungen des Erkenntnisprozesses, wird zu einer methodisch notwendigen Freiheit für den Forschungsprozess → statt eines kontrolliert selektiven Instruments erzeugen Forscher ihre Selektionsbedingungen und Selektionen in Eigenarbeit und in Abhängigkeit von ihren Erfahrungen;
- anhaltende Ko-Präsenz von Beobachter und Geschehen (im Sinne eines kultursoziologischen Verständnisses von Gelebtheit kultureller Ordnungen): Mitvollzug einer lokalen Praxis und ihrer distanzierenden Rekonstruktion (Amann/Hirschauer 1997: 17 ff.; Knoblauch 2001: 25ff).

Dies beinhaltete große Leistungsanforderungen an die Durchführende der Feldforschung: der eigene Standpunkt als Teilnehmerin am sozialen Geschehen musste permanent mit reflektiert und Rechenschaft darüber abgelegt werden, wie und wo ich selbst als „Beobachterin“ im Geflecht sozialer Beziehungen zu verorten war. Die Ethnographie erwies sich als opportune und feldspezifische Erkenntnisstrategie, welche ein Finden von Antworten zuließ, die im Vorfeld nicht bedacht worden waren. Die Begrenzung der relevanten Einheiten der Beobachtung und die Konstitution des Feldes waren Resultate des Forschungsprozesses.

### 3.6.2.2. *Participatory Action Research*

Das Vorgehen nach PAR orientierte sich überwiegend am Ansatz von Rahman (1993). Dieser wurde von Freires Konzept der Bewusstseinsbildung beeinflusst. Freire war u.a. insofern revolutionär, als er aufzeigte, dass Forscher akzeptieren müssten, dass sie durch den Forschungsprozess verändert würden (Edwards 1989: 128). Das Hauptziel von PAR ist „not a research *partnership* with the people but *people's own research and own praxis*“ (Rahman 1993: 5). Im Gegensatz zu konventionellen Methoden, in denen ein von außen kommender Forscher die Vorgaben gibt und belehrt, sieht er die Aufgabe einer Untersuchungsmethode darin, die Zielgruppe dazu anzuregen, selbst kollektiv entwicklungspolitische Fragen zu stellen, die ihre Lebensumstände betreffen. Es gehe darum, bereits existierende (traditionelle) Formen der Solidarität und gegenseitiger Kooperation zugunsten der Lösung (tagtäglicher) Probleme zu fördern (a.a.O.: 7). In PAR wird die auch bei der Ethnographie vorherrschende Subjekt-Objekt Beziehung zwischen Forscherin und Zielgruppe aufgehoben. Bedingung des Untersuchungsprozesses ist eine Subjekt-Subjekt statt Subjekt-Objekt Beziehung (a.a.O.: 89; Edwards 1989: 124f). Methode und Produkt sind dabei einem Prozess sozialer Verifikation unterworfen. Objektivität wird über einen dialogischen Prozess kollektiver Reflektion erzielt (Rahman 1993: 90f): „an immediate objective of PAR is to

return to the people the legitimacy of the knowledge they are capable of producing (...) and the right to use this knowledge“ (a.a.O.: 91).

### **3.6.3. Instrumente der Erhebung, praktische Vorgehensweise und Auswertung**

Um die Problematik der Partizipation zu verstehen, ist es wichtig, die Perzeptionen und das Verständnis der Menschen, deren Partizipation zur Disposition steht, zu berücksichtigen. Die Untersuchung ist dynamischen Prozessen der Selbstreflexion aller Beteiligten unterworfen. (vgl. a.a.O.: 142).

Eine Vielzahl von Erhebungsinstrumenten und unterschiedlichen Datenquellen zielt auf ein ganzheitliches Verständnis der Situation ab, die im Mittelpunkt der Forschung steht, und kann Aspekte berücksichtigen, die anderen Methoden nicht im selben Maß zugänglich sind:

- die Ursachen und Zusammenhänge von Sachverhalten;
- den kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Kontext von Sachverhalten;
- das Handeln bestimmende Erfahrungen der Partizipierenden;
- die subjektive Sichtweise und die Wertvorstellungen der Personengruppe, der das Interesse der Studie gilt, die Einordnung der Sachverhalte in ihre spezifische Lebenswelt (Amann/Hirschauer 1997: 11).

Für die Analyse und das praktische Vorgehen im Feld wurden folgende Instrumente herangezogen: Begleitung und teilnehmende Beobachtung der öffentlichen Sitzungswoche der Gemeindeversammlung bzw. interne Sitzungen und der Treffen von Vertretern der Zivilgesellschaft mit offiziellen Vertretern der Gemeinde, Teilnahme an und Organisation von GTZ Workshops, Runden Tischen und Radiodebatten zum Thema sowie Diskussionsforen in den Armenvierteln (vgl. Liste der besuchten und organisierten Veranstaltungen in Anhang III). Über 60 formelle Leitfadeninterviews (Einzel- und Zielgruppeninterviews) und informelle Interviews mit Mandatsträgern, Amtsinhabern, Verwaltungsangestellten, Vertretern von NGOs, traditionellen Autoritäten, Parteifunktionären, Kirchenvertretern, einzelnen Bürgern, unabhängigen Experten und GTZ Projektmitarbeitern vor allem auf lokaler, aber auch auf Ministeriumsebene wurden durchgeführt (vgl. Liste der Interviewpartner und interaktiver Interviewleitfaden in den Anhängen IV und V). Die Respondenten wurden sowohl nach dem Zufallsprinzip als auch nach Quote ausgewählt. Ziel war es, unterschiedlichen Kriterien wie Geschlecht, Alter, Bildungsgrad, Parteizugehörigkeit und der Erfassung einer weiten Bandbreite von Vertretern der Zielgruppe auf nationaler und lokaler Ebene gerecht zu werden. Ferner beinhaltete die Erhebung die Entwicklung eines Fragebogens

(vgl. Anhang VI) und Durchführung einer Befragung von Vertretern der Zielgruppe sowie Dokumentenanalyse. Wichtiges Utensil war auch das Führen eines Feldtagebuchs.

Die Stationen des Forschungsprozesses in Chimoio gestalteten sich wie folgt:

- Runde Tische, Wecken gegenseitigen Interesses an einer Forschungspartnerschaft;
- verschiedene Besuche seitens der Hauptverantwortlichen der Feldstudie, Gespräche, partizipative Beobachtung;
- Fokus-Gruppe sammelt selbst Informationen;
- Workshops, Radiodebatten, Runde Tische zur Reflexion der Daten;
- Sammeln von Informationen aus offiziellen Dokumenten und Literatur durch die Hauptverantwortliche der Feldstudie;

Das Erstellen der Studie lag in diesem Fall bei der Verantwortlichen für die Feldstudie, ein vorläufiger Bericht der Ergebnisse wurde jedoch ins Portugiesische übersetzt und der Zielgruppe zur Kommentierung vorgelegt.

Die zu erzielenden Ergebnisse bestanden in der Diskussion von realistischen Strategien zur gemeinschaftlichen Intervention und Lösung konkreter, von der Zielgruppe identifizierter lokaler Probleme sowie der allgemeinen Förderung einer kontinuierlichen, umfassenden und produktiven Partizipation in Chimoio. Die Erfahrungen der Projektarbeit in Mosambik haben gezeigt, dass Ermüdungserscheinungen hinsichtlich theoretischer politischer Diskussionen über abstrakte Themen (Entwicklungsplan, Rolle der Zivilgesellschaft, etc.) auftreten und die Menschen praktische Fragen behandeln möchten, welche ihre unmittelbaren konkreten Probleme betreffen.

Die Auswertung der Daten erfolgte wie von PAR vorgesehen teils in Zusammenarbeit mit der Zielgruppe (Gruppendiskussionen), teils in Eigenarbeit (v.a. Dokumentenanalyse). Der Vorteil bestand darin, verschiedene Perspektiven zusammenzubringen und zu validieren: die Perspektive der Zielgruppe, der extern Verantwortlichen für die Feldforschung und die Perspektive unabhängiger Experten. Die Analyse der Interviews, Gespräche und Beobachtungen folgte einem modifizierten Ansatz von Witzel (1982). Die Gedächtnisprotokolle und Interviewtranskripte wurden zunächst codiert, zusammengefasst und vorinterpretiert. Aus den Einzelfällen und Aussagen wurden im nächsten Schritt zentrale Themen abgeleitet, mit der Dokumentenanalyse abgeglichen und den Leitfragen zugeordnet. Im Anschluss an den Theorie – Empirie Vergleich in Kapitel 5. werden in Kapitel 6. die zentralen Ergebnisse und Thesen formuliert.

## 4. Empirische Studie

### 4.1. Mosambikanischer Kontext

Die Problemstellung dieser Arbeit erfordert eine ganzheitliche Betrachtungsweise. Die komplexen Bedingungen zivilgesellschaftlicher Partizipation auf lokaler Ebene sind vor dem historischen und politischen Hintergrund des nationalen Dezentralisierungsprozesses und der Rolle der Zivilgesellschaft in Mosambik zu verstehen. Hierbei geht es nicht allein um eine deskriptive Darstellung. Besonders die Aspekte Staat, Zivilgesellschaft und politische Kultur spielen für die weitere Analyse eine zentrale Rolle. Die folgenden Ausführungen basieren vorwiegend auf Literaturanalyse und werden durch Experteninterviews unterfüttert. Dies gilt vor allem für den Bereich politische Kultur. Viele allgemeine Befunde zu Mosambik und zu Afrika werden dann durch die Fallstudie in 4.2. zusätzlich belegt bzw. ergänzt.

#### 4.1.1. Historische, politische und soziokulturelle Informationen zu Mosambik

Mosambik zählt zu den sechs ärmsten Ländern der Erde.<sup>10</sup> Der portugiesische Kolonialismus hinterließ ein folgenreiches Erbe. 1964 begann ein zehnjähriger Befreiungskampf, dem ein 16 Jahre währender „Bürgerkrieg“ zwischen der sozialistischen FRELIMO (*Frente da Libertação de Moçambique*, Befreiungsfront Mosambiks) und der Guerillabewegung RENAMO (*Resistencia Nacional Moçambicana*) folgte. Mosambik wurde nicht nur zu einem Schauplatz des Niedergangs der in Portugal regierenden faschistischen Diktatur von Präsident Salazar, sondern auch zum Opfer eines Stellvertreterkrieges der weißen Minderheitsregimes in Rhodesien und Südafrika. Der Bürgerkrieg in Mosambik führte zu großen Kosten für die Zivilbevölkerung, wie Vertreibung, eine vollständig zerstörte Infrastruktur, Zusammenbruch der Wirtschaft, verminten Landstriche, u.a. Der Versuch, Mosambik nach der Unabhängigkeit 1975 als Volksrepublik in die sozialistische Staatengemeinschaft und deren Wirtschaftsmodell zu integrieren, schlug fehl. Zusammen mit der aus der Kolonialzeit geerbten Unterentwicklung liegen hier die Ursachen dafür, dass Mosambik nach dem Friedensabkommen von Rom 1992 noch einen langen Weg der Verbesserung politischer, wirtschaftlicher und sozialer Verhältnisse im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung vor sich hat (vgl. Abrahamsson/Nielsson 1995; Serra 1993).

---

<sup>10</sup> Mosambik ist derzeit mit ca. 2,7 Milliarden US\$ (in derzeitigen Nettowerten) im Ausland verschuldet, der jährliche Schuldendienst beläuft sich auf 100 Mio. US\$ (trotz Schuldenstreichung im Rahmen der HIPC Initiative von ca. 5 Milliarden US\$ im Juni 1999). Dies entspricht 22% des Staatshaushaltes. Der Investitionshaushalt (1998: 488,2 Mio. US\$) wird fast ausschließlich von ausländischer Hilfe finanziert. Das 1986 eingeführte Strukturanpassungsprogramm trug einerseits zu anhaltendem makroökonomischem Wachstum von durchschnittlich 7% in den letzten 10 Jahren bei, kam jedoch nicht der Mehrheit der Bevölkerung zugute, sondern verstärkte das sozioökonomische Gefälle innerhalb der Bevölkerung (vgl. Hanlon 2000; UNDP 2001:19f). Für eine genauere Darstellung der Wirkungen des Strukturanpassungsprogramms vgl. Koordinierungskreis Mosambik (1997).

#### 4.1.2. Verwaltung, Dezentralisierung und Partizipation in Mosambik

Im Folgenden werden wesentliche Aspekte von Verwaltung, Dezentralisierung und zivilgesellschaftlicher Partizipation unter dem Kolonialregime, nach der Unabhängigkeit und nach dem Friedensschluss 1992 dargestellt, die für die heutige Entwicklung maßgeblich sind.<sup>11</sup> Besondere Aufmerksamkeit erfahren die speziellen Akteure und Formen zivilgesellschaftlicher Partizipation im mosambikanischen Kontext (z.B. traditionelle Autoritäten).

##### 4.1.2.1. Portugiesisches Kolonialregime

Die besondere Form des portugiesischen Kolonialismus (u.a. die eigene ökonomische Schwäche Portugals, die späte territoriale Penetration der Kolonien (nach dem Berliner Kongress 1878), Zwangsarbeit und Entsendung von mosambikanischen Arbeitern nach Südafrika), führten zu unterschiedlichen Entwicklungen, auch der Verwaltungssysteme in den Regionen Nord-, Zentral- und Südmosambik (vgl. Fandrych 2001: 106ff). 1907 kam es zu einer ersten Verwaltungsreform, die ein duales Rechts- und Verwaltungssystem einführte. In den so genannten befriedeten Gebieten wurden europäische Siedlungen (*conselhos*) und für die indigene Bevölkerung Zonen (*circumscrições*) eingerichtet, die einem Verwaltungsposten (*posto administrativo*) unterstellt waren. In den umkämpften Gebieten (*capitanias mores*) gab es Militärkommandos als Basiseinheit der Administration. Die Kolonialverwaltung folgte dem System des *indirect rule*. Ziel war es, über die Einbindung traditioneller Autoritäten die lokalen Eliten zu spalten und damit beherrschbar zu machen. Mosambikanische traditionelle Autoritäten, die sich der portugiesischen Kolonialverwaltung unterordneten, wurden auf der untersten Verwaltungsebene in die Hierarchie integriert. Die indigene Verwaltung bestand aus traditionellen Chefs (*régulos*), Ältestenräten (*conselhos de anciãos*), Steuereintreibern (*cabos de terra*), Vorstehern von Siedlungen (*chefes de povoações*) und einer Hilfspolizei (*cipaios*). Teilweise waren die *régulos* nicht traditionell legitimiert, sondern wurden erst durch die Portugiesen als traditionelle Autoritäten eingesetzt (vgl. Lundin 1998: 33f; Weimer 2001: 35). Sie unterstanden dem kolonialen Verwalter des jeweiligen *posto administrativo*. Die Gesamtheit der indigenen Verwaltungsstruktur wurde von den Portugiesen als *autoridades gentílicas* (heidnische Autoritäten) bezeichnet. Die *régulos* wurden als Bindeglied zwischen der afrikanischer Bevölkerung und der Kolonialmacht eingesetzt und instrumentalisiert. Sie garantierten die Implementierung der Kolonialpolitik auf lokaler Ebene (vgl. Fandrych 2001: 116f). In den 60er Jahren wurde Siedlungen mit einer signifikanten europäischen Bevölkerung das Recht auf begrenzte kommunale Selbstverwaltung konzidiert. Hintergrund waren die an Intensität zunehmenden Befreiungskriege in Angola, Guinea Bissau und Mosambik, d.h. zunehmender Druck auf das zentralistische Kolonialregime. Fandrych konstatierte für Mosambik: „Die kommunale Selbstverwaltung im portugiesischen Kolonialsystem war mithin in

---

<sup>11</sup> Für eine umfassende Darstellung vgl. Fandrych 2001.

einem Graubereich zwischen begrenzter Autonomie und staatlicher Unterordnung zu verorten“ (a.a.O.: 115).

Einer der interessantesten Widersprüche portugiesischer Herrschaft bestand in der Begründung einer Klasse von afrikanischen Eliten, den „Assimilierten“, die über besondere Privilegien verfügten und das Kolonialregime stützten aber auch ein „soziokulturelles Drama“ durchlebten (vgl. Bottomore 1974: 84; Ferreira 1977: 150). Die Masse der Bevölkerung auf dem Land litt zwar an den Folgen des ausländischen Wirtschaftssystems, konnte dabei aber die essentiellen Charakteristika der eigenen Kultur bewahren (vgl. ebd.). In den Städten dagegen tendierten die höheren afrikanischen sozialen Schichten dazu, sich in das Kolonialsystem zu integrieren (vgl. a.a.O.: 148). Gerade aus dieser Bevölkerungsgruppe formierte sich aber auch der politische Widerstand gegen das Kolonialregime (vgl. Munslow 1983: 60). Diese Eliten spielten auch eine wichtige Rolle für die nachkoloniale Zeit. Sie ersetzten die Elite der Kolonialadministratoren (vgl. Bottomore 1974: 90).

#### 4.1.2.2. Sozialistischer Einparteienstaat

Bis 1974 hatte FRELIMO weite Teile Mosambiks unter ihre Kontrolle gebracht, (Davidson 1977: 12). Bereits in den 60er Jahren begann FRELIMO in den bis dahin befreiten Gebieten eine eigene Verwaltung (*comités*) aufzubauen. Die selbst organisierten Komitees gewannen zunehmend an Repräsentativität und Wahlcharakter. Davidson sieht in diesen eine „wichtige Brücke zwischen traditionellen vorkolonialen und modernen Regierungsformen“ (ebenda).

Nach 10 Jahren Befreiungskampf und einer neunmonatigen Übergangsregierung erlangte Mosambik am 25. Juni 1975 endgültig die Unabhängigkeit von Portugal. Zentrales Element stellte der „sozialistische Zentralismus als Strategie, Entwicklungsprinzip und Staatsform“ (Fandrych 2001: 105) dar. Fandrych sieht den von FRELIMO nach der Unabhängigkeit eingeschlagenen zentralistischen Entwicklungsweg als Folge endogener und exogener Faktoren an: einerseits als Erbe des zentralistisch-autoritären Kolonialstaates und andererseits als Strategie der Modernisierung und des *nationbuilding* nach der Unabhängigkeit (ebenda). Die neue Regierung sah sich vor komplexe Probleme und Aufgaben gestellt. FRELIMO übernahm unter anderem einen lethargischen, schwerfälligen, bürokratischen und korrupten Staatsapparat, dessen Aufgabe bisher darin bestanden hatte, dem städtischen Bürgertum und den Kolonisten zu dienen und die mosambikanische Bevölkerung auf repressive Weise zu kontrollieren (vgl. Monteiro 1999: 37; Munslow 1983: 154f; Weimer 2001:33).

Unter dem demokratischen Zentralismus fand eine Verschränkung von Staat und Partei statt, ohne klare Kompetenz- und Funktionsaufteilung. Ab 1974 wurden „Dynamisierungsgruppen“ (*grupos dinamizadores*) als Übergangsstruktur eingerichtet. Ihre Aufgabe war es, die Bevölkerung über die Ziele der neuen Regierung zu informieren und zu mobilisieren (Munslow 1983: 150f). Sie sollten als Verbindungsglied zwischen Staat und Gesellschaft wirken und ersetzen teils nahtlos die traditionellen Autoritäten. Ab 1977 sollten sie in den neu geschaffenen Parteizellen und demokratischen Massenorganisationen (*organizações de massas*) aufgehen. Diese bildeten zusammen mit den Volksversammlungen (*assembleias do povo*), den Konsum- und Produktionskooperativen, einer kollektiven Agrarbewirtschaftung und Volkstribunalen die neuen formellen Verwaltungsstrukturen des Einparteienstaates. Teilweise blieben die Dynamisierungsgruppen jedoch bis heute bestehen (vgl. Fandrych 2001: 130ff). Die Etablierung von „Organen der Volksmacht“ (*poder popular*) sollte auf allen Verwaltungsebenen Vorrang haben, als Organe, über welche die Mehrheit der Bevölkerung an der Lösung ihrer unmittelbaren Probleme und der Kontrolle der Regierungstätigkeit auf den verschiedenen Ebenen teilnehmen könnte. Die Volksversammlungen wurden de jure zu den höchsten Staatsorganen erklärt. De facto blieben sie in ihrem Einfluss auf die Entscheidungen der Politik unbedeutend. Ihre Zusammensetzung unterlag der strengen Kontrolle der Partei. Die kolonialen Verwaltungsstrukturen wurden abgeschafft, die von den Portugiesen begonnene Fragmentierung der territorialen Verwaltungseinheiten aber beibehalten. Auf Ebene der Distrikte gab es Verwaltungsposten (*postos administrativos*) mit ernannten Vorstehern (*chefes do posto*), und in den Gemeinden (*localidades*) ernannte Parteisekretäre (a.a.O.: 132ff).

Der von der FRELIMO-Regierung eingeschlagene politische Kurs ist (neben der internationalen Konstellation des Kalten Krieges und der regionalen Interessen Rhodesiens und Südafrikas) an der Entwicklung des internen politischen Konflikts maßgeblich mitverantwortlich: die Transformation von einer nationalistischen Front in eine marxistisch-leninistische Partei, die Aufgabe der *grassroots* Partizipation, die für den Unabhängigkeitskampf kennzeichnend war, und die Rekrutierung der Vertreter der Machtbasis der Partei aus einem kleinen städtischen Proletariat vorwiegend einer Ethnie im Süden Mosambiks erzeugten Widerstand bei davon benachteiligten Gruppen (vgl. a.a.O.: 14f). Das sozialistische Einparteienregime ließ keinen institutionellen Raum für eine legale Opposition. Durch diese Intoleranz gegenüber Alternativen zum eigenen politischen Programm, wurden in der Folge politische Kräfte, die gemeinsam mit FRELIMO gegen die koloniale Herrschaft gekämpft hatten, aber keineswegs gewillt waren, sich nun FRELIMOs Diktat unterzuordnen, vom politischen Prozess ausgeschlossen (vgl. Honwana 1996: 15).

Bis Ende der 70er Jahre war die „Gleichsetzung von Staats- Verwaltungs- und Parteifunktionen in einem streng zentralisierten, hierarchischen System der politischen Herrschaft und der staatlichen Verwaltung vollzogen“ (Fandrych 2001: 141). Der Nationalismus der FRELIMO war kein Nationalismus der Massen, sondern einer Elite (a.a.O.: 142) Das System der „doppelten Unterordnung“ (*dupla subordinação*; auf allen staatlichen Ebenen wurde nach fachlich und verwaltungstechnisch unterschiedlichen Stellen getrennt) und die zentralistische, bürokratische Struktur führten zu negativen Konsequenzen für die Effizienz, Leistungsfähigkeit und Legitimität staatlichen Handelns (vgl. Weimer 2001: 35). Diese Strukturen bestehen trotz formaler Personalentflechtung nach 1990 auch heute noch größtenteils fort (vgl. Fandrych 2001: 136).

FRELIMOs Politik zielte auf eine Vereinheitlichung bestehender Heterogenität sozialer Gruppen und deren Traditionen ab. Dahinter stand die Idee der Kreation eines „Neuen Menschen“ (Serra 1993: 18). Aus dem Übersehen sozialer Realitäten und aus angenommener wirtschaftlicher Notwendigkeit wurden die Grundlagen der „Entwicklungsstrategie“ des jungen Staates für die Landbevölkerung formuliert: die Gemeinschaftsdörfer (*aldeias comunais*). Die 80 Prozent der auf dem Land lebenden mosambikanischen Bevölkerung sollte dazu gebracht werden, ihren alten Wohnsitz samt Grund aufzugeben, um in Gemeinschaftsdörfer überzusiedeln. Durch kollektive Arbeit sollte eine effizientere und gemeinschaftlichere Produktion erzielt werden (Geffray 1991: 50). Die zunächst positive Einstellung gegenüber den *machambas do povo* (etwa: Grundstücke des Volkes) änderte sich, als die Macht der traditionellen Autoritäten gebrochen werden sollte. Den *régulos* wurde von der FRELIMO-Regierung vorgeworfen, sich von der Kolonialmacht kompromittieren haben zu lassen und der Modernisierung des Landes entgegenzustehen. Frelimo unterließ den Fehler, die von den Portugiesen eingesetzten *régulos* mit anderen traditionellen Autoritäten gleichzusetzen (vgl. Weimer 2001: 35). Sie übersahen, dass die den traditionellen Autoritäten von der Bevölkerung zugeschriebene Legitimität de facto nie gebrochen wurde. Dadurch kam es zu einer Entfremdung zwischen Regierung und Bevölkerung (Bottomore 1974: 98). Diese Politik stellte eine Ursache für den Anschluss vieler Dorfcheads, vor allem aus dem Norden und Zentrum Mosambiks, samt ihren Dorfbewohnern an die RENAMO dar. Ihr Bestreben war es, dadurch ihre abgestammte Macht wiederzuerlangen. (Geffray 1991: 81).

Der demokratische Zentralismus scheiterte in seinem Entwicklungs- und Modernisierungsanspruch. Gerade die *aldeias comunais* dienten als politisches Instrument und nicht der Entwicklung der ländlichen Region. Es kam zu einem Verlust staatlicher Legitimität durch die Negation der bisherigen Lebensformen der ländlichen Bevölkerung und durch die Unfähigkeit des Staates, elementarste Schutz- und Überlebensbedürfnisse zu gewährleisten. Diese Aufgabe wurde wei-

terhin von den traditionellen Autoritäten übernommen (Fandrych 2001: 147ff; Weimer/Fandrych 1998: 271; Abrahamsson/Nilsson 1995: 175). Nach Manor stellt dies einen „Fall nicht-intendierter Dezentralisierung“ dar (Manor zit. n. Weimer/Fandrych 1998: 272). Trotz des Bemühens um Zerschlagung traditioneller Strukturen bestanden diese im Geheimen fort. Sie koexistierten mit der offiziellen politische Struktur (Fandrych 2001: 135).

Die Funktionen des Staates waren in den 80er Jahren durch den Bürgerkrieg so gut wie vollständig zusammengebrochen. Es konnte von einem Machtvakuum gesprochen werden (Honwana 1996: 17). Angesichts dieser Situation wurde von RENAMO wie FRELIMO das Bedürfnis nach „peaceful settlement, democracy, national reconciliation and unity“ (Honwana 1996: 17) geäußert. Es eröffnete sich institutioneller Raum für eine legale Opposition. RENAMO wandelte sich von einer Guerilla-Bewegung hin zu einer politischen Kraft (vgl. ebenda). Im Zuge der Friedensverhandlungen, die zum *Acordo de Paz* 1992 und ersten Mehrparteienwahlen 1994 führten, fanden Verfassungsänderungen statt. Die Wahlen gestalteten sich als schwierig. Neben den Bürgerkriegsparteien gab es keine nennenswerte Opposition, die Alternativen hätte aufzeigen können. Die Bevölkerung stand dem Konzept der Mehrparteiendemokratie fremd gegenüber, da es an demokratischer Tradition und Erziehung fehlte (Honwana 1996: 36). Die Wahlen zeigten, dass FRELIMO und RENAMO bislang die einzigen Parteien mit nationaler Reichweite sind (vgl. a.a.O.: 37).<sup>12</sup> Weimer sieht darüber hinaus im Scheitern des hegemonialen FRELIMO Staates nicht nur die Ermöglichung einer Mehrparteiendemokratie, sondern auch des (Wieder-) Auflebens alternativer Herrschaft (z.B. traditionelle Autoritäten) außerhalb oder am Rande des FRELIMO dominierten Staates (Weimer 2001: 36).

Zusammenfassend lässt sich hinsichtlich der Verwaltungsstruktur und Partizipation folgendes feststellen: Die Volksversammlungen wurden von den Exekutivorganen des Staates ausgehöhlt und zu reinen Akklamationsorganen degradiert. Doch auch bei den Exekutivorganen des Staates handelte es sich lediglich um ausführende Instrumente ohne Legitimation durch die Wahlbevölkerung, die von der politischen Klasse instrumentalisiert wurden. Macht wurde „nicht investiv delegiert, sondern konsumptiv eingesetzt“ (Fandrych 2001: 161). Die doppelte Subordination führte zu bürokratischer Ineffizienz und Verflechtung institutioneller Operationslogiken und Zuständigkeiten. Planung fand von oben nach unten statt, ohne genaue Kenntnis der Gegebenheiten und Bedürfnisse vor Ort. Weite Teile der Bevölkerung waren in regionaler, struktureller und ideologischer Hinsicht von politischer Partizipation ausgeschlossen. Weder der *input* des politi-

---

<sup>12</sup> Für eine detaillierten Schilderung der Friedensverhandlungen und des Verlaufs der ersten Mehrparteienwahlen vergleiche auch Fandrych 2001.

schen Entscheidungshandelns noch der *output*, d.h. der bürokratische Prozess waren transparent und demokratisch legitimiert (Fandrych 2001: 162f; Soiri 1999: 5f). Diese Defizite waren der Ausgangspunkt für den mosambikanischen Dezentralisierungsprozess.

#### 4.1.2.3. Verwaltungsreform nach 1991

Im folgenden werden die wichtigsten Eckpunkte des mosambikanischen Dezentralisierungsprozesses beschrieben.<sup>13</sup> Dabei werden neben der Literatur auch Interviews mit Experten, die als Zeitgenossen diesen Prozess erleben, herangezogen. Ursprünglich gingen Überlegungen zu Dezentralisierung bereits in den 80er Jahren von FRELIMO aus (vgl. MAE 2003:1). Maßgeblich war jedoch auch der Einfluss von Geberinstitutionen und –ländern (v.a. Weltbank, SIDA, GTZ) (vgl. Fandrych 2001: 165ff). Dies führt zu Problemen hinsichtlich der Nachhaltigkeit des Prozesses, da dieser ohne Geberunterstützung nicht realisierbar wäre (vgl. a.a.O.: 169).<sup>14</sup>

Die Verwaltungsreform wurde unter Federführung des MAE seit Anfang der 90er Jahre durchgeführt. Die verschiedenen Teilkomponenten betrafen neben der Dekonzentration und Dezentralisierung auch die Modernisierung und Dekonzentration des Personalmanagements und die Erarbeitung systematischer Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten für Verwaltungsangestellte (vgl. a.a.O.: 170). Entscheidend für die vorliegende Arbeit waren die territoriale Dekonzentration und Devolution über eine Reform der Lokalen Organe des Staates (PROL) und die Einführung der kommunalen Selbstverwaltung unter MAE/DNAL. Die Einführung der kommunalen Selbstverwaltung wurde vor der ersten Präsidentschaft- und Parlamentswahl im Mehrparteiensystem noch von der Einparteienregierung 1994 beschlossen. Eine erste juristische Ausgestaltung erhielt sie im Gesetz 3/94. Es existiert jedoch bislang keine kohärente Strategie zur Umsetzung der Dezentralisierung (Soiri 1999: 7). Der Prozess war von Beginn an problembehaftet. Die Konfliktlinien verliefen nicht nur zwischen Regierung und Opposition, sondern auch quer durch die Fraktion der FRELIMO. Aufgrund interner Differenzen der Regierung wurde das Gesetz 3/94 mit der Begründung, es sei nicht verfassungskonform von FRELIMO abgelehnt. Die konservativen Kräfte fürchteten den Verlust zentralstaatlicher Macht, ihrer Privilegien und ihres Einflusses sowie die Gefahr eines Einstiegs in den Föderalismus. Nach wie vor propagierten sie die Wahrung nationaler Einheit als oberstes Ziel (vgl. Fandrych 171ff).<sup>15</sup> <sup>16</sup> Nach Mazula besteht das Problem darin, dass verschiedene Regierungs- und Parteikreise keine demokratische Partizipation zulassen wollten, da sie eine Teilhabe *an* der Macht mit einer Teilung *der* Macht verwechseln würden (Mazula 2000: 49).

---

<sup>13</sup> Für eine genaue Darstellung des Gesetzgebungsprozesses vgl. Fandrych 2001.

<sup>14</sup> Die zentrale Rolle, welche die Geber in diesem Prozess einnehmen, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

<sup>15</sup> Interview Weimer 23/01/03.

<sup>16</sup> Die Konfliktlinien und Stationen des Prozesses werden nicht im Einzelnen nachgezeichnet, vgl. dazu Fandrych 2001:165ff.

FRELIMO und RENAMO bewegten sich im Verlauf des Prozesses zwischen Kooperation und Konfrontation. Hauptdifferenzen gab es hinsichtlich des Umfangs und der Geschwindigkeit des Dezentralisierungsprozesses und der Einrichtung und Zusammensetzung der nationalen Wahlkommission. Alle Entscheidungen wurden in engen Regierungs- und Geberzirkeln getroffen, die Öffentlichkeit war nicht beteiligt (a.a.O.: 183f).<sup>17</sup> Roque weist darauf hin, dass die Gesetzgebung tendenziell an den Parteiinteressen der Regierung ausgerichtet sei und nicht primär an denen der Kommunen.<sup>18</sup> RENAMO befürwortete eine flächendeckende Einführung der kommunalen Selbstverwaltung, während FRELIMO diese zunächst nur in 33 ausgewählten Gemeinden einrichten wollte. Die 33 *autarquias* sind de facto aus der staatlichen Hierarchie ausgegliedert und unterstehen – im Gegensatz zu den 128 Distriktverwaltungen – lediglich der Kommunalaufsicht (DNDA) der Zentralregierung im MAE.<sup>19</sup> Das Rahmengesetz 2/97 und das Paket der Ergänzungsgesetze wurde letztlich ohne die Stimmen der RENAMO verabschiedet (vgl. Fandrych 2001: 185ff). Die Folge waren der Boykott der ersten Kommunalwahlen 1997 durch die Opposition RENAMO und ihr angeschlossener Parteien. Ein Scheitern des Reformprogramms war aber aufgrund externer Konditionalitäten ausgeschlossen (vgl. Fandrych 2001: 195). Allerdings brachte RENAMO selbst kein konsistentes Programm ein. Die Taktik des Boykotts entsprach kurzfristigem Machtkalkül (vgl. a.a.O.: 198). Aufgrund dieser Umstände sieht Fandrych die Existenz der formalen Legitimität der kommunalen Selbstverwaltung in Frage gestellt (a.a.O.: 212).

In der Verfassungsänderung vom 28.10.1996 wurde erstmals das Prinzip der lokalen Selbstverwaltung durch direkt und geheim gewählte Repräsentativ- und Exekutivorgane in den Gebietskörperschaften anerkannt und in Verfassungsrang erhoben. Die neuen Verfassungsartikel 188-189 erweiterten die Mehrparteienverfassung von 1990 und verankerten das Prinzip der lokalen Selbstverwaltung durch Anerkennung von dezentralisierter „örtlicher Macht“ (*poder local*). Dieses sollte durch die selbstverwalteten Gemeinden (*autarquias*) ausgestaltet werden. Laut dem ehemaligen Direktor des früheren DNAL (jetzt DNDA) Guambe, stehe *poder local* bereits für Partizipation.<sup>20</sup> Die Kommunen wurden in neue Kategorien eingeteilt: in Städte (*municípios*) und Siedlungen (*povoações*). Einem Prinzip des Gradulismus folgend wurden punktuell selbstverwaltete Gemeinden innerhalb der Distrikte eingerichtet, weite ländliche Gebiete blieben grundsätzlich vom Dezentralisierungsprozess ausgeschlossen. Die unterste Ebene der zentralstaatli-

---

<sup>17</sup> Interview Casimiro 25/04/03.

<sup>18</sup> Interview Roque 28/04/03.

<sup>19</sup> Vgl. dazu: Fandrych, 2001; Guambe, 1998; Sogge, 1997; Soiri, 1999; Weimer, 2002.

<sup>20</sup> Interview Guambe 28/04/03.

chen Verwaltung (lokale Organe des Staates) wurde nicht ersetzt, sondern blieb parallel zur neuen Lokalmacht bestehen, um die Repräsentation des Staates auf lokaler Ebene sicherzustellen (vgl. Fandrych 2001: 177).<sup>21</sup> An der zentralistischen Struktur der Distrikte änderte sich nichts. Auf Ebene der Distrikt-Hauptstädte und Provinzhauptstädte existieren die Einrichtungen der kommunalen Selbstverwaltung und die Distriktverwaltung des Zentralstaates parallel nebeneinander. Sie stellen unterschiedliche Rechtspersönlichkeiten dar und werden strukturell in städtisch-urbane und rurale Rechtsräume unterschieden.<sup>22</sup> Das neue Rahmengesetz der selbstverwalteten Gemeinden (*Lei Quadro das Autarquias Locais* 18.2.1997) war hinsichtlich der Rechte und Aufgaben wesentlich enger als der Vorläuferentwurf (3/94). Die verwaltungsorganisatorische Einordnung der *autarquias* wurde unter das Prinzip der „Einheit der politischen Macht“ explizit festgeschrieben (vgl. a.a.O.: 179). Dies bedeutet de facto weiterhin starke Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten der staatlichen Verwaltung bei den kommunalen Selbstverwaltungen.<sup>23</sup> Anders als der Vorläuferentwurf sah das neue Rahmengesetz (*Pacote Autarquico* 1997) auch kein Recht auf die Gründung von Verbänden kommunaler Gebietskörperschaften sowie keine Mitwirkung von traditionellen Autoritäten vor (a.a.O.: 180).<sup>24</sup> Weimer sieht die Gefahr, dass die Reform der öffentlichen Verwaltung „die existierende Kluft zwischen dem ererbten Bürokratiemodell einerseits und dem afrikanischen soziopolitischen und kulturellen Kontext, in dem sie (nicht) funktioniert“ (Weimer 2001: 37) nicht überbrücken könne.

Zusammengefasst muss der derzeitige Stand des Dezentralisierungsprozesses skeptisch betrachtet werden. Bei Dezentralisierung handelt es sich um einen „Prozess der Neudefinition der Soziologie und Geographie der Macht, das heißt ein politischer Kampf um den Wandel des loci der Macht“ (Weimer 2002: 60). Ein Hauptproblem besteht darin, dass es sich um einen von Oben nach Unten aufgestülpten Prozess handelt (Soiri 1999: 11; AGF V 2002: 23f). Zum Zeitpunkt der Untersuchung war der Prozess insbesondere vor dem Hintergrund divergierender Interessen innerhalb der Regierungspartei und angesichts der anstehenden Kommunalwahlen ins Stocken geraten. Seitens der zuständigen Institutionen wie Parlament, Ministerium für staatliche Verwaltung und Ministerium für Plan und Finanzen mangelt es an klaren Leitlinien und institutionalisierten Mechanismen sowie politischem Willen zur Ausweitung des Dezentralisierungsprozesses (vgl. Weimer 2000: 40). Die lokale Ebene betrifft vor allem die Entscheidung, die bisherige Anzahl von 33 selbstverwalteten Gemeinden nicht weiter zu erhöhen. Bislang existiert kein Kriterienkatalog und keine Zeitplanung zur Ausweitung der territorialen Dezentralisierung (vgl.

---

<sup>21</sup> Im April 2003 kam es zu Neuverhandlungen über die Ausgestaltung der lokalen Organe des Staates. Diese sind jedoch nicht Gegenstand dieser Arbeit.

<sup>22</sup> Interview Masangaia 31/01/03.

<sup>23</sup> Interview Mbilana 28/01/03.

<sup>24</sup> Interview Weimer 23/01/03.

a.a.O.: 205). Als Grund werden seitens des MAE fehlende finanzielle, infrastrukturelle und personelle Kapazitäten der Aufnahmekandidaten genannt. Von unabhängigen Experten heißt es jedoch, dass politische Erwägungen ausschlaggebend waren, d.h. die Sorge, bei den Kommunalwahlen eine Mehrzahl der Gemeinden an die Opposition verlieren zu können. Politische Konflikte werden vor allem von der nationalen Ebene diktiert und auf die lokale transportiert.<sup>25</sup> Diese Sorge erwies sich angesichts des guten Ergebnisses für FRELIMO bei den Kommunalwahlen 2003 (siehe Anhang VII) als unbegründet.<sup>26</sup> Die technische, finanzielle und personelle Implementierung der Dezentralisierungspolitik liegt bei zentralstaatlichen Instanzen. Weite Teile der Bevölkerung in den Distrikten werden weiterhin vom institutionellen Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen. Es handelt sich um einen „insulären Demokratisierungsprozess“ (a.a.O.: 213). Angesichts dieser Defizite sieht Soiri bislang keinen direkten Zusammenhang zwischen Armutsbekämpfung und Dezentralisierung (Soiri 1999: 2). Zusammenfassend konstatiert Fandrych: „das Dezentralisierungsprogramm ist als zentral gesteuerter *top-down* Prozess unter weitgehendem Ausschluss der Mitwirkung der Zivilgesellschaft und der traditionellen Gesellschaft in Erscheinung getreten“ (a.a.O.: 215). Die Legitimität und Effizienz der Regierung und Verwaltung ist jedoch nicht allein ein Resultat von Wahlen und gutem Funktionieren von Institutionen. Auch von einem kulturellen Standpunkt aus müssen sie adäquat und akzeptierbar sein. Die Hauptaufgabe stellt daher die Erhöhung der Legitimation lokalpolitischer Entscheidungsprozesse dar (vgl. Weimer 2002: 72).

#### **4.1.3. Staat, Zivilgesellschaft und politische Kultur in Mosambik**

Die Besonderheiten zivilgesellschaftlicher Partizipation in Mosambik können nicht ohne Berücksichtigung der Rolle des Staates und der politischen Kultur betrachtet werden.

##### *4.1.3.1. Staat und Zivilgesellschaft in Mosambik*

Kulipossa (1998: 53ff) hält eine Übernahme der westlichen Definition von Zivilgesellschaft im afrikanischen Kontext für problematisch. Der Prozess der Staatsentwicklung in Europa sei ein gänzlich anderer gewesen. In Europa könne von einer Arbeitsteilung zwischen Interessengruppen und Parteien als intermediären Systemen der Interessenvermittlung zwischen Staat und Gesellschaft ausgegangen werden. In Mosambik dagegen habe der Kolonialstaat als politisches und wirtschaftliches Projekt autoritäre, zentralistische und extrem bürokratische Strukturen hinterlassen und keinen Politikentwurf für eine sozioökonomische Entwicklung gehabt. Der postkoloniale Staat wiederum habe die koloniale Regierungsführung und Ausbeutung reproduziert und den

---

<sup>25</sup> Interview Hungwana 22/01/03; Weimer 23/01/03; Cistac 28/04/03.

<sup>26</sup> Es gibt jedoch seit den Kommunalwahlen im November 2003 Überlegungen, in den selbstverwalteten Gemeinden Repräsentanten der Nationalregierung einzusetzen. Auf diese Weise sollen die zentralstaatlichen Interessen auf lokaler Ebene auch in den Gemeinden, in denen die Opposition die Mehrheit erlangte, sichergestellt werden (vgl. Information Ilal 20/02/04).

Staat in ein Instrument transformiert, das einer Elite erlaube, ihre Machtbasis zu stärken und auszubauen.

Chabal/Daloz (1999: xviii; 141ff). gehen noch weiter. Sie konstatieren zwei zusammenhängende Annahmen, welche die politische Transition in Afrika allgemein kennzeichneten: 1. die gegenwärtige Krise in Afrika sei eine Krise der Moderne; 2. diese Krise der Moderne sei in der Geschichte der Staaten tief verwurzelt. Ihr Paradigma lautet: in Afrika finde eine politische Instrumentalisierung von „Unordnung“ statt, d.h. ein Prozess, in dem politische Akteure ihre Vorteile zu maximieren suchten, indem sie Verwirrung und Unsicherheit stifteten (Chabal/Daloz). Kennzeichnend für afrikanische Staaten sei ein System des Patrimonium, ein hoher Grad an Ineffizienz von Regierung und Verwaltung, fehlende Institutionalisierung, Verachtung der Regeln des formalen, politischen und ökonomischen Sektors und ein Rückgriff auf personalisierte und vertikale Lösungen für gesellschaftliche Probleme. Politische Akteure operierten rational, aber – anders als im Westen – vor allem im Bereich des informellen, unkodierten und unbewachten. „Unordnung“ stelle eine Bedingung dar, die Möglichkeiten für diejenigen eröffne, die wissen, wie das System zu handhaben sei (Chabal/Daloz 1999: xix). Sie sehen in Afrika einen Trend zur wachsenden Informalisierung von Politik gegeben. Das afrikanische politische System sei nur oberflächlich dem westlichen ähnlich (in Bezug auf Institutionen, Verfassung und Rechtsstaatlichkeit) (a.a.O.: xx). Der Staat sei schwach (im Sinne von Weber), er verfüge nicht über das Monopol legitimer Gewalt und keine unabhängige Bürokratie. Dies sei darauf zurückzuführen, dass sich die Ausübung von zentraler politischer Macht nicht von lokalisierten und personalisierten Machtkämpfen emanzipiert habe (a.a.O.: 1, 14ff). In Afrika südlich der Sahara sei der Staat nicht institutionalisiert und nicht strukturell und funktionell von der Gesellschaft differenziert worden. Macht sei personalisiert und Legitimität werde weiterhin durch Praktiken von Umverteilung konstituiert (a.a.O.: 2, 12f). Dagegen beinhaltet die Entwicklung des modernen Staates im Westen das Aufkommen eines Bürgerbegriffs, der Individuen direkt an den Staat binde, über Verwandtschafts-, Gemeinschafts- und Gruppenbeziehungen hinausgehend (a.a.O.: 6). Aus einer historischen Perspektive sei es wichtig zu betonen, dass es eine Kontinuität politischer Praktiken von vorkolonialen bis nachkolonialen Zeiten gegeben habe (a.a.O.: 11). Politiker und Beamte seien nicht als „Diener des Staates“ zu betrachten, sondern würden sich zuallererst ihrer Familie und ihrer Gemeinschaft gegenüber verantwortlich fühlen und so viele Netzwerke wie möglich kontrollieren (a.a.O.: 15). In diesem mosambikanischen Kontext, in dem Bürger und Staat nur unzureichend um ihre Rechte und Pflichten Bescheid wissen, erhöhe sich die Komplexität der Aufgaben der Regierung (vgl. Roque 1998: 171).

Vor diesem Hintergrund stellen Chabal/Daloz (1999:17) fest, dass die Dichotomie zwischen Staat und Zivilgesellschaft, die als selbstverständlich angenommen wird, für Afrika nicht zutreffe. Es würde eine stark organisierte Zivilgesellschaft und einen weitgehend autonomen bürokratischen Staat voraussetzen. Vielmehr lasse sich eine konstante Interpenetration der Sphären konstatieren. Weimer rät davon ab, den Begriff Zivilgesellschaft zu benutzen und bevorzugt stattdessen „Arten von Öffentlichkeit“.<sup>27</sup> Afrikanische Gesellschaften seien entlang vertikaler Linien organisiert. Die Förderung des „Gemeinwohls“ innerhalb der öffentlichen Sphäre sei demnach problematisch (a.a.O.: 20).<sup>28</sup> Das Aufkommen einer institutionalisierten Zivilgesellschaft, geführt von politisch unabhängigen Bürgern, getrennt von Regierungsstrukturen ist nur dort möglich, wo ein starker und differenzierter Staat vorherrscht. Nur unter diesen Voraussetzungen kann Zivilgesellschaft als Gegenmacht zum Staat fungieren. In Afrika geht es weniger um den Wettbewerb zwischen Staat und Zivilgesellschaft denn um eine komplementäre und oftmals gegenseitig begünstigende Interaktion zwischen beiden (vgl. a.a.O.: 21; Monteiro 1999: 29).

Kulipossa (1998: 44) argumentiert, dass „the growing dissatisfaction with the role of the state and its legitimacy in Africa today does not reflect the crisis of African states as such, but rather the crisis of the European model of the state imposed on African societies and continued by the postcolonial states in Africa“. Es herrsche kein Konsens über die adäquate Form der Staat – Gesellschaft Beziehung in Mosambik (a.a.O.: 45). Er zieht daraus die Konsequenz, dass es unerlässlich sei, die präkolonialen Formen afrikanischer Gesellschaften einzubeziehen, welche früher das langfristige Überleben, die Nachhaltigkeit der Gesellschaft und die Legitimität ihrer Institutionen garantierten (ebenda; Abrahamsson/Nielsson 1995: 177; Monteiro 1999: 43). Demgegenüber sehen Abrahamsson/Nielsson (1995: 171) die Alternative zu den wenig erfolgreichen politischen Institutionen (z.B. politische Parteien) nicht in anderen politischen Parteien. Die Menschen in Mosambik hätten in all den Jahren eine Alternative zum Staat gesucht.

Sogge (1997: 41f) weist darauf hin, dass die Kolonialmacht Portugal (anders als etwa Großbritannien in Südafrika und Zimbabwe) Zivilgesellschaft in Mosambik entlang korporatistischer Prinzipien zu lenken versuchte. Gewerkschaften und Verbände standen jedoch nur portugiesischen Siedlern offen und unterlagen strenger Kontrolle. Der Raum für zivilgesellschaftliche Aktivität war eingeschränkt. Es fehlte auch an einer wirtschaftlich abgesicherten Mittelschicht für die Einrichtung von NGOs nach westlichem Vorbild. Nach Sogge ist Folgendes festzustellen:

---

<sup>27</sup> Interview Weimer 23/01/03.

<sup>28</sup> Interview Turatsinhe 24/04/03.

„Mozambique’s post-colonial leadership emerged not from civil society but from the narrow confines of the colonial state“.

Unter dem sozialistischen Einparteiensstaat nach der Unabhängigkeit wurden Parteiorganisationen für Frauen, Jugendliche, Arbeitnehmer, etc. eingerichtet. Diese „demokratischen Massenorganisationen“ (Kulipossa 1998: 58) scheiterten bei dem Versuch, eine Brücke zwischen Staat und Gesellschaft zu schlagen, da ihre Strategien nicht auf lokalen Traditionen basierten und von der Bevölkerung nicht als demokratisch angesehen wurden (a.a.O.: 59). Diese Organisationen bestehen nach wie vor und werden vor allem, aber nicht nur, von Repräsentanten der Regierung als Teil der Zivilgesellschaft angesehen. In Mosambik werden auch Parteisekretäre und Dynamisierungsgruppen (ein Relikt des sozialistischen Einparteiensstaats) auf Stadtviertelebene zur Zivilgesellschaft gezählt.<sup>29</sup> Sie haben sich formal von der Partei losgesagt, de facto gibt es weiterhin enge Verbindungen.

Aus der Unterdrückung von unabhängigen Organisationen, sowohl unter dem Kolonialismus als auch dem sozialistischen Regime, entwickelten sich informelle Normen und Netzwerke, die weite Teile des ökonomischen Lebens bestimmen, und es vermeiden, staatlicher Autorität ausgesetzt zu sein (Sogge 1997: 44). Ein Beispiel dafür war die Selbstorganisation der Flüchtlingsbewegungen während des Bürgerkriegs, die jedoch sowohl FRELIMO als auch RENAMO versuchten zu unterbinden. Casimiro betont, dass zur Zivilgesellschaft nicht nur formelle Organisationen gehörten. Zu allen Zeiten seien Menschen darauf angewiesen gewesen, sich gegenseitig zu helfen und dazu zusammen zu finden. Diese informellen Formen sowie deren Wechselbeziehungen mit formell konstituierten Organisationen seien bislang zu wenig analysiert worden.<sup>30</sup>

Zivilgesellschaftliche Organisationen nach vorherrschender westlicher Definition, d.h. Organisationen zwischen Markt und Staat (vgl. Glasgow 1990: 159ff; Kulipossa 1998: 47)<sup>31</sup> entstanden in Mosambik vor allem nach dem Friedensschluss 1992. NGOs gründeten sich überwiegend mit Unterstützung ausländischer Organisationen. Nach derzeitigem Recht können sich zivilgesellschaftliche Gruppen nur in Form von Vereinen und Stiftungen organisieren und dürfen sich nicht politisch betätigen (vgl. Sogge 1997: 52). Sogge zeigt das Problem auf, dass diese Zivilgesellschaft nach westlichem Vorbild bislang nur sehr schwach ausgebildet und instabil ist. NGOs sind in der Mehrzahl von ausländischen Gebern abhängig und stehen in einem gegenseitigen Wettbewerb um Hilfsgelder als neue Ressourcenquellen, die auch den strategischen Interessen alter

---

<sup>29</sup> Interview Kulipossa 28/01/03; Guambe 28/04/03; Rodrigues 29/04/03.

<sup>30</sup> Interview Casimiro 25/04/03; Roque 28/03/03.

<sup>31</sup> Vgl. z.B. Glasgow, 1992.

Eliten dienen können. Die Zunahme von neuen NGOs bedeutet daher nicht automatisch die Stärkung einer Zivilgesellschaft (vgl. a.a.O.: 60ff; Abrahamsson/Nielsson 1995: 179; Chabal/Daloz 1999: 22; Kulipossa 1998: 59).<sup>32</sup> Es mangelt an der Förderung sozialer Initiativen und der Verankerung von authentischen mosambikanischen Organisationen als emanzipatorische soziale Bewegungen (vgl. Sogge 1997: 68).

In Mosambik fehlten die Voraussetzungen für das Aufkommen einer Zivilgesellschaft nach westlichem Muster. Die Selbstorganisation der Bevölkerung nahm andere, adäquatere Formen zur lokalen Problemlösung an (vgl. Abrahamsson/Nilsson 1995: 180f). Für Kulipossa sind es die traditionellen Autoritäten, die einem westlichen Konzept von Zivilgesellschaft am nächsten kommen (vgl. Kulipossa 1998.: 56). Traditionelle Gesellschaft funktioniert auf der Grundlage von Prinzipien wie Reziprozität, Umverteilung, Subsistenzwirtschaft und Tausch (a.a.O.: 56f). Lundin entwickelte eine Typologie traditioneller Autoritäten. Sie basiert auf traditionellen lokalen politischen Institutionen (*lineage*). Dazu gehören zum Beispiel traditionelle Heiler, Klanchefs und spirituelle Führer, die über das Wissen, die soziale Kontrolle und kulturellen Werte verfügen, welche das physische und spirituelle Überleben einer Gemeinschaft sichern (vgl. Lundin 1998: 34). Ihre Macht gründet auf Wissen, das durch Erfahrung, Überlieferung und Vererbung erworben wurde und unterscheidet sich damit grundlegend von der legitimen Autorität des gegenwärtigen modernen Staates (a.a.O.: 36).

Mit dem Dekret 15/2000 (Imprensa Nacional de Moçambique (INM): 2000a; INM 2000b) hat die Regierung erstmals die Legitimität traditioneller Autoritäten anerkannt. Dies ist auch in dem Bestreben FRELIMOs begründet, die eigene Repräsentativität an der Basis der Bevölkerung zu stärken.<sup>33</sup> Nach diesem Dekret werden so unterschiedliche Akteure wie traditionelle Autoritäten, Parteisekretäre und andere lokale Autoritäten (Vertreter der Kirche, von NGOs, Geschäftsleute, etc.) unter dem Begriff *líderes comunitários* („gemeinschaftliche Autoritäten“) zusammengefasst. Das Dekret betrifft jedoch nur die lokalen Organe des Staates, d.h. theoretisch nicht die Kommunalverwaltung in den selbstverwalteten Gemeinden. Damit ist es auch schwierig für die *autarquias*, von den *líderes comunitários* Rechenschaft einzufordern.<sup>34</sup> Tatsächlich wird die Rolle der *líderes comunitários* auch von den selbstverwalteten Gemeinden diskutiert. Dieser Schritt wirft neue Probleme auf, unabhängig von der Intention, die damit verbunden ist.<sup>35</sup> sind inzwischen in der Mehrzahl der Gemeinden gewählt worden – nicht immer nach Kriterien des allge-

---

<sup>32</sup> Interview Weimer 23/01/03; Turatsinhe 24/04/03; Casimiro 25/04/03.

<sup>33</sup> Interview Mazula 28/04/03.

<sup>34</sup> Interview Rodrigues 29/04/03.

<sup>35</sup> Frelimo wird vorgehalten, mit diesem Dekret die Position der Oppositionspartei Renamo schwächen zu wollen, welche seit ihrem Bestehen die traditionellen Autoritäten unterstützt hat und umgekehrt deren Unterstützung erhielt.

meinen, freien und gleichen Wahlrechts – ihre Rolle ist jedoch unklar. Sind sie Teil der Zivilgesellschaft oder Handlanger der Kommunalverwaltung? Ihnen sollen in Zukunft zum Beispiel auch kommunalpolitische Funktionen wie das Eintreiben von Steuern übertragen werden, für diese Dienstleistung dürfen sie einen Anteil der Steuern einbehalten. Damit würden sie ähnlich wie unter dem Kolonialregime von der staatlichen Verwaltung kooptiert, eine unabhängige Interessenvertretung der Bewohner ihres Viertels wäre von vornherein belastet. Umgekehrt könnte ein solches Verhältnis auch von Vorteil für eine engere Zusammenarbeit Bürger – lokale Verwaltung sein. Während Vertreter des MAE in diesem Dekret keinen Widerspruch zur Autonomie zivilgesellschaftlicher Kräfte sehen,<sup>36</sup> äußern unabhängige Experten schwere Bedenken. Es würde zu einer „Entwertung der traditionellen Autoritäten führen“, diese würden der Zivilgesellschaft entzogen.<sup>37</sup> Es ist unabdingbar, die genaue Funktion der traditionellen Autoritäten und ihre Stellung gegenüber der Verwaltung in den selbstverwalteten Gemeinden unter Einbeziehung der Bürger zu klären (Artur 1999a: 217ff).

#### 4.1.3.2. Politische Kultur

Mazula sieht in der Dezentralisierung ein Instrument der Demokratisierung. Dies setze jedoch einen Bewusstseinswandel voraus – die Gesellschaft müsse lernen, ihre Konflikte über Dialogverfahren friedlich zu lösen. Durch die selbstverwalteten Gemeinden sei eine offenere Diskussion über Machtverhältnisse möglich geworden, welche auch gut für die innerparteiliche Demokratie der FRELIMO sei.<sup>38</sup> Für Serra bedeutet Dezentralisierung in der Praxis auch dem/der anderen zu erlauben, frei zu sein, der Logik des Autoritarismus (Kolonialismus, Parteiideologie, Familie) zu entkommen.<sup>39</sup> Weimer äußert sich radikal, dass „afrikanische Staaten kein Volk“ brauchen würden, es störe nur. Demokratie heiße Repräsentation, d.h. vereinfacht gesprochen Grundbedürfnisbefriedigung gegen Steuern zu fordern. Dieses Modell funktioniere jedoch in Afrika kaum. Aufgrund der Abhängigkeit von ausländischen Gebern bestünde für den Staat gar nicht die Notwendigkeit, in einen Dialog mit der Bevölkerung zu treten. Die finanzielle Unterstützung käme hauptsächlich von den Gebern, nicht der Bevölkerung. Auf der lokalen Ebene stelle sich dies jedoch anders dar, da gehe es um Partizipation und werde die Kommunalverwaltung an ihren Leistungen gemessen.<sup>40</sup> Doch auf der lokalen Ebene besteht die Gefahr einer neuen Zentralisierung und Entwicklung neuer Oligarchien. Auch sind zivilgesellschaftliche Kräfte nicht notwendigerweise demokratischer als die staatlichen Institutionen.<sup>41</sup> Mehrere Experten betonten, dass die Bürger selbst bislang nicht genügend von der Regierung auf den verschiedenen

---

<sup>36</sup> Interview Guambe 28/04/03; Rodrigues 29/04/03.

<sup>37</sup> Interview Carolina 22/01/03; Roque 28/04/03; Mazula 28/04/03; Casimiro 25/04/03.

<sup>38</sup> Mazula 28/04/03; Kulipossa 28/01/03; Weimer 23/01/03.

<sup>39</sup> Interview Serra 27/01/03.

<sup>40</sup> Interview Weimer 23/01/03.

<sup>41</sup> Interview Carolina 22/01/03; Casimiro 25/04/03.

staatlichen Ebenen fordern würden. Es sei ihnen nicht bewusst, dass sie Raum für Partizipation hätten, aber auch mangelndes Vertrauen in die Kommunalverwaltung spiele eine Rolle.<sup>42</sup> Auch der Bürger-Begriff ist unter Bedingungen der absoluten Armut und eines „deformierten Staates“<sup>43</sup> im mosambikanischen Kontext problematisch. Weimer bevorzugt dagegen „Mitglieder der lokalen Gemeinschaft“. Diese würden ihre Interessen artikulieren, jedoch selbst schnell an Ressourcengrenzen hinsichtlich eines eigenen Beitrags zu lokalen Entwicklungsaufgaben stoßen.<sup>44</sup> Unabhängig davon, ob Regierungs- oder zivilgesellschaftlicher Vertreter wurde festgestellt, dass Partizipation selten von innen heraus entstehen würde. Zumindest zu diesem Zeitpunkt sei es notwendig, dass von der Regierung, bzw. Kommunalverwaltung die Initiative zur Beteiligung ausgingen.<sup>45</sup> Die mosambikanische Regierung bekennt sich in ihrem Diskurs z.B. ausdrücklich zu zivilgesellschaftlicher Partizipation im Rahmen der Erstellung des Armutsbekämpfungsprogramm im Zuge der HIPC-Initiative und des nationalen Aktionsprogramms 2025.<sup>46</sup> Raum und Instrumente der Partizipation sind aber nicht ausreichend festgelegt, sondern abhängig vom politischen Willen der Amtsinhaber. Diese instrumentalisieren teilweise die Bevölkerung. Zivilgesellschaftliche Kräfte können nur Erfolg haben, wenn sie der Regierungspartei nahe stehen. Das Problem ist eine parteipolitisch geprägte Gesellschaft.<sup>47</sup> Unterschiedliche Anschauungen gibt es zur Frage, inwieweit eine „Kultur der Partizipation“ zugunsten gemeinsamer Entwicklungsinteressen existiere. Mit Blick auf die Mobilisierung der Bevölkerung nach der Unabhängigkeit wird dies vor allem von Regierungsvertretern bejaht. Umgekehrt wird jedoch gerade der Zentralismus des sozialistischen Regimes beklagt, der dazu geführt habe, dass auch heute auf die Anweisungen und Dienstleistungen aus Maputo gewartet werde. Der Einfluss der nationalen auf die lokale Ebene und deren Abhängigkeit sind ungebrochen (symptomatisch ist die Aussage „die Entscheidung von oben kam noch nicht...“).<sup>48</sup> Unabhängige Experten weisen eher skeptisch auf die Eigeninteressen (Ressourcenakquisition von ausländischen Gebern; parteipolitische Interessen) so genannter zivilgesellschaftlicher Kräfte hin. Klanstrukturen bildeten soziale Netze, auf lokaler Ebene finde seitens der Bevölkerung eine Organisation des Überlebens statt. Die Partizipation auf privater Ebene übertrage sich jedoch nicht auf die Ebene der formellen Organisation und Gesetzgebung zugunsten gemeinsamer entwicklungspolitischer Ziele. NGOs schafften es nicht, eine Brücke zwischen organisierten und nicht-organisierten Interessen zu schlagen.<sup>49</sup> Grundsätzlich sei festzustellen, dass die Bevölkerung nur partizipiere, wenn sie sich davon einen konkreten (ei-

---

<sup>42</sup> Interview Kulipossa 28/01/03; Masangaia 31/01/03; Casimiro 25/04/03; Carolina 22/01/03.

<sup>43</sup> Interview Weimer 23/01/03

<sup>44</sup> Interview Weimer 23/01/03.

<sup>45</sup> Interview Guambe 28/04/03; Roque 28/04/03; Rodrigues 29/04/03.

<sup>46</sup> Vgl. eigene Beobachtung zwischen Januar und April 2003.

<sup>47</sup> Interview Mbilana 28/01/03; Turatsinhe 24/04/03; Cistac 28/04/03.

<sup>48</sup> Masangaia 31/01/03; Turatsinhe 24/04/03; Weimer 23/01/03.

<sup>49</sup> Turatsinhe 24/04/03; Casimiro 25/04/03; Guambe 28/04/03; Mazula 28/04/03; Rodrigues 29/04/03.

genen) Nutzen verspreche: „ich beteilige mich, wenn ich etwas dafür bekomme“.<sup>50</sup> Aus diesem Grund sei es wichtig, dass die Kommunalverwaltung die gemeinsamen Interessen formuliere.<sup>51</sup> Staat und Bürger müssten über eine „kommunikative Kultur“ zusammengebracht werden.<sup>52</sup>

#### 4.1.3.3. Zusammenfassung

Das Fazit der bisherigen Ausführungen besteht darin, dass der Faktor politische Kultur eine zentrale Rolle für zivilgesellschaftliche Partizipation im Rahmen von Dezentralisierungsprozessen spielt. Lokale Selbstverwaltung war unter dem Kolonialismus und dem sozialistischen Regime problembehaftet. Dieses Erbe beeinflusst auch die derzeitigen Bestrebungen. Dezentralisierung berührt konkrete Machtfragen. Der Prozess ist in erster Linie abhängig vom politischen Willen der „konservativen“ Fraktion innerhalb der Regierung. Opposition und Öffentlichkeit sind nur begrenzt beteiligt. Politische Beteiligung wird sowohl institutionell, als auch durch die politische Kultur (mangelnde Anerkennung bzw. Zulassung kritischer Kräfte als konstruktive Opposition) eingeschränkt. In Mosambik sind Staat und Zivilgesellschaft nicht klar voneinander zu trennen. Ein Begriff von Zivilgesellschaft, der sich in erster Linie auf NGOs und Zivilgesellschaft als Gegenmacht zum Staat bezieht, stößt im mosambikanischen Kontext an Grenzen. Zu berücksichtigen sind auch Akteure wie traditionelle Autoritäten (denen von der Bevölkerung Legitimität zugeschrieben wird), regierungsnahen Organisationen und Vertreter des ehemaligen Einparteiensstaats (z.B. Parteisekretäre, Gewerkschaften, Massenorganisationen) und informelle Formen der Partizipation. Darüber hinaus gab und gibt es seitens des Staates Versuche, zivilgesellschaftliche Kräfte zu instrumentalisieren. Ihre Unabhängigkeit und Kapazität wird auch durch die Armutssituation des Landes und die Geberabhängigkeit in Frage gestellt. Weiter ist zu bedenken, inwieweit die Mehrheit der Bevölkerung ihre Interessen durch diese zivilgesellschaftlichen Akteure repräsentiert sieht und ob es nicht de facto zur Bildung neuer Eliten (z.T. aus den alten) kommt. Umgekehrt können die Chancen zivilgesellschaftlicher Partizipation statt in einer Funktion als Gegenmacht gerade in ihrer komplementären Funktion liegen, d.h. der Bündelung aller staatlichen und gesellschaftlichen Kräfte zugunsten gemeinsamer Entwicklungsziele (vgl. Zusammenfassung der Ergebnisse in Tabelle 4.1.).

Der politisch problematische Dezentralisierungsprozess und die besondere Konstellation von Zivilgesellschaft bilden den Rahmen für das Verständnis der Ausgangsposition zivilgesellschaftlicher Partizipation auf lokaler Ebene. Der Gegenstand dieser Arbeit ist nicht die zivilgesellschaftliche Partizipation in den Distrikten, sondern in den neuen selbstverwalteten Gemeinden. In die-

---

<sup>50</sup> Interview Casimiro 25/04/03; Guambe 28/04/03; Turatsinhe 24/04/03.

<sup>51</sup> Interview Guambe 28/04/03; Cistac 28/04/03.

<sup>52</sup> Interview Mazula 28/04/03.

sen gilt es, die durch Dezentralisierung hinzugewonnene Autonomie auf allen Ebenen mit Inhalt zu füllen.

Tabelle 4.1.: Leitfragen nationale Ebene<sup>53</sup> - Ergebnisse

Frage	Ergebnis
<b>1. Rolle der politischen Kultur?</b>	<b>Kolonialismus</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- indirect rule/divide and rule;</li> <li>- Instrumentalisierung trad. Autoritäten;</li> <li>- begrenzte kommunale Selbstverwaltung nur für europäische Siedler;</li> <li>- Klasse der Assimilierten, ersetzen Kolonialadministration;</li> <li>- Bewahren eigener Kultur auf dem Land;</li> <li>- bürokratischer und korrupter Staatsapparat;</li> <li>- Gewerkschaften/Verbände nur für Portugiesen/Assimilierte;</li> <li>- Raum für zivilgesellschaftliche Aktivität eingeschränkt; Operieren im Geheimen;</li> <li>→ kein Zulassen von zivilgesellschaftlicher Partizipation, Zwei-/Dreiteilung der Gesellschaft, Machterhalt des Regimes.</li> </ul>
	<b>Sozialismus</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- selbst organisierte Verwaltung in befreiten Gebieten;</li> <li>- sozialistischer Zentralismus;</li> <li>- „Organe der Volksmacht“, Einfluss unbedeutend;</li> <li>- Aufgabe der grassroots Partizipation des Befreiungskampfes;</li> <li>- kein Raum für legale Opposition;</li> <li>- Brechen der Macht traditioneller Autoritäten;</li> <li>- Planung und Implementierung von oben nach unten;</li> <li>- Unterdrückung unabhängiger Kräfte, Operieren im Geheimen;</li> <li>- 80er Jahre Öffnung durch inneren/äußeren Druck;</li> <li>→ Diskrepanz zwischen politischem Diskurs der Regierung und der Praxis; zivilgesellschaftliche Partizipation wird von Zentralmacht nicht zugelassen.</li> </ul>
	<b>Nach 1992</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1994 erste demokratische Mehrparteienwahl;</li> <li>- institutionalisierter Raum für Opposition;</li> <li>- Furcht vor Verlust zentralstaatlicher Macht, starke zentrale Kontrollmöglichkeiten;</li> <li>- punktuelle Dezentralisierung, zentralstaatliche Macht parallel zu Selbstverwaltung;</li> <li>- kommunale Selbstverwaltung mit Partizipation gleichgesetzt;</li> <li>- Gesetzentwurf für weitergehende Autonomie der Gemeinden revidiert;</li> <li>- Gesetzgebung an Interessen der Regierungspartei ausgerichtet;</li> <li>- Boykott der Kommunalwahlen durch Oppositionsparteien;</li> <li>- Mangel an Leitlinien, institutionalisierten Mechanismen und politischem Willen für Partizipation;</li> <li>- keine Erhöhung der Zahl der selbstverwalteten Gemeinden, Sorge vor Machtverlust;</li> <li>- politische Konflikte auf nationaler Ebene auf lokale transportiert;</li> <li>- Bevölkerung in Distrikten von Zugang zu Entscheidungsprozessen ausgeschlossen;</li> <li>- Dezentralisierung als <i>top-down</i> Prozess;</li> <li>- politische Instrumentalisierung von „Unordnung“; Verachtung der Regeln des formalen politischen Sektors;</li> <li>- Legitimität durch Praktiken der Umverteilung, Politiker/Bürokratie zuerst der Familie verpflichtet;</li> <li>- innerparteiliche Demokratie durch kommunale Selbstverwaltung gestärkt;</li> <li>- fehlendes Bewusstsein der Bürger um Partizipationsmöglichkeiten, mangelndes Vertrauen in Institutionen des Staates;</li> <li>- parteipolitisch gesplante Gesellschaft, Lagerbildung;</li> <li>→ Mangel an Bereitstellung von Partizipationsmöglichkeiten; Machtfragen und politische Lagerbildung erschweren Zusammenarbeit.</li> </ul>
<b>2. Angemessenheit des Begriffs Zivilgesellschaft?</b>	<b>Sozialistisches Regime</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dynamisierungsgruppen, Parteisekretäre als Bindeglied;</li> <li>- Traditionelle Autoritäten gewährleisten Überlebensbedürfnisse;</li> <li>→ es gibt eine Vielzahl bislang nicht im Begriff berücksichtigter Akteure.</li> </ul>
	<b>Nach 1992/allgemein</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- keine Arbeitsteilung von Interessengruppen und Parteien;</li> <li>- Handeln im informellen, unkodierten Raum;</li> <li>- Einbeziehung der traditionellen Formen afrikanischer Selbstorganisation;</li> </ul>

<sup>53</sup> Der Schwerpunkt lag in diesem Abschnitt auf den Fragen 1-3. Die Fragen 4-7 beziehen sich stärker auf die Ebene der Fallstudie. Teilweise ergeben sich jedoch Überschneidungen.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- „Demokratische Massenorganisationen“ als Teil der ZG angesehen;</li> <li>- informelle Normen und Netzwerke, nicht nur formelle Organisationen;</li> <li>- NGOs erst nach 1992, abhängig von ausländischen Gebern;</li> <li>- wenig emanzipatorische mosambikanische soziale Bewegungen;</li> <li>→ auch informelle Formen zivilgesellschaftlicher Partizipation existieren.</li> </ul>
<b>3. Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft?</b>	<b>Sozialistisches Regime</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verschränkung von Staat und Partei;</li> <li>- politische Elite;</li> <li>- Zwangsumsiedelung in Gemeinschaftsdörfer; politisches Instrument;</li> <li>- Widerstand der traditionellen Autoritäten;</li> <li>- Verlust staatlicher Legitimität; Mangel an Transparenz; Parallelstrukturen; Machtvakuum;</li> <li>- Gleichschaltung von „demokratischen Massenorganisationen“;</li> </ul>
	<b>Nach 1992</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rückgriff auf personalisierte und vertikale Lösungen; Informalisierung von Politik;</li> <li>- Staat ist schwach, politische Macht nicht von lokalisierten und personalisierten Machtkämpfen emanzipiert, nicht strukturell/funktionell von Gesellschaft differenziert;</li> <li>- keine starke Zivilgesellschaft, kein autonomer bürokratischer Staat → Interpenetration statt Dichotomie der Sphären Staat-Zivilgesellschaft;</li> <li>- Zivilgesellschaft nicht Gegenmacht zum Staat;</li> <li>- Macht traditioneller Autoritäten gründet auf deren Erfahrung und Überlieferung, Legitimität unterscheidet sich von der moderner Staatsorgane;</li> <li>- Kooptation der „gemeinschaftlichen Autoritäten“ durch den Staat, Entziehen der Zivilgesellschaft;</li> <li>- Gefahr der Entwicklung neuer lokaler Eliten;</li> </ul>
<b>4. Existiert zivilgesellschaftliche Partizipation?</b>	Ja, aber abhängig von Geberorganisationen, Parteinähe.
<b>5. Wer partizipiert, Ausmaß und Zweck?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisation entlang vertikaler Linien, nicht zugunsten eines Gemeinwohls innerhalb der öffentlichen Sphäre;</li> <li>- parteipolitische Interessen;</li> <li>- Ressourcenakquisition von ausländischen Gebern;</li> <li>- aus Klanzugehörigkeit, Bildung sozialer Netze;</li> <li>- Sicherung von Grundbedürfnissen, Organisation des Überlebens;</li> <li>- Privatpartizipation überträgt sich nicht auf formelle Ebene;</li> <li>- Maximierung des Eigennutzens;</li> </ul>
<b>6. Partizipationsmängel?</b>	<b>a) Instrumente ausreichend</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- keine klaren Vorgaben durch Gesetzgebung, Kommunalverwaltung;</li> </ul>
	<b>b) Interpretation/ Anwendung KV</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Instrumentalisierung der ZG durch KV;</li> <li>- (selbst auferlegte) Abhängigkeit von der nationaler Ebene;</li> </ul>
	<b>c) Gebrauch von Möglichkeiten ZG</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Partizipation selten von innen heraus, Mobilisierung durch Kommunalverwaltung;</li> <li>- NGOs schaffen keine Brücke zwischen organisierten und nichtorganisierten Interessen;</li> </ul>
	<b>d) Bewusstseinshaltungen/ politische Kultur</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- zivilgesellschaftliche Organisationen nicht notwendigerweise demokratischer als staatliche Institutionen;</li> <li>- Erfolg nur bei Nähe der zivilgesellschaftlicher Kräfte zur Regierungspartei;</li> </ul>
<b>Partizipationschancen?</b>	-
<b>7. Förderung von Partizipation?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kommunikative Kultur;</li> <li>- KV soll gemeinsame Entwicklungsinteressen formulieren.</li> </ul>

## 4.2. Die Fallstudie Chimoio

Die Faktoren, welche in Chimoio die Chancen und Grenzen zivilgesellschaftlicher Partizipation bestimmen, lassen sich für viele Gemeinden in Mosambik und in Entwicklungsländern – speziell im südlichen Afrika verallgemeinern. Die Befunde unterstützen und ergänzen die unter 4.1. aufgeführte wissenschaftliche Literatur und Expertenaussagen.

#### 4.2.1. Sozioökonomische Informationen

Der kurze Überblick über die sozioökonomische und historische Situation in Chimoio soll dazu dienen, die Bedingungen der Armut, unter denen zivilgesellschaftliche Partizipation stattfindet, aufzuzeigen.

Chimoio ist die Hauptstadt der Provinz Manica in Zentralmosambik und liegt im sogenannten Beira-Korridor, der wirtschaftlichen Hauptverbindung zwischen Zimbabwe und dem mosambikanischen Küstenhafen Beira (vgl. Landkarte in Anhang VIII). Die Ursprünge der Stadt lassen sich auf das Jahr 1893 datieren. Besondere Bedeutung erlangte Chimoio durch die Eisenbahnverbindung zwischen Beira und Zimbabwe. Diese Linie wurde inzwischen eingestellt. Die Siedlung unterstand zunächst der portugiesischen Mosambik-Kompanie und wurde dann 1969 unter portugiesischer Administration in den Status einer Stadt erhoben. Seit 1998 zählt Chimoio zu den 33 ausgewählten selbstverwalteten Gemeinden. Die Region um Chimoio litt besonders stark unter dem Bürgerkrieg, da es sich um das Hauptgebiet der ehemaligen Guerrilla-Bewegung (und heutigen wichtigsten Oppositionspartei) RENAMO handelte. Der Bürgerkrieg, die Ansiedelung demobilisierter Soldaten und die vergleichsweise besseren Berufs- und Lebensbedingungen gegenüber dem Umland haben dazu geführt, dass Menschen nahezu aller in Mosambik vertretenen ethnischen Gruppen in Chimoio anzutreffen sind. Die Stadt umfasst heute eine Fläche von 174 km<sup>2</sup> und liegt auf 706m über dem Meeresspiegel. Die Einwohnerzahl beträgt laut letztem Zensus 170 000.<sup>54</sup> Chimoio ist durch einen ländlichen Charakter geprägt. Der Stadtkern (*cidade de cimento*) wurde in der Kolonialzeit angelegt. Von den Einwohnern leben jedoch 70% in Lehmhauservierteln (*bairros*), welche keinerlei formaler Stadtplanung folgen: Zugangswege, Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung, Stromversorgung und Müllabfuhr sind unzureichend (vgl. Stadtplan in Anhang IX und Fotoeindrücke in Anhang X). Hauptkrankheiten sind Malaria, Tuberkulose und AIDS. Nach offiziellen Statistiken sind mehr als 26% der Bevölkerung mit dem HI-Virus infiziert, die Dunkelziffer liegt wesentlich höher. Etwa 80% aller Schüler beendet die Schule nach der vierten Klasse.

Verschiedene Industriezweige wie Tabak, Holzverarbeitung, Metall-, Getreide und Geflügelverarbeitung etc. tragen zum Wirtschaftsaufkommen bei. Die Textilbranche ist im Jahr 2001 zusammengebrochen, drei der größten Unternehmen und Arbeitgeber Chimoios mussten schließen. Seitdem sind mehr als 50% der im formellen Sektor tätigen arbeitsfähigen Bevölkerung ohne Beschäftigung bzw. festes Einkommen. Über 70% der von der Landwirtschaft lebenden Bevöl-

---

<sup>54</sup> Zensus 1997; Die Statistik ist nicht valide. Die Angaben schwanken, was u.a. damit zusammenhängt, dass die Höhe der Zuteilungen aus dem Kompensationsfonds der *autarquias* von der Anzahl der Einwohner abhängt.

kerung<sup>55</sup> produzieren lediglich für den Eigenverbrauch. Neben dem Sektor der Landwirtschaft übt vor allem die männliche Bevölkerung Gelegenheitsarbeiten (*mutraqita*) in den Häusern und Anpflanzungen wohlhabender Bewohner aus. Darüber hinaus ist ein kleiner Prozentsatz der Bevölkerung im formellen Handel (viele davon sind Nachkommen indischer/pakistanischer Einwanderer) tätig. Ein weit größerer Teil der Einwohner findet im informellen Handel sein Auskommen (vgl. ANSA 2002/3; Artur 1999b; MAE 2002b; Município de Chimoio 2003).

#### 4.2.2. Strukturen, Funktionen und Kompetenzen der Kommunalverwaltung

Die folgenden Abschnitte sollen Aufschluss darüber geben, inwieweit der Gestaltungsspielraum der Kommunen und damit auch der Spielraum zivilgesellschaftlicher Partizipation innerhalb derselben von verschiedenen Faktoren abhängig sind. Zu diesen Faktoren zählen nicht nur die gesetzlich garantierte Autonomie, sondern auch unter anderem die materiellen Arbeitsbedingungen, finanziellen Ressourcen, die interne Organisation und die Beziehungen der Kommunen zu anderen Institutionen.

Auf Ebene der Provinz-Hauptstädte existieren die Einrichtungen der kommunalen Selbstverwaltung und die Provinzverwaltung des Zentralstaates parallel nebeneinander. Chimoio verfügt nicht nur über den Status einer *autarquia*, sondern ist darüber hinaus auch Sitz der Provinzverwaltung. Dieses Neben- und Gegeneinander unterschiedlicher Regierungs- bzw. Verwaltungsebenen führt zu Konflikten hinsichtlich der Verteilung von Kompetenzen und Aufgabenbereichen (GTZ 2002).<sup>56</sup>

Die selbstverwalteten Gemeinden haben die Stadtwerke, und z.T. Stadtplanungs-, Sekretariats- und Buchhaltungsdienste von den ehemaligen Exekutivräten (*conselhos executivos*) übernommen. Sektorale Stadtdirektionen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Kultur unterstehen jedoch nach wie vor den Fachministerien (Fandrych 2001: 234). Faktisch ist die Autonomie der *autarquias* stark eingeschränkt. Die Funktionsabgrenzung zwischen Provinz und *autarquia* ist nicht klar definiert. Oftmals verhandeln die Städte direkt mit Ministerien in Maputo und überspringen dabei Verwaltungsebenen. Per Gesetz sind die Gemeinden lediglich der Finanz- und Rechtsaufsicht der Ministerien für Finanzen und staatliche Verwaltung unterstellt (Fandrych 2001: 259). Die Direktionen für Unterstützung und Kontrolle (DPAC) repräsentieren das Ministerium für staatliche Verwaltung auf Provinzebene, überwachen die Distriktverwaltungen und sollen die selbstverwalteten Kommunen beraten, sind diesen gegenüber jedoch nicht weisungs-

<sup>55</sup> Dies betrifft die Mehrheit der arbeitsfähigen Bevölkerung. Leider existieren keine exakten Angaben (ANSA. 2002/3).

<sup>56</sup> Eine detaillierte Darstellung dieser Konfliktsituation würde den Rahmen der Arbeit sprengen.

befugt. Von den Kommunen wird dies entweder als unzureichend, oder als Einmischung des Zentralstaats betrachtet (Fandrych 2001: 260; MAE 2003: 7f). In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, inwieweit überhaupt Anreize für eine zivilgesellschaftliche Beteiligung an lokalpolitischen Entscheidungsprozessen bestehen, wenn de facto zentrale Bereiche der Entscheidungsbefugnis der *autarquias* entzogen sind.<sup>57</sup>

Die Strukturen der Gemeindeverwaltung spiegeln die bi-kephale Trennung in Exekutive und Deliberative auf der nationalstaatlichen Ebene wieder.<sup>58</sup> Neu ist die Möglichkeit für parteiunabhängige Kandidaten, sich auf lokaler Ebene zur Wahl zu stellen. Als Exekutivorgan fungieren ein alle fünf Jahre gewählter Bürgermeister (*presidente do conselho municipal*) und die von diesem ernannte kollegiale Gemeindeverwaltung (CM), die dem politischen Vertretungsorgan, der Gemeinderversammlung (AM), untergeordnet sind. Bürgermeister und AM werden durch allgemeines, gleiches, direktes, geheimes und persönliches Wahlrecht bestimmt (Alves/Cossa 1999: 3ff; Verfassung 1997, Art. 192; MAE 2003: 3ff). Das CM bringt Entwürfe ein, diese müssen von der Gemeindeversammlung verabschiedet werden. Dabei hat die AM in der Mehrzahl der Fälle nur beratende Funktion, sie kann Anträge ablehnen, aber nicht verändern (vgl. Hanlon 1997: 24f) (eine Liste der spezifischen Kompetenzen von CM und AM findet sich in Anhang XI). Die Kommunalverwaltung in Chimoio besteht aus der Gemeindeversammlung mit 39 Gemeinderäten (inklusive Vorsitzender, *presidente da AM*) und dem Stadtrat mit sieben Dezernenten (*vereadores*) plus Bürgermeister. Der Bürgermeister ernennt die Dezernenten und die Vorsitzenden der drei Stadtbezirke (*localidades*) persönlich,<sup>59</sup> mindestens die Hälfte der Dezernenten muss aus dem kommunalen Deliberativorgan AM stammen (Gesetz 2/97). Es steht den aus der AM stammenden *vereadores* frei, ihr AM Mandat zu behalten oder abzugeben (2/97, Art. 50, 51; Hanlon 1997: 21). Hier findet eine Überschneidung von Exekutive und Deliberative statt, welche die Gewaltenteilung auf lokaler Ebene in Frage stellt. Innerhalb der AM in Chimoio gibt es einen dreiköpfigen Vorstand (zusammengesetzt aus dem *presidente da AM*, der stellvertretenden Vorsitzenden (*vice-presidente da AM*)) und dem Sprecher (*secretário da mesa*) und eine ständige Kommission, die sich aus den fünf Vorsitzenden der verschiedenen Arbeitskommissionen bildet (vgl. Organigramm von CM und AM in Anhang XII). Die Beziehungen zwischen Exekutive und Deliberative sind aufgrund der vagen Formulierung von Kompetenzabgrenzungen durch Konflikte gekennzeichnet. Die Deliberative ist formal das oberste Entscheidungsorgan, faktisch handelt die Exekutive oftmals, ohne die Zustimmung der AM einzuholen. Der Bürgermeister in

<sup>57</sup> Die direkte Zusammenarbeit von lokalen zivilgesellschaftlichen Kräften mit der Provinz- bzw. nationalen Ebene unter Ausschluss der kommunalen Selbstverwaltung wäre ein interessantes Thema für weitere Studien.

<sup>58</sup> Leider liegen keine Angaben darüber vor, welche Überlegungen ausschlaggebend waren, dass dieses Modell von Kommunalverwaltung übernommen wurde.

<sup>59</sup> Vgl. ANSA, 2002/3; MAE 2002b; Município de Chimoio 2003a; Município de Chimoio 2003b; Município de Chimoio 2002.

Chimoio trifft viele Entscheidungen autoritär, ohne Rücksprache mit CM und AM.<sup>60</sup> Generell existiert das Problem, dass viele Bürgermeister die von der AM getroffenen Entscheidungen missachten.<sup>61</sup> Die Rechenschaftspflichtigkeit des CM in Chimoio ist unzureichend. Sie findet nicht, wie vorgesehen, laufend statt, sondern nur einmal jährlich bei der Verabschiedung des Rechenschaftsberichts. Aufgrund des Boykotts der ersten Kommunalwahlen durch die Opposition und mangels starker unabhängiger Kandidaten gehörten im Untersuchungszeitraum alle Vertreter von AM und CM der Fraktion der FRELIMO an, welche auch auf nationaler Ebene die Regierung stellt. Dies führt zu einer spannungsgeladenen Situation, da im Einzugsbereich von Chimoio laut inoffizieller Berichte im Untersuchungszeitraum eigentlich die Oppositionspartei RENAMO über eine Stimmenmehrheit verfügen würde.<sup>62</sup> Angesichts einer Wahlbeteiligung unter 15% bei den Kommunalwahlen von 1998 darf auch die Frage nach der Legitimation der Mandatsträger gestellt werden.

Das Anfang 1997 verabschiedete Paket von Ausführungsgesetzen (*Pacote Autarquico*) überträgt den Kommunen die Verantwortung in den Bereichen Wirtschafts- und Sozialentwicklung, Umwelt und Lebensqualität. Die Aufgabenstellung ist an die Verfügungsmöglichkeiten über Finanzmittel gekoppelt. Die jährlichen Finanz- und Entwicklungspläne, Kreditaufnahme, Personal- und Stadtplanung müssen von der Zentralregierung genehmigt werden (Gesetz 11/97, Art. 16; 7/97, Art. 6). Die Haupteinnahmequellen sollen lokale Steuern und Gebühren darstellen. Die lokale Wirtschaftsdynamik und Bereitschaft, Steuern zu zahlen, sind jedoch unzureichend. Die Zentralregierung ist verpflichtet, zwischen 1,5 und 3% der jährlich ausgewiesenen Einnahmen über einen interkommunalen Ausgleichsfonds an die Kommunen zu transferieren. Diese Mittel müssen jedoch mit den Distriktverwaltungen geteilt werden (Gesetz 11/97, Art. 40). Der Ausgleichsfonds richtet sich direkt proportional nach dem Aufkommen der Kopfsteuer (Fandrych 2001: 180ff; MAE 2002b: 4; MAE 2003:2). Der Haushalt Chimoios (im Jahr 2002: 13 223 301 237,00 Metical (MT) (entspricht circa 503 000 Euro)) wird zu über 45% aus Subventionen des nationalen Fonds zur Förderung der *autarquias* bestritten.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Vgl. eigene Beobachtungen im Untersuchungszeitraum Januar – April 2003.

<sup>61</sup> Eine detaillierte Beschreibung der internen Defizite der Kommunalverwaltung würde den Rahmen der Arbeit sprengen. Vgl. dazu MAE 2003.

<sup>62</sup> Interview Mandlate 22/02/03; Binse 01/04/03; Zeca 02/04/03; Turatsinhe 24/04/03.

<sup>63</sup> Seit 1999 stiegen die eigenen Einnahmen kontinuierlich von 2 567 060 000 auf 4 724 800 000 MT im Jahr 2001. Das eigene Steueraufkommen setzt sich aus Markt-, Fahrrad- und Körperschaftssteuer zusammen (Município de Chimoio 2003a). Die Unternehmenssteuer muss an den Zentralstaat abgeführt werden. Die Investitionen stiegen gegenüber den Einnahmen nur langsam von 1 836 600 000 MT auf 2 087 200 000 MT. Die Ausgaben für Personal verdoppelten sich fast im gleichen Zeitraum. Fast die Hälfte des Budgets fließt in Personalausgaben. Die Ausgaben für Dienstleistungen stiegen moderat von 2 720 600 000 MT im Jahr 1999 auf 3 680 100 000 MT im Jahr 2001 (MAE 2003: Annex III). Aufgrund des guten persönlichen Verhältnisses des Bürgermeisters zum Provinzgouverneur und zur Zentralregierung erhielt Chimoio 2003 einen Vorschuss und zusätzliche Finanzmittel (Interview Jane 04/03/03; Musmann 19/02/03; Dezernenten CM 14/02/03; Sitzung AM 27/03/03).

Bislang erfüllen nur die wenigsten *autarquias* die in sie gesetzten Erwartungen.<sup>64</sup> Angesichts einer schwachen wirtschaftlichen Basis und wenig Differenzierung in den Lebensbedingungen der Bevölkerung sei auf lokaler Ebene kaum ein Interessenausgleich notwendig.<sup>65</sup> Nach einer Studie des MAE bewegt sich Chimoio im Vergleich mit anderen Gemeinden hinsichtlich seiner Leistungen im unteren Mittelfeld (MAE 2002a).<sup>66</sup> Die Studie des MAE zählt unter anderem die Schaffung von Partizipationsmöglichkeiten für die Bevölkerung als Erfolg auf, spezifiziert diese jedoch nicht näher. In der Auswertung des MAE 2003 wird mangelnde Partizipation als Defizit genannt. Es ist zu beachten, dass hier große Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden bestehen (MAE 2002a: 6; MAE 2003: 11).<sup>67</sup>

#### 4.2.3. Institutionelle Grundlagen von Partizipation<sup>68</sup>

Der folgende Abschnitt gibt einen Überblick über die institutionellen Grundlagen von zivilgesellschaftlicher Partizipation sowie eine erste Einordnung der Reichweite der offiziellen Partizipationsmechanismen. Die Interpretation und Nutzung dieser Möglichkeiten wird genauer unter 4.2.5. diskutiert.

„Lokale Macht“ (*poder local*) ist in Titel IV, Artikel 188 der Verfassung festgeschrieben. *Poder local* setzt sich die Organisation der Partizipation der lokalen Bevölkerung bei der Problemlösungsfindung in ihrer Gemeinde zum Ziel und die Förderung lokaler Entwicklung, Vertiefung und Festigung der Demokratie im Rahmen der nationalen Einheit des mosambikanischen Staats. Zweitens gründet sich *poder local* auf die Initiative und Fähigkeiten der Bevölkerung sowie Kollaboration mit Organisationen der Bürgerbeteiligung (IV Art. 188).

Die Kommunalgesetzgebung sieht verschiedene Mechanismen vor, welche die Partizipation der Bürger erleichtern sollen. Die Beschlüsse und Entscheidungen der kommunalen Organe müssen 30 Tage öffentlich bei der Stadtverwaltung aushängen. Weiter muss ein „adäquates System der Informationsverbreitung öffentlicher Angelegenheiten“ geschaffen werden (2/97 Art.13). Die Sitzungen der AM sind öffentlich (2/97 Art. 44). Der Haushaltsplan muss im *Buletim da Re-*

---

<sup>64</sup> Mbilana 28/01/03; Cistac 28/04/03.

<sup>65</sup> Interview Weimer 23/01/03.

<sup>66</sup> Als Vergleichskriterien dienen: Bereitstellung von Dienstleistungen; Beteiligung der Bevölkerung an der Verwaltung; Organisation der Kommunalorgane; Finanz- und Eigentumsverwaltung; Höhe der Steuereinnahmen; Verhältnis zwischen der selbstverwalteten Gemeinde und den Organen des Zentralstaates; Grad der Wiederherstellung der Infrastruktur (MAE 2002)

<sup>67</sup> Vgl. eigene Beobachtung und Interviews mit Vertretern der Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft neben der Gemeinde Chimoio auch in den Gemeinden Manica (11/02/03; 13/02/03), Catandica (13/03/03), Dondo (18/03/03) und Vilanculos (21/04/03).

<sup>68</sup> Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Verfassung, Kommunalgesetzgebung (*Pacote Autarquico*), das Statut der Gemeinderversammlung (*Regimento da Assembleia Municipal*) und der kollegialen Gemeindeverwaltung (*Regulamento Interno do Conselho Municipal*) von Chimoio). Vgl. Hanlon 1997; MAE 1998; Município de Chimoio 2001a; Município de Chimoio 2001b.

*publica* veröffentlicht werden, Kopien haben interessierten Bürgern zur Verfügung zu stehen (11/97 Art. 5,7). Auch die Rechnungsbilanz der Stadt hat den Bürgern ohne vorherigen Antrag zugänglich zu sein (11/97 Art. 82). Der Schatzmeister muss seinen Bericht täglich aushängen (11/97 Art. 78 Nr.2). Mindestens einmal jährlich hat die Verwaltung über ihre Fortschritte zu informieren (11/97 Art.39), der Bürgermeister hat am Ende des Mandats einen Abschlussbericht vorzulegen (11/97 Art. 84 Nr.1). Ausschreibungen haben öffentlich zu erfolgen (11/97 Art. 96). Es liegt in der Verantwortung des Bürgermeisters und der Stadtversammlung, den Bürgern gegenüber regelmäßig Rechenschaft abzulegen (2/97 Art.96).

Die Bürger haben das Recht, individuell oder über Organisationen schriftliche oder mündliche Anträge, Vorschläge, Reklamationen bei der Stadtversammlung einzubringen. Sollten diese von der Stadtversammlung angenommen werden, so können sie bei der nächsten Sitzungswoche vorgetragen werden (2/97 Art.110).

Lediglich das Gesetz der lokalen Finanzen beinhaltet weitergehende Partizipationsrechte. Es schreibt vor, dass die Bevölkerung Vertreter bei den Erbringern öffentlicher Dienstleistungen einsetzen und über diese an den Entscheidungsprozessen teilnehmen dürfe (11/97 Art. 38).

Die Kommunalgesetzgebung lässt viel Raum für Interpretation. Das *Regimento* der Gemeindeversammlung und das *Reglamento Interno* der kollegialen Gemeindeverwaltung werden in jeder Gemeinde individuell in Anlehnung an die Vorgaben der Kommunalgesetzgebung ausgearbeitet.<sup>69</sup> Die Artikel des *Regimento* und *Reglamento* in Chimoio entsprechen weitestgehend den oben genannten Reglements für Partizipation in der Kommunalgesetzgebung (vgl. besonders *Regimento* Art. 34, 35, 36,41, 52, 70, 71, 74, 75, 76, 77, 99; *Reglamento* Art. 44, 45, 61, 62, 66). Hervorzuheben ist, dass außerordentliche Sitzungen der Gemeindeversammlung auch einberufen werden können, wenn mindestens 5% der wahlberechtigten Bevölkerung dafür stimmen

---

<sup>69</sup> In Dondo, einer Modellgemeinde für zivilgesellschaftliche Partizipation in lokalpolitischen Entscheidungsprozessen, sind folgende Partizipationsmöglichkeiten eingeführt worden: Jedes Viertel verfügt über einen eigenen Vertreter in der Gemeindeversammlung. Jeweils zwei Gemeinderäte sind einem festen Viertel zugeordnet und für die Kanalisierung der Belange der dortigen Bevölkerung an den Gemeinderat zuständig. Jedes Jahr findet eine Versammlung mit Vertretern der Zivilgesellschaft und der Gemeindeverwaltung statt, bei der die einzelnen Stadtteilpläne diskutiert und in einem Entwicklungsplan zusammengefasst werden. Dieses Forum wirkt gleichzeitig als Beratungsgremium für den Bürgermeister. Der Entwicklungsplan wird dann vom Gemeinderat verabschiedet. In den Vierteln bestehen Zellen (*núcleos*), die sich aus gewählten Vertretern der Straßen- und Häuserblöcke zusammensetzen. Dabei wird auf eine gerechte Repräsentation der zehn Mitglieder (ein Vertreter pro Block und mindestens vier Frauen) geachtet. Darüber hinaus werden Aktivisten (vor allem Jugendliche) eingesetzt, um Erhebungen durchzuführen und die Gemeinde zu mobilisieren. Die Kommunalverwaltung in Dondo hat auch eine eigene Abteilung für Bürgeranfragen eingerichtet (*Departamento de Assuntos Comunitários*), das die Belange von Bürgern an die zuständigen Stellen weiterleitet (vgl. Besuch Dondos 18/03/03).

(*Regimento*, Art.36 e). Ferner verfügen die Stadtviertel über eine eigene Gerichtsbarkeit. Richter und Beigeordnete werden von den Bewohnern des Viertels gewählt.<sup>70</sup>

Nach Ansicht verschiedener kommunalpolitischer und zivilgesellschaftlicher Vertreter ist die Gesetzgebung zu Partizipation ausreichend, bzw. Partizipation bereits automatisch durch *poder local* gegeben.<sup>71</sup> Das Problem sei jedoch, dass zu wenige Bürger (und Gemeindepolitiker) diese kennen und zu wenig Verbreitung und Bewusstseinsbildung hinsichtlich der Partizipationsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft seitens der Politiker und der Medien betrieben würden.<sup>72</sup> Darüber hinaus ist aus eigenen Beobachtungen<sup>73</sup> zu konstatieren, dass die Vorgaben hinsichtlich institutionalisierter Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung in Chimoio meist gar nicht, oder unzureichend in die Praxis umgesetzt werden (siehe nähere Ausführungen unter 4.2.5.).

Die gesetzlichen Regelungen zielen in erster Linie auf die Information der Bevölkerung ab. Lediglich das Gesetz zu lokalen Finanzen sieht begrenzte Partizipation auf der Ebene von Konsultation vor. Instrumente wie zum Beispiel Referenden sind nicht vorgesehen.<sup>74</sup> Ein Problem besteht darin, dass viele kommunale Mandatsträger Partizipation bereits durch die kommunale Selbstverwaltung an sich manifestiert sehen. Hier wird ein Konflikt zwischen Repräsentation und Partizipation ersichtlich. Es mangelt der Gesetzgebung an klar definierten Richtlinien zu Partizipation, welche über den Aspekt der Information hinausgehen. Für die kommunale Wahlbevölkerung in den *autarquias* ist durch die Einrichtung demokratisch gewählter Deliberativversammlungen und Bürgermeister de jure Repräsentativität gewährleistet. Eine Grundlage für lokalpolitische Partizipation außerhalb des Parteienspektrums wurde geschaffen. Inwieweit de facto Repräsentativität besteht und welche Chancen und Grenzen direkter zivilgesellschaftlicher Beteiligung bestehen, wird in den folgenden Abschnitten betrachtet.

#### 4.2.4. Zivilgesellschaft in Chimoio

Zunächst werden die verschiedenen zivilgesellschaftlichen Akteure dargestellt (vgl. Graphik 4.1). Die Diskussion von Art, Ausmaß und Ziel ihrer Partizipation findet unter Abschnitt 4.2.5. statt.

##### 4.2.4.1. NGOs/CBOs<sup>75</sup>/Verbände

In Chimoio sind etwa 40 formell konstituierte NGOs, CBOs bzw. Verbände tätig. Die meisten sind auch auf Provinz- bzw. nationaler Ebene vertreten. Darunter fallen z.B. Menschenrechts-

<sup>70</sup> Interview PROPOSTA 14/02/03, Dezernenten 19/02/03, Jackson 19/02/03, Jane 04/03/03, Monteiro 01/04/03, Zeca 02/04/03, Januário 02/04/03. Auf diese Strukturen kann leider im Rahmen dieser Arbeit nicht näher eingegangen werden.

<sup>71</sup> Vgl. Äußerung Ilal 10/04/03.

<sup>72</sup> Interview Turatsinhe 24/04/03; Proposta 12/04/03; Dezernenten CM 19/02/03; Saúl und Stadträte 06/03/03; Umfrage 10/04/03.

<sup>73</sup> Zeitraum Januar bis April 2003.

<sup>74</sup> Cistac 28/04/03.

<sup>75</sup> Community Based Organisations.

und Frauenrechtsorganisationen, Unternehmer- und Bauernzusammenschlüsse, Organisationen der politischen Bildung etc. Nur wenige Organisationen entstanden aus der lokalen Bevölkerung heraus direkt in Chimoio. Da die *autarquia* Chimoio zugleich Provinzhauptstadt ist, lässt sich schwer trennen, welche Organisation auf welcher Ebene versucht Einfluss zu nehmen.

#### 4.2.4.2. Traditionelle Autoritäten

Die Angaben über die genaue Zahl der *régulos* in Chimoio variierten. Vertreter der Kommunalverwaltung gaben zu, dass sie ihnen nicht bekannt sei. Zivilgesellschaftliche Vertreter gaben eine *rainha* (Königin) und zwei *régulos* an. Aus Gesprächen mit *régulos* und Parteisekretären ging hervor, dass in Chimoio eine Aufgabenteilung besteht: die Parteisekretäre kümmern sich um politische Angelegenheiten, während die *régulos* mehr für die spirituellen Bedürfnisse der Bevölkerung zuständig sind.<sup>76</sup> Im offiziellen Sprachgebrauch wurde in Chimoio nicht mehr nach *régulos* und Parteisekretären bzw. anderen Führungspersonlichkeiten unterschieden, sondern der Begriff *líderes comunitários* gebraucht. Ihre Funktion ist jedoch nach wie vor unklar, auch inwieweit das Gesetz 15/2000 auch die *autarquias* betrifft. Dabei gab der Sprecher des Conselho Municipal zu, dass diesbezügliche Vorschläge noch nicht ausgereift seien und die Kommunalverwaltung auch über keinerlei Handhabe verfüge, von den *líderes comunitários* Rechenschaft einzufordern.<sup>77</sup>

#### 4.2.4.3. Politische Parteien und Strukturen des Einparteienstaates

Parteien werden laut einer Umfrage in Chimoio mehrheitlich zur Zivilgesellschaft gezählt. Gerade die Parteienvertreter selbst sehen sich als Teil der Zivilgesellschaft an.<sup>78</sup> Es gibt in Chimoio sieben Parteien,<sup>79</sup> von denen sich jedoch nur die sich an der Macht befindliche öffentlich präsentiert. Indem die Opposition die ersten Kommunalwahlen 1998 boykottierte, hat sie sich selbst ins Abseits manövriert. Auf Ebene der Stadtviertel greifen nach wie vor die Strukturen des früheren sozialistischen Einparteiensystems, obwohl diese nicht offiziell in den Statuten der Kommunalverwaltung verankert sind (siehe Graphik in Anhang XIII). In Bezug auf die Gewerkschaften und die „Massenorganisationen“ variierten die Ansichten, ob es sich dabei nach wie vor um Organisationen der (Einheits-)Partei oder inzwischen um unabhängige Organisationen handle.<sup>80</sup>

#### 4.2.4.4. Kirchen

In Chimoio ist eine sehr bunte Kirchenlandschaft vertreten, die sich in über 100 Denominationen gliedert. Die Kirchenvertreter halten sich jedoch weitgehend aus dem politischen Tagesgeschäft

---

<sup>76</sup> Runder Tisch 12./03/03, Interview mit *régulo* Alfinove und Parteisekretär Januário des Viertels Vila Nova 02/04/03, Workshop *Community Participation* 10/04/03, Interview Sande 01/04/03, Matessa 15/04/03.

<sup>77</sup> Interview Mandlate 22/02/03, Matessa 15/04/03.

<sup>78</sup> Umfrage 10/04/03.

<sup>79</sup> FRELIMO, RENAMO, Partido Trabalhista, PACODE, PIMO, PCN, MONAMO.

<sup>80</sup> Umfrage 10/04/03.

heraus und konzentrieren sich auf soziale und missionarische Arbeit in den Stadtvierteln. Die muslimische Gemeinde (mit eigens gewählten Vorsitzenden und Vertretern) verfügt insofern über einigen Einfluss, als sie finanziell Aktivitäten der Kommunalverwaltung unterstützt. Dies dient in erster Linie dem Lobbying für Belange der eigenen Gemeinde oder des eigenen Unternehmens.<sup>81</sup>

#### 4.2.4.5. *Ausländische Organisationen*

In Chimoio sind eine Reihe bi- und multilateraler Organisationen vertreten. Nach den wichtigsten zivilgesellschaftlichen Organisationen gefragt, listen sowohl Kommunalpolitiker als auch zivilgesellschaftliche Vertreter in Chimoio an oberster Stelle ausländische Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit (GTZ, FAO, etc.) auf.<sup>82</sup>

#### 4.2.4.6. *Radio*

In Chimoio sind zwei Radiosender vertreten. Das in der ganzen Provinz zu empfangende staatliche Radio Moçambique (RM) und das von der UNESCO eingerichtete Gemeinschaftsradio GESOM, dessen Reichweite auf Chimoio begrenzt ist. Abgesehen von den teuren Kosten für die Ausstrahlung eines eigenen Beitrags bei RM wurde dem Sender von der Zivilgesellschaft auch Parteilichkeit vorgeworfen. GESOM sendet in mehreren lokalen Sprachen.<sup>83</sup>

#### 4.2.4.7. *Unternehmer und engagierte Einzelpersonen*

Auch Unternehmer werden in Chimoio als Teil der Zivilgesellschaft angesehen. Sie beteiligen sich vor allem durch finanzielle Hilfen für Infrastrukturprojekte, Nothilfe und als Sponsoren für Gemeindefeste und Einladungen der Vertreter der Kommunalverwaltung zum Essen. Dabei betreiben sie in erster Linie Lobbying in eigener Sache.<sup>84</sup> Daneben gibt es auch einzelne engagierte Bewohner, die z.B. in den Stadtvierteln Entwicklungsaufgaben organisieren (z.B. Müllentsorgung), ohne formell einer Organisation angeschlossen zu sein.

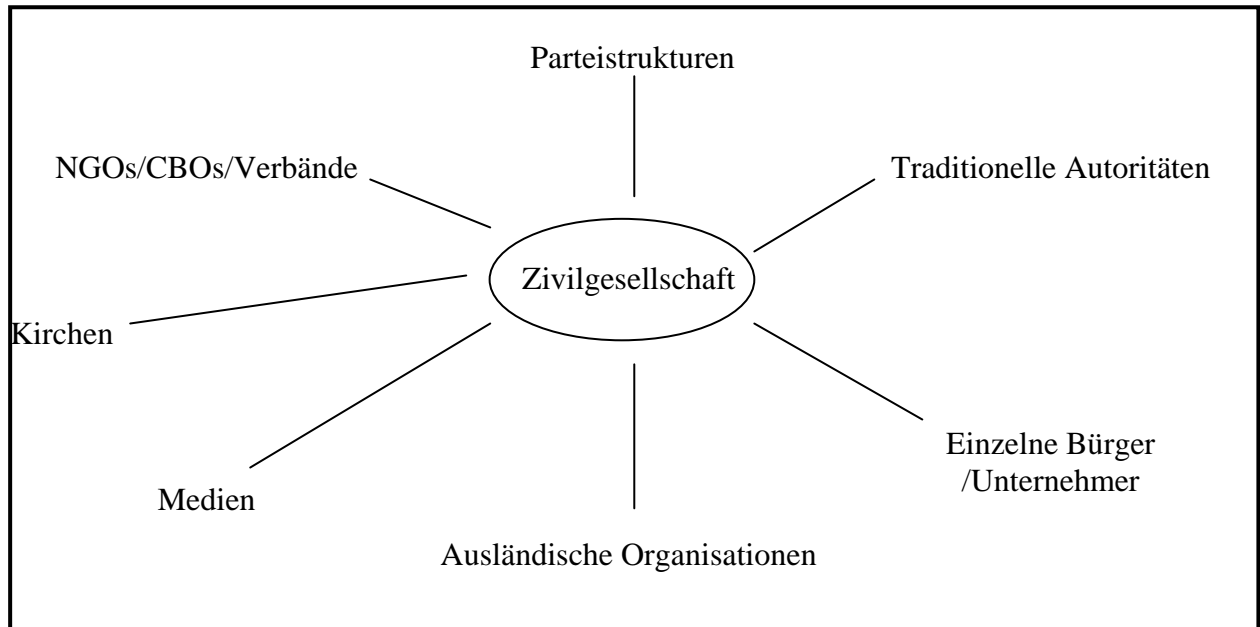
---

<sup>81</sup> Eigene Beobachtung bei Abendessen mit Vertretern von AM+CM 05/03/03; Umfrage 10/04/03; Interview Fanheiro 05/03/03, Xavier 06/03/03.

<sup>82</sup> Interview Jane 04/03/03; Umfrage 10/04/03.

<sup>83</sup> Runder Tisch 12/03/03; Radiobatten 19/03/03, 17/04/03; Interview Manhepero 04/03/03, Silva 10/03/03. Die Einbeziehung weiterer Medien, wie z.B. Zeitungen, hätte den Rahmen der Studie gesprengt.

<sup>84</sup> Vgl. eigene Beobachtung 28/02/03, 05/03/03; Interview Fanheiro 05/03/03; Jane 04/03/03.



Graphik 4.1.: Zivilgesellschaftliche Akteure

#### 4.2.5. Dimensionen zivilgesellschaftlicher Partizipation

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf das in 3.4. vorgestellte Analyseraster von Plummer (2000) zum Ausmaß zivilgesellschaftlicher Partizipation. Unter der jeweiligen Überschrift der folgenden Unterkapitel finden sich die Kurzcharakteristika der entsprechenden Dimension. In Erweiterung von Plummers Ansatz sollen die Dimensionen auch negative Wirkungen auf Partizipation durch Maßnahmen und Einstellungen der Vertreter der Kommunalverwaltung und der Zivilgesellschaft beinhalten.

##### 4.2.5.1. Manipulation

Diese Dimension beinhaltet, dass zivilgesellschaftliche Partizipation für ausbeuterische Zwecke benutzt wird (z.B. freie Arbeitskraft, Geberbedingungen, politischer Nutzen). Auf dieser Ebene ist daher keine tatsächliche demokratische Partizipation nach der Arbeitsdefinition in Kapitel 3.1.1. gegeben.

Die Haltung des AM und der CM gegenüber zivilgesellschaftlicher Partizipation lassen sich als sehr widersprüchlich bezeichnen und sind oftmals personenabhängig. Es muss deutlich zwischen dem offiziellen Diskurs und der Umsetzung in der Praxis differenziert werden.<sup>85</sup> Besonders aufschlussreich sind die etwa fünfmal im Jahr stattfindenden Sitzungswochen der AM, bei denen

<sup>85</sup> Es würde den Rahmen dieses Berichts sprengen, die generellen Defizite der Strukturen und Kompetenzverteilung von Bürgermeister, CM und AM, sowie personelle Defizite aufzuzeigen. Von Mitgliedern der AM wurde beispielsweise beanstandet, dass die eigenen Mitglieder von Stadtrat und Stadtversammlung die Kommunalgesetzgebung nicht kennen würden. Kritisiert wurde auch die faktisch komplette Abhängigkeit der AM vom Bürgermeister. Niedriger Bildungsgrad der gewählten Vertreter, Desinteresse und mangelnde Kompetenz seien weit verbreitet. Bei Sitzungen seien es immer dieselben wenigen Vertreter, welche das Wort ergreifen würden (vgl. eigene Beobachtungen und Gespräche Januar – April 2003). Es sei an dieser Stelle lediglich angemerkt, dass diese und weitere Defizite indirekt einen negativen Einfluss auf die Bereitschaft und die Möglichkeiten zur Förderung von Partizipation haben.

der Bürgermeister Rechenschaft ablegen muss. Laut Statut der AM sind diese Sitzungen öffentlich, faktisch wurden jedoch die Teilnehmer, welche nicht der AM angehören, direkt vom Sekretär der AM (*secretário da mesa da AM*) eingeladen. Es handelte sich dabei in erster Linie um parteinahe Vertreter und Unternehmer. Weiter bestand die Möglichkeit für interessierte zivilgesellschaftliche Vertreter und Bürger, mindestens zwei Tage vor Sitzungsbeginn offiziell um Teilnahmeerlaubnis zu bitten.<sup>86</sup> Im *Regulamento* ist festgelegt, dass Besuchern bei der Sitzung kein Rederecht zusteht, es sei denn der *presidente da AM* erteilt dieses. Das fehlende Rederecht der Bürger stellt eine Schwäche der Gesetzgebung dar, welche hemmend auf die Bereitschaft der Zivilgesellschaft zur Beteiligung wirken kann. Vor dem Hintergrund des schwachen Einflusses des AM stellt sich jedoch auch die Frage nach dem Anreiz für eine Beteiligung in diesem Rahmen. Besucher hatten vor Beginn der eigentlichen Sitzung die Möglichkeit, Kommentare und mündliche Anträge vorzubringen, allerdings bestand für den *mesa da AM* keine Verpflichtung, darauf einzugehen. Im Laufe des Jahres konnten auch schriftliche Anträge beim Sekretär des *mesa da AM* eingebracht werden, die letzte Entscheidung, ob diese in der Sitzung berücksichtigt werden, behielt sich der *mesa* vor. Zivilgesellschaftliche Vertreter beklagten gerade die Willkür der Verfahrensweisen bei den Sitzungen der AM.<sup>87</sup> Dazu gehört auch die Freiheit des *presidente*, auf bestimmte Fragen nicht zu antworten. Aufgrund zu spät eingegangener Berichte der Kommissionen der AM wurde, statt einer öffentlichen Plenarsitzung, Gruppenarbeit abgehalten. Die Diskussion der eigentlichen Hauptstreitpunkte fand innerhalb der Fraktion und unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Die weiteren Sitzungstage dienten lediglich der Akklamation bereits vorgefasster Entscheidungen. Dies stand dem Gebot von Transparenz und Öffentlichkeit entgegen. Aber auch seitens zivilgesellschaftlicher Vertreter wurde während der ganzen Sitzung keine Rechenschaft von der Kommunalverwaltung eingefordert. Die Sitzung der AM wurde mit dem speziellen FRELIMO-Händeklatschen beendet, ein Hinweis auf die starke parteipolitische Prägung der Kommunalverwaltung.<sup>88</sup>

Seit 1998 haben mehrere Treffen der Vertreter des CM mit verschiedenen zivilgesellschaftlichen Vertretern statt gefunden, jedoch lediglich zu Beginn der Legislaturperiode und kurz vor den anstehenden Kommunalwahlen. Aus dem Terminkalender 2003 des Bürgermeisters ging hervor, dass es sich bei den vor der Wahl zu besuchenden Organisationen vor allem um Unternehmen und parteinahe Organisationen handelte. Solch ein Besuchsprogramm hatte es laut verschiedener

---

<sup>86</sup> Die folgenden Ausführungen beziehen sich in erster Linie auf Beobachtungen und Erfahrungen der Sitzungswoche vom 24/03.-31/03/03, welche von der Hospitantin persönlich begleitet wurde, sowie auf mündliche Berichte von früheren Sitzungswochen.

<sup>87</sup> Interview PROPOSTA 14/02/03, Jackson 19/02/03, Chimonso 21/02/03, Fanheiro 05/03/03; Treffen AM 06/03/03; Runder Tisch 12/03/03; eigene Beobachtung der Sitzung der AM 24/03/03-31/03/03.

<sup>88</sup> Beobachtung 31/03/03.

zivilgesellschaftlicher Vertreter in den vergangenen Jahren nicht gegeben. Daneben fanden auch informelle Treffen des Bürgermeisters zum Beispiel mit Parteisekretären statt.<sup>89</sup>

Audienzen beim Bürgermeister waren von dessen guten Willen abhängig. Die Wartezeit konnte von einer Stunde, über einen Tag bis zu zwei Wochen, bis vergeblich betragen. Zur Rolle des Bürgermeisters ist hinzuzufügen, dass er nicht der Wunschkandidat der lokalen FRELIMO für dieses Amt war, sondern von höherer Parteiebene „aufgezwungen“ wurde. Auf die Frage nach dem Kandidaten für die nächsten Kommunalwahlen hieß es, die Entscheidung sei noch nicht von der zentralen Parteiführung mitgeteilt worden. Keine Entscheidung kam am Bürgermeister vorbei. Hierarchisches Denken zeigte sich fest verankert. Einzelne Vertreter der AM bzw. des CM, die sich mit Vorschlägen zur Förderung von Partizipation hervortaten, wurden sofort von „Parteisoldaten“ zurückbeordert.<sup>90</sup>

Besuche von Vertretern der Kommunalverwaltung in den Vierteln fanden selten und unregelmäßig statt. Sie standen meist in Zusammenhang mit Besuchen nationaler Politiker oder ausländischer Organisationen oder der Einweihung von Projekten der Stadt. Sie dienten mehr der Eigenpräsentation denn dem Eingehen auf Wünsche, Kritik und Anregungen der Bevölkerung.<sup>91</sup>

CM und AM stützten sich zur Rückbindung an die Bevölkerung auf die örtlichen Parteisekretäre und Dynamisierungsgruppen. Die faktische Einbeziehung der Strukturen des früheren sozialistischen Einparteienstaats in die kommunale Selbstverwaltung beinhaltet eine komplexe Problematik. Seitens der Dezernenten und Mitglieder des AM wurde das Argument vertreten, sie seien auf diese Strukturen angewiesen, da die neue Kommunalverfassung keine Vertretung der Stadt an der Basis bzw. in den Vierteln vorsehe. Dagegen kann eingewendet werden, dass es ursprünglich seitens der AM in Chimoio den Vorschlag gegeben hat, jedem Viertel eigene AM-Vertreter fest zuzuteilen. Diese Idee ist jedoch nie umgesetzt worden. Die parteiintern gewählten bzw. ernannten (d.h. nicht von den Bürgern der Stadtviertel demokratisch gewählt)<sup>92</sup> Parteisekretäre in den Vierteln können theoretisch über Legitimität bei der Mehrzahl der Einwohner des Viertels verfügen, dies trifft jedoch in den wenigsten Fällen zu. In der Praxis herrschte lediglich unter FRELIMO-Anhängern die Bereitschaft, mit dem Sekretär und dessen Beirat zusammen zu arbeiten und zu öffentlichen Treffen zu kommen. Viele Einwohner sahen sich nicht ausreichend durch den Parteisekretär repräsentiert und verweigerten ihre Unterstützung. Durch diese parteipoliti-

---

<sup>89</sup> Interview Jackson 19/02/03; Mandoffa 03/03/03; eigene Beobachtung 10/03/03; Sitzung 16/04/03.

<sup>90</sup> Eigene Beobachtung 16/04/03.

<sup>91</sup> Interview Jackson 19/02/03, Saúl 06/03/03; Treffen AM 11/03/03; eigene Beobachtung 28/02/03; Interview Mabunda 12/03/03; Gespräche in Armenvierteln 01/04/03, 02/04/03, 03/04/03, 10/04/03.

<sup>92</sup> Dies könnte sich mit dem Dekret 15/2000 ändern.

sche Prägung kam es nicht zu gemeinschaftlichen Aktivitäten der örtlichen Bevölkerung zugunsten gemeinsamer Interessen. FRELIMO nahestehende Massenorganisationen wie die Frauenorganisation OMM wurden für Zujubeln und Öffentlichkeitswirksamkeit bei offiziellen Veranstaltungen von der Kommunalverwaltung benutzt.<sup>93</sup> Auf die guten Beziehungen zu den ehemaligen Unabhängigkeitskämpfern wurde auch für den anstehenden Kommunalwahlkampf zurückgegriffen: „wir [FRELIMO] sind die *autarquia*, mit eurer Hilfe werden wir gegen den Feind [RENAMO] gewinnen“.<sup>94</sup> Darüber hinaus gestand die Kommunalverwaltung den Parteisekretären die Ausübung von Aufgaben wie die Zuteilung von Grundstückstiteln und Unterschriften für Renten bzw. Sozialansprüche zu, obwohl dies nicht gesetzlich verankert ist.

Diese Praxis ist ambivalent zu sehen. Einerseits ist darin eine Entlastung der Kommunalverwaltung und eine Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an lokalen Aufgaben zu sehen. Andererseits ist aber auch die willkürliche Ausnutzung dieser Funktionen zugunsten der Partei und eigener Bereicherung gang und gäbe.<sup>95</sup> Es gibt keine einheitlichen Kriterien, und vor allem keine Institution, welche die Ordnungsmäßigkeit der Verfahren prüfen und Parteisekretäre zur Rechenschaft ziehen könnte. Dies trägt nicht dazu bei, das Vertrauen und den Willen zur Zusammenarbeit mit den Parteistrukturen zu stärken. Es fehlt an dem Bewusstsein, dass kommunalpolitische Probleme alle angehen und nicht parteipolitisch gebunden sind.<sup>96</sup> Ein besonderes Phänomen in diesem Zusammenhang ist auch die Zerstörung, mangelnde Wartung bzw. Diebstahl öffentlichen Eigentums, welche auf mangelnde Identifikation der Bevölkerung mit der selbstverwalteten Gemeinde hindeuten.<sup>97</sup> Grundsätzlich wäre eine Änderung des *Pacote Autárquico* hinsichtlich des Wahlmodus und der Verantwortlichkeiten zu überlegen. Mehr Wettbewerb zwischen direkt auf Ebene der Stadtteile (statt nach Parteiliste) nominierten Kandidaten würde den Abstand zwischen Abgeordneten und Bürgern verringern. Die Repräsentation der Bevölkerung jedes Viertels und verstärkte Rechenschaftspflicht seitens der Mandatsträger könnte so besser gewährleistet werden.

In Chimoio arbeiteten Partei und traditionelle Strukturen teilweise zusammen. Dies war jedoch überwiegend eine einseitige Angelegenheit. Für die Partei in ihrer Funktion als Kommunalverwaltung bedeutete es in erster Linie, von der natürlichen Legitimität der *régulos* und der *rainha*

---

<sup>93</sup> Eigene Beobachtung 28/02/03 (Tag der mosambikanischen Frau);

<sup>94</sup> Eigene Beobachtung 11/03/03.

<sup>95</sup> Treffen mit den Dezenten des CM 14/02/03; Runder Tisch 12/03/03.

<sup>96</sup> Interview Mandlate 22/02/03; Treffen AM 06/03/03; Interview Mabunda 12/03/03, Sande 01/04/03, Monteiro 01/04/03, Matessa 15/04/03; Runder Tisch 12/03/03; eigene Beobachtung Sitzung der Assembleia 24/03/03-31/03/03; Besuche in den Armenvierteln 01/04/03; Workshop 10/04/03.

<sup>97</sup> Z.B. wurden Straßenschilder geklaut und zu Töpfen verarbeitet. Brunnen, die von der Bevölkerung selbst verwaltet werden, sind laufend kaputt. Teilweise werden für die Benutzung Gebühren erhoben, von denen niemand weiß, wo sie hinfließen. Vgl. Interviews Dezenten CM 14/02/03; Jane 04/03/03; Tagangai 20/02/03; Runder Tisch 12/03/03; Chimonzo 21/03/03.

zu profitieren. Bei offiziellen Anlässen wie Einweihungsfeiern von Infrastrukturprojekten durften diese nicht fehlen. Von der Bevölkerung wurde aber auch explizit ihre Teilnahme eingefordert. *Régulos* wurden zu öffentlichen Sitzungen eingeladen, sie suchten ihrerseits jedoch selten die Rückbindung an die Kommunalverwaltung. Das generelle „Benutzen“ der *régulos* zur Aufwertung der eigenen Projekte gegenüber der Bevölkerung wurde von der Kommunalverwaltung nicht in Frage gestellt.<sup>98</sup>

Mitglieder der Oppositionsparteien scheuten öffentliche Auftritte aus Angst vor Repressalien (es gab Beispiele von Jobverlust, Versetzung, etc.). Selbst die Kandidaten für die Kommunalwahlen werden erst kurz vor der Wahl bekannt gegeben, um dadurch entstehenden politischen Druck zu vermeiden. Im Verlauf der Untersuchung stellte sich heraus, dass es Schwierigkeiten gab, Vertreter der Oppositionsparteien zu treffen. Sie waren nur über Mittelsleute erreichbar. Auch die GTZ riet von Treffen nur mit Oppositionsvertretern so kurz vor den anstehenden Kommunalwahlen ab.<sup>99</sup> Der Einfluss der Oppositionsparteien auf kommunalpolitische Entscheidungsprozesse über offizielle Kanäle beschränkt. Indirekt übten sie jedoch Druck auf AM und CM aus. Chimoio galt als Hochburg der RENAMO, dieser wurden gute Chancen zugestanden, die Kommunalwahlen 2003 zu gewinnen.<sup>100</sup> Seitens der Vertreter der Oppositionsparteien und anderer zivilgesellschaftlicher Kräfte wurde beklagt, dass de facto nach wie vor die Strukturen des Einparteienstaates (Parteisekretäre, Dynamisierungsgruppen, Massenorganisationen) dominierten und eine Partizipation der Opposition erschwerten.<sup>101</sup> Es kam vor, dass über Radio als öffentliche Veranstaltungen deklarierte Treffen in geschlossenem Rahmen abgehalten wurden und Besucher mit dem Argument ausgewiesen wurden, es handle sich hier um eine politische Versammlung.<sup>102</sup> Interessanterweise wurde vielen NGOs in Chimoio von der Kommunalverwaltung vorgeworfen, der Opposition anzugehören. Es fiel seitens mehrerer Stadträte die Aussage, „Zivilgesellschaft, das sind die Parteien der Opposition“.<sup>103</sup> Der FRELIMO-Kommunalverwaltung wurde seitens der Opposition „mangelnder politischer Willen“ vorgeworfen. Umgekehrt wurde der Opposition „fehlender Patriotismus“ durch Vertreter der Kommunalverwaltung bescheinigt. Damit zeigte sich ein tiefes Misstrauen gegenüber jeglicher Form von Kritik an der Kommunalverwaltung.<sup>104</sup> Kritik wurde in erster Linie als Gefahr und nicht als Chance für eine konstruktive Auseinandersetzung über kommunalpolitische Entscheidungsprozesse gesehen.

---

<sup>98</sup> Interview Chimonzo 21/02/03, Proposta 14/02/03, Alfinove 02/04/03, Matessa 15/04/04; Radiodebatte 19/03/03.

<sup>99</sup> Interview Chimonzo 21/02/03; eigene Beobachtung Treffen der Unabhängigkeitskämpfer 11/03/03; eigene Beobachtung Sitzung der Assembleia 24/04/03-31/04/03; Radiodebatte 17/04/03; Umfrage 10/04/03; Sitzung AM+CM 16/04/03.

<sup>100</sup> Interview Chimonzo 21/02/03, Zeca 02/04/03; Runder Tisch 12/03/03.

<sup>101</sup> Vgl. Umfrage 10/04/03; Besuche in den Armenvierteln 01/04/04, 02/04/04, 03/04/04, 10/04/04; Interview Tagangai 20/02/04.

<sup>102</sup> Eigene Beobachtung Treffen der Unabhängigkeitskämpfer 13/03/03, Sitzung der Assembleia 26/03/03.

<sup>103</sup> Treffen mit AM und CM 16/04/03.

<sup>104</sup> Interview Chimonzo 21/02/03, Mandlate 22/02/03, Mandoffa 03/03/03; Runder Tisch 12/03/03; Treffen mit AM und CM 16/04/03; eigene Beobachtung 05/03/03.

Dazu steht teilweise im Widerspruch, dass die Nähe zur dominierenden politischen Fraktion für zivilgesellschaftliche Vertreter vor dem Hintergrund der momentanen Mandatsverteilung unerlässlich war, um Zugang zu Einflussnahme auf kommunalpolitische Entscheidungsprozesse zu erhalten. Darüber hinaus wurde die Einstellung vertreten, dass faktisch nur die ausländischen Geberorganisationen direkten Einfluss auf lokalpolitische Entscheidungsprozesse hätten.<sup>105</sup> Dies wirft starke Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit von NGOs auf. Sowohl von Seiten der Oppositionsparteien als auch aus den eigenen NGO-Reihen wurde das Problem aufgeworfen, sich bei der eigenen Schwerpunktsetzung zu stark an der Politik der (ausländischen) Geber und der Partei an der Macht zu orientieren. Dies sollte ausländischen Organisationen Anlass geben, ihre Rolle bei der Einflussnahme auf lokalpolitische Entscheidungsprozesse immer wieder neu kritisch zu überdenken, um eine Richtungsvorgabe, die nicht notwendigerweise den Wünschen der Zielgruppe entsprechen muss, zu vermeiden.

Ein Mangel an finanziellen Mitteln wurde seitens des CM als Haupthindernis für die Förderung von Partizipation beanstandet. Laut Vertreter der AM sei die Verantwortung für unzureichende Partizipation jedoch nicht nur bei der Kommunalverwaltung zu suchen, die Zivilgesellschaft müsse selbst mehr einfordern. Einige zivilgesellschaftliche Gruppen sahen ihre Aufgabe in der Aufklärung der Bevölkerung in den Armenvierteln über ihre Rechte und Pflichten als Bürger und in der Mobilisierung der Bevölkerung zur Beteiligung an gemeinschaftlichen Entwicklungsprojekten. Doch die Mehrzahl der formellen NGOs hatte selbst Schwierigkeiten, zur Bevölkerung in den Stadtvierteln Zugang zu finden. Sie wurden von der Bevölkerung nicht als repräsentativ angesehen, darüber hinaus saß das Misstrauen tief, die NGOs könnten ebenfalls parteipolitische Interessen vertreten. Es herrschte unter der Bevölkerung Angst, sich offen zu äußern. Parteipolitische Differenzen behinderten auch hier Initiativen seitens der Zivilgesellschaft.<sup>106</sup>

#### *4.2.5.2. Information*

Diese Dimension beinhaltet, dass viele Projekte unter dem Etikett Partizipation stattfinden. Tatsächlich teilen aber Vertreter der Kommunalverwaltung lediglich Informationen mit bzw. zivilgesellschaftliche Vertreter stellen Informationen zur Verfügung.

Immer wieder tauchte seitens der Mitglieder des CM und der AM das Argument auf, dass es sich beim Thema Partizipation um einen neuen Prozess handle, der mehr Zeit und Anstrengungen bedürfe. Die AM und das CM wiesen darauf hin, dass die Gesetzgebung zusammen mit einem Auf-

<sup>105</sup> Vgl. Interview Chimonzo 21/02/03; Umfrage 10/04/03.

<sup>106</sup> Runder Tisch 12/03/03; Interview Chimonzo 21/02/03, Mandoffa 03/03/03, Mabunda 12/03/03, Binse 01/04/03, Saúl 09/04/03; eigene Beobachtung 10/04/04.

ruf zur Beteiligung an kommunalpolitischen Aufgaben von der Kommunalverwaltung verbreitet worden sei. Die Zivilgesellschaft warte jedoch auf weitere Initiativen der Kommunalverwaltung und sei sich nicht über die Wichtigkeit der Zusammenarbeit im Klaren. Die Schwierigkeit liege darin, die beste Form von Bürgerbeteiligung zu identifizieren. Das CM beklagte, dass es auch seinerseits über zivilgesellschaftliche Projekte und Aktivitäten nicht ausreichend informiert werde.<sup>107</sup>

Öffentliche Informationskanäle wurden unzureichend genutzt. Der Sitzungstermin der AM wurde über Radio bekannt gegeben, allerdings nicht im lokalen Sender GESOM. In den Schaukästen der AM und des CM waren keine Aushänge über Termine und Tagesordnungen der AM und des CM zu finden. Die dort ausgestellten Dokumente waren allesamt veraltet, es wurde nicht auf eine regelmäßige Aktualisierung geachtet. AM (sowie die einzelnen Arbeitskommissionen) und CM legten jährlich einen Rechenschaftsbericht vor. Während der Legislaturperiode wurde jedoch lediglich ein einziges Mal eine schriftliche Stellungnahme zu Anfragen der Bevölkerung bei Sitzungswochen der AM verfasst.<sup>108</sup> Berichte über die bisherigen Tätigkeiten der Kommunalverwaltung seit 1998 waren schwer zugänglich, sie bedurften einer eigenen Erlaubnis des Bürgermeisters.<sup>109</sup> Damit werden die Informationsmöglichkeiten von interessierten Bürgern erschwert.

Aushänge sollten zukünftig an zentraleren Orten angebracht werden (z.B. Märkte, Gesundheitsposten, Schulen, etc.). Darüber hinaus wäre es notwendig, alternative Wege der Informationsvermittlung zu gehen (z.B. Durchsagen über Lautsprecher, Theatervorführungen, etc.), da schriftliche Informationen wiederum nur einem kleinen Prozentsatz der Bevölkerung verständlich und zugänglich sind (auf Grund von Analphabetismus sowie einer formalisierten, juristischen und technischen Sprache der Dokumente).<sup>110</sup>

Auffällig war auch, dass neben den eingeladenen Parteivertretern lediglich ein einziger zivilgesellschaftlicher Vertreter die Sitzungswoche Ende März begleitete.<sup>111</sup> Hier muss stärker nach den Gründen gefragt werden. Ist dies auf unzureichende Information, zeitliche Ressourcen bzw. Bereitschaft zurückzuführen? Mangelnde Beteiligung der Zivilgesellschaft liegt auch im fehlendem

---

<sup>107</sup> Treffen CM 19/02/03; Treffen AM 06/03/03; Interview Jorge 10/03/03, Mabunda 12/03/03; Radiodebatten 19/03/03, 17/04/03; Workshop 10/04/03; eigene Beobachtung Sitzung der Assembleia 24/03/03-31/03/03.

<sup>108</sup> Sitzungswoche XVIII, März 2001; Município de Chimoio 2001c.

<sup>109</sup> Eigene Erfahrung und Beobachtung im Untersuchungszeitraum.

<sup>110</sup> Eigene Beobachtungen im Untersuchungszeitraum Januar bis April 2003; Runder Tisch 12/03/03; Interview Serra Choa 25/03/03; Besuche in den Armenvierteln 01/04/03, 02/04/03, 03/04/03.

<sup>111</sup> Der Präsident der Assembleia betonte gegenüber der Autorin jedoch selbstbewusst, ob sie die Beteiligung der Zivilgesellschaft nicht sehen könne. 24/03/04.

Wissen um die Möglichkeiten der Partizipation begründet. Beispielsweise war es vielen Repräsentanten nicht bekannt, dass sie auf Eigeninitiative und nicht nur auf Einladung der AM an der Sitzungswoche teilnehmen können.<sup>112</sup>

Besonders intensiv wurde die Rolle der zwei Radiosender (des staatlichen RM) und des kommunalen Radio GESOM) in Chimoio diskutiert. Dabei entstand ein sehr negatives Bild hinsichtlich der Wahrnehmung ihrer Aufgabe der Bewusstseinsbildung. Zum Beispiel wurde seitens zivilgesellschaftlicher Vertreter beanstandet, dass es kein regelmäßiges tägliches bzw. wöchentliches Programm des Kommunalsenders zum aktuellen politischen Geschehen in Chimoio gäbe, bei dem sich die Bürger zu Wort melden könnten.<sup>113</sup> Kritisiert wurden auch die hohen Gebühren des staatlichen Senders für die Ausstrahlung von Programmen, die von der Mehrzahl der zivilgesellschaftlichen Organisationen aber auch der Kommunalverwaltung nicht aufgebracht werden könnten.<sup>114</sup> GESOM nahm für sich in Anspruch, der Mobilisierung und Repräsentation der Zivilgesellschaft zu dienen.<sup>115</sup> Der Sender konnte sich jedoch nur über die Finanzierung durch ausländische Geber halten. RM vertrat offensichtlich eine parteiische Regierungsposition.<sup>116</sup>

Nicht alle Arbeitskommissionen der AR sind der Verpflichtung nachgekommen, vor Erstellung des jährlichen Rechenschaftsberichts die einzelnen Viertel zu besuchen und sich bei den Bewohnern zu informieren. Über die Verbreitung der Inhalte des neuen Haushaltsplans durch Kommunalpolitiker können leider keine Angaben gemacht werden, da dies in die Zeit nach der Fallstudie gefallen ist. An der Ausarbeitung des Haushaltsplans ist die Bevölkerung nicht direkt beteiligt worden.<sup>117</sup> Es gibt jedoch Bestrebungen, die Bevölkerung in Zukunft besser über die Ergebnisse der Sitzungswoche der AM zu informieren.<sup>118</sup>

#### 4.2.5.3. Konsultation

Konsultation bezeichnet eine Art der Dienstleistungserbringung mit einem positiven Ansatz gegenüber Partizipation. Partizipationsprozesse sind jedoch nicht institutionalisiert. Nach Plummer kann erst ab dieser Dimension von wirklicher (*meaningful*) Partizipation gesprochen werden.

---

<sup>112</sup> Runder Tisch 12/03/03; Interview Xavier 06/03/03; Fanheiro 05/03/03; Binse 01/04/03.

<sup>113</sup> Ein solches Programm existierte im Jahr 2002, unterstützt von GTZ/PRO-EDUCE (ein Projekt mit 8 Monaten Laufzeit, aus dem Paket für Antiterrormaßnahmen des BMZ finanziert). Vertreter der Kommunalverwaltung nahmen dieses als eigenes Projekt in Anspruch und wiesen darauf hin, dass es 2003 noch nicht zu einer solchen Sendung gekommen sei.

<sup>114</sup> Runder Tisch 12/03/03; Sitzung der AM 25/03/03; Interview Proposta 14/02/03; Pedro 04/03/03.

<sup>115</sup> Interview Manhepero 04/03/03; Silva 10/03/03.

<sup>116</sup> Eigene Beobachtung Radiodebatte 17/04/04, Interview Proposta 14/02/04; Runder Tisch 12/03/04.

<sup>117</sup> Kommission Urbanisierung 11/03/03; Treffen AM 06/03/03; Interview Mabunda 12/03/03; Sitzung der AM 24/03/03-31/03/03; Workshop 10/04/03.

<sup>118</sup> Sitzung der AM 31/03/03.

Hinsichtlich der Beteiligung von Bürgern/Zivilgesellschaft an Entscheidungsprozessen wurden von Vertretern der AM und des CM folgende Punkte beanstandet: grundsätzlich sei ihrerseits der politische Wille, Partizipation zuzulassen, vorhanden. Die Mehrzahl der Bürger habe jedoch für eine eigene aktive Beteiligung kein Bewusstsein, sie würden lediglich Forderungen aufstellen und keine Alternativen aufzeigen. In der Praxis handhabte zum Beispiel der *presidente da AM* die Regelung des Rederechts großzügig und forderte in der Sitzung sogar mehrmals explizit die Besucher auf, ihre Beiträge zu geben.<sup>119 120</sup> Laut Aussage des Sprechers der AM könnte das *Regimento* auch jederzeit in dieser Hinsicht geändert werden. Beobachtungen sprechen dafür, dass sich viele zivilgesellschaftliche Vertreter selbst oftmals das Aufstellen von Forderungen in der Öffentlichkeit nicht zutrauten und sich zum Beispiel von Unterschieden in der Hierarchie abschrecken ließen. Dies galt besonders auch für das Auftreten von Frauen in einem offiziellen Rahmen.<sup>121</sup>

Seitens der Zivilgesellschaft wurde kritisiert, dass es an der Anerkennung zivilgesellschaftlichen Engagements seitens des CM mangle. Ein konkretes Beispiel war der Bau einer Brücke mit Hilfe der Bevölkerung (Nutzung von Arbeitskraft). Bei der Einweihungsfeier sei die Beteiligung der Bevölkerung vom Bürgermeister mit keinem Wort erwähnt worden. Diese Anerkennung ist jedoch entscheidend, um weitere freiwillige Beteiligung seitens der Bürger zu fördern. Beklagt wurde auch, dass von der Kommunalverwaltung Projekte aufgezwungen würden und es zu keiner Konsultation mit der Zivilgesellschaft komme.<sup>122</sup>

Es gab einzelne Beispiele der Beteiligung verschiedener Organisationen und Unternehmer (z.B. Hilfe bei Straßensanierung, Müllsammelaktion, Bau eines Hauses für die traditionelle Königin. Dabei handelte es sich jedoch um lokal begrenzte Initiativen von z.B. den *chefes das localidades*.<sup>123</sup> Es existieren keine allgemeinen Kriterien und Bestimmungen, wie die Beteiligung der Zivilgesellschaft an lokalpolitischen Entscheidungen und Entwicklungsprojekten auszusehen hat.

#### 4.2.5.4. Kooperation

Kooperation bezeichnet eine stärkere Form der Partizipation an lokalpolitischen Entscheidungsprozessen. Normalerweise wird sie von Kommunalverwaltungen aufgrund von *capacity building*

---

<sup>119</sup> Über die Frage, ob dies auf den Einfluss der Präsenz von Beobachtern (PDDM) zurückzuführen ist, kann nur spekuliert werden.

<sup>120</sup> Runder Tisch 12/03/04; eigene Beobachtung Sitzung der AM 24/03/03 – 31/03/03; Workshop 10/04/03; Interview Proposta 14/02/03, Dezernenten 19/02/03, Mandoffa 03/03/03, Fanheiro 05/03/03, AM 06/03/03, Xavier 06/03/03, Chagaca 10/03/03, Mabunda 12/03/03.

<sup>121</sup> Eigene Beobachtungen 28/02/03, 03/04/03, 14/04/03.

<sup>122</sup> Radiodebatte 19/03/03; Interview Serra Choa 25/03/03; Mandlate 22/02/03.

<sup>123</sup> Interview Sande 01/04/03, Monteiro 01/04/03; Beobachtung Sitzung der AM 25/03/03.

oder geänderten politischen Richtlinien gefördert. Kooperation kann auch durch NGOs erleichtert werden.

Interessanterweise äußerten sich sowohl Vertreter der Zivilgesellschaft als auch der Kommunalverwaltung in einer Umfrage positiv zum aktuellen Engagement der Zivilgesellschaft. Zivilgesellschaftliche Vertreter lobten auch die Bemühungen der Kommunalverwaltung zur Förderung von Partizipation, während alle befragten Vertreter der Kommunalverwaltung hier Defizite konstatierten.<sup>124</sup> Dies steht anderen Aussagen im Untersuchungszeitraum entgegen. Die Erklärung könnte zum Beispiel darin liegen, dass die Mehrzahl der befragten zivilgesellschaftlichen Vertreter formell organisierten zivilgesellschaftlichen Organisationen angehörten. Auch die im Untersuchungszeitraum verstärkte Sensibilisierung der Vertreter der Kommunalverwaltung gegenüber zivilgesellschaftlicher Partizipation könnte eine Rolle gespielt haben. Tatsächlich forderten zivilgesellschaftliche Vertreter stärkere Anstrengungen der Kommunalverwaltung, Partnerschaften mit zivilgesellschaftlichen Kräften einzugehen, da diese ihnen schon jetzt teilweise die Arbeit abnehmen würden. Mangelnde Kooperationsbereitschaft seitens der Kommunalverwaltung wurde beklagt. Mehrere Beispiele belegten, dass auf schriftliche Anträge gar nicht reagiert wurde.<sup>125</sup> Es fehlt eine dauerhafte effektive Partnerschaft und Kooperation zwischen Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft in Chimoio.

Doch es gab auch positive Beispiele der Kooperation: ein aktueller Fall konkreten NGO-Engagements zur Zusammenarbeit mit der Kommunalverwaltung stellte die Initiative der Organisation PROPOSTA dar, bei der Bildung eines Vereins zur Organisation der Markt-Händler/Straßenverkäufer im formellen wie informellen Sektor behilflich zu sein. In Partnerschaft mit dem CM wird die Einrichtung und Beratung dieses Vereins nun vorangebracht.<sup>126</sup>

Es mangelte jedoch auch nicht an selbstkritischen Äußerungen seitens der Zivilgesellschaft hinsichtlich mangelnder Hartnäckigkeit und Durchhaltevermögen bezogen auf das eigene Engagement. Ein weiterer Aspekt, der berücksichtigt werden muss, ist die fehlende Zusammenarbeit von NGOs untereinander und mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren (abgesehen von Geberorganisationen).<sup>127</sup> Es fehlt an Übersicht und Koordination, welche lokalen Akteure welche kommunalpolitischen Aufgaben wie durchführen, sowie an Kooperation untereinander dort, wo sich komparative Vorteile bieten.

---

<sup>124</sup> Umfrage 10/04/03.

<sup>125</sup> Interview Proposta 14/02/03, Chimonzo 21/02/03, Mandoffa 03/03/03, Serra Choa 25/03/03; Workshop 10/04/03.

<sup>126</sup> Beobachtung bei Begleitung Chagacas 10/03/03; Gründungsveranstaltung des Vereins 03/04/03.

<sup>127</sup> Interview Dezerntenen 19/02/03, Runder Tisch 12/03/03; Workshop 10/04/03.

#### 4.2.5.5. Mobilisierung

Zivilgesellschaftliche Kräfte verfügen über die Kontrolle von Entscheidungsprozessen. Kommunalverwaltungen beteiligen sich an Initiativen, wenn es von der Gemeinde gefordert wird.

Die Untersuchung zeigte, dass grundsätzlich bei der Zivilgesellschaft die Bereitschaft zu freiwilligem Einsatz besteht. Einzelne Initiativen wurden aber immer wieder aufgrund von Enttäuschungen durch mangelndes Engagement der Kommunalverwaltung zurückgeworfen. Bei Versammlungen in den Armenvierteln war besonders das Engagement der Frauen auffallend. Sie haben zu allen Zeiten eine Rolle als „Überlebenssicherin“ der Familie eingenommen. Dies stellt ein wichtiges Potential dar, das bei der Bewältigung gemeinsamer Entwicklungsaufgaben genutzt werden könnte. Besuche in den Armenvierteln machten aber auch deutlich, dass der Widerstand gegen die Kommunalverwaltung wächst. Ein großes von der Zielgruppe identifiziertes Problem war z.B. die Müllentsorgung in den Armenvierteln. Die Bevölkerung wurde nicht über den Zweck der seit zwei Jahren neu erhobenen Müllgebühren informiert. Die Gemeindeverwaltung kam ihren Verpflichtungen der Müllentsorgung in den Vierteln nicht nach. Von der Bevölkerung, speziell in Vierteln, in denen mehrheitlich Anhänger der Opposition wohnten, wurde der Kommunalverwaltung vorgeworfen, sich nur um die Müllentsorgung von Parteifunktionären und Familienangehörigen zu kümmern. In den Armenvierteln formierten sich Bürgerinitiativen, die wie früher selbst die Müllentsorgung wieder in die Hand nehmen wollten und im Gegenzug zum Boykott der Müllgebühren aufriefen.<sup>128</sup> Daraus lassen sich verschiedene Aspekte ablesen: ein Mangel an Information durch die Kommunalverwaltung, dass mit Gebühren auch Gegenleistungen verbunden sind, die der Gemeinschaft zugute kommen; fehlende Identifikation mit der bzw. mangelndes Vertrauen in die Kapazitäten der Gemeinde; parteipolitische Beweggründe; einfache Bedürfnisbefriedigung; Entstehung von Parallelstrukturen aus Protest gegen nicht erfüllte Dienstleistungen der Gemeinde. Das Beispiel steht aber auch für die Eigeninitiative der Bevölkerung, zur Lösung lokaler Aufgaben einen eigenen Beitrag zu leisten.

Es mangelt seitens der Kommunalverwaltung an Aufklärung darüber, was mit Abgaben an die Kommunalverwaltung geschieht, aber auch an Transparenz, ob diese Gebühren tatsächlich für allgemeine Aufgaben der Gemeinde verwendet werden. Früher bestehende Kommissionen zur gemeinschaftlichen Lösung von Problemen in den Vierteln setzten sich nur aus den dortigen Bewohnern zusammen. Es nahmen keine AM- und CM-Vertreter teil, die den erarbeiteten Vorschlägen die notwendigen Impulse zur Umsetzung hätten geben können. Es bestanden entwicklungspolitische Eigeninitiativen der Zivilgesellschaft (Beispiel Bau einer Schule durch Bewohner

---

<sup>128</sup> Beobachtung in den Armenvierteln 10/04/03; Interview Raposo 10/03/03; Mabunda 12/03/03; Dezernenten 14/02/03.

eines Viertels), doch es fehlte an den entsprechenden Vermittlungskanälen (direkter Dialog, Antwort auf Initiativen der Zivilgesellschaft) zu AM und CM. Teilweise wurden Projekte ohne Beteiligung der Kommunalverwaltung durchgezogen. In manchen Fällen wollte diese im Nachhinein auf den Zug aufspringen und Projekte übernehmen.<sup>129</sup> Solche Fälle können zwar der Dimension „Mobilisation“ zugeordnet werden, sie entsprechen allerdings nicht den vorgesehenen Kriterien. Eigenständige zivilgesellschaftliche Projekte werden nicht von der Kommunalverwaltung unterstützt, sondern im Gegenteil von derselben vereinnahmt.

Vielfach wurde die Verantwortung für die Gründung von effektiveren Partizipations- bzw. Kooperationsstrukturen auf CM und AM abgeschoben. Es gab eine Erwartungshaltung, dass der Weg zu zivilgesellschaftlicher Partizipation von diesen vorgegeben würde. Der Gedanke, selbst die Initiative zu ergreifen, ohne auf AM und CM zu warten und eigene Lösungen zu finden, war nicht sehr verbreitet.<sup>130</sup> Im Laufe des Untersuchungszeitraums wurde seitens der Vertreter der Zielgruppe immer wieder bestätigt, dass Maßnahmen wie Runde Tische, Radiodebatten, etc. mit Vertretern der AM und des CM selbst und ohne finanziellen Aufwand realisiert werden könnten. Es komme vor allem auf die Eigeninitiative an, dazu müsse nicht erst eine ausländische Organisation kommen. In der Folge erklärten mehrere Organisationen, dass sie zukünftig selbst solche Aktivitäten in die Hand nehmen wollten.<sup>131</sup>

Das sowohl von Vertretern der Zivilgesellschaft wie der Gemeinde häufig geäußerte Argument „es fehlt an finanziellen Mitteln“ ist so nicht haltbar. Es gibt ausreichend lokale Ressourcen und Fähigkeiten, die es unter Berücksichtigung von politischem Willen, Bewusstseinswandel und konsequenter Dezentralisierungspolitik zu nutzen gilt. Dabei ist jedoch entscheidend, dass bei allen von zivilgesellschaftlichen Kräften allein durchgeführten Aktionen immer auch Fragen der Legitimität, Repräsentativität und Rechenschaftspflicht berücksichtigt werden müssen. Ein Zusammengehen verschiedener gesellschaftlicher Akteure (inklusive Kommunalverwaltung) wäre wünschenswert, um eine breite Unterstützungsbasis und vor allem auch Transparenz zivilgesellschaftlicher Partizipation durch gegenseitige Kontrolle zu gewährleisten.

In Tabelle 4.2. werden die Ergebnisse zu den einzelnen Dimensionen zivilgesellschaftlicher Partizipation zusammengefasst.

---

<sup>129</sup> Runder Tisch 12/03/03; Radiodebatte 19/03/03; Beobachtung in Armenvierteln 10/04/03, 02/04/03, 03/04/03; Workshop 10/04/03; Gespräch AM/CM 16/04/03; Interview Mandlate 22/02/03, Binse 01/04/03, Januário 02/04/03.

<sup>130</sup> Umfrage 10/04/03; Workshop 10/04/03; Dezernenten 19/02/03; Saúl/AM 06/03/03.

<sup>131</sup> Runder Tisch 12/03/03; Workshop 10/04/03; Abschlussgespräch CM/AM 16/04/03; Interview Mabunda 12/03/03.

Tabelle 4.2.: Dimensionen zivilgesellschaftlicher Partizipation - Ergebnisse

Dimension	Ergebnis
<b>Manipulation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Personenabhängigkeit von Partizipationsmöglichkeiten;</li> <li>- Einladung bestimmter zivilgesellschaftlicher Teilnehmer;</li> <li>- Willkür der Verfahrensweisen;</li> <li>- keine Rechenschaftspflicht;</li> <li>- Mangel an Transparenz/ Öffentlichkeit;</li> <li>- Treffen mit parteinahen Organisationen;</li> <li>- Eigenpräsentation statt Einholen von Information;</li> <li>- Zusammenarbeit mit Strukturen des Einparteienstaats;</li> <li>- Missbrauch von Autorität;</li> <li>- Benutzen von Organisationen für Öffentlichkeitswirksamkeit;</li> <li>- Benutzen von traditionellen Autoritäten für Legitimitätszugewinn;</li> <li>- Bevorzugung FRELIMO nahe stehender Kräfte;</li> <li>- Orientierung an Partei, ausländischen Gebern;</li> <li>- Repressalien bei (der Partei) unliebsamen Äußerungen;</li> </ul>
<b>Information</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- unzureichende Information der KV über zivilgesellschaftliche Aktivitäten;</li> <li>- Informationskanäle unzureichend genutzt;</li> <li>- Informationsvermittlung nicht angemessen;</li> <li>- parteipolitische Prägung;</li> <li>- Mangel an Information über elementare Bestimmungen der Gemeinde und Möglichkeiten der Partizipation;</li> <li>- Nichtöffentlichkeit von Veranstaltungen;</li> <li>- Mangel an Kontakt zur Bevölkerung/ZG;</li> </ul>
<b>Konsultation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Forderungen, keine Alternativen seitens ZG;</li> <li>- Hierarchie-Denken hinderlich;</li> <li>- Orientierung an ausländischen Gebern;</li> <li>- zu wenig Eigeninitiative der ZG;</li> <li>- zu wenig Beteiligung der ZG über offizielle Partizipationskanäle;</li> <li>- Einräumung von Rederecht für ZG bei Sitzung der AM;</li> <li>- Mangel an Anerkennung zivilgesellschaftlichen Beitrags;</li> <li>- Aufzwingen von Projekten ohne Konsultation mit ZG;</li> <li>- Einfordern von Beteiligung zivilgesellschaftliche Kräfte begrenzt;</li> </ul>
<b>Kooperation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- stärkeres Bemühen der KV um zivilgesellschaftlicher Partnerschaften eingefordert;</li> <li>- Abnehmen von Arbeiten der KV seitens ZG, statt Kooperation;</li> <li>- keine Antwort der KV auf Anträge;</li> <li>- Zusammenarbeit bei einzelnen Initiativen;</li> <li>- mangelnde Zusammenarbeit zivilgesellschaftlicher Kräfte untereinander;</li> </ul>
<b>Mobilisierung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bereitschaft zu freiwilligem Engagement der ZG;</li> <li>- mangelnde Bereitschaft der KV;</li> <li>- Eigeninitiativen ohne KV, Parallelstrukturen;</li> <li>- Versuch der nachträglichen Vereinnahmung von eigenständigen Projekten;</li> <li>- Verantwortung für Mobilisierung von Partizipation wird KV zugeschrieben;</li> </ul>

Eine Übersicht über die allgemeinen Ergebnisse der Leitfragen mit besonderem Bezug für die lokale Ebene wird in Tabelle 4.3. gegeben.

Tabelle 4.3.: Leitfragen funktionale/lokale Ebene - Ergebnisse

Frage	Ergebnis
<b>1. Rolle der politischen Kultur?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- persönliche gute (Partei-)Beziehungen verschaffen finanzielle Vorteile;</li> <li>- durch Oppositionsboykott nur FRELIMO-Fraktion vertreten;</li> <li>- 15% Wahlbeteiligung, Mangel an Legitimität;</li> <li>- lokale Kandidaten teils von zentralstaatlicher Ebene aufgezwungen, bzw. Vertreter der KV warten auf Anweisung von der Zentralregierung;</li> </ul>
<b>2. Angemessenheit des Begriffs Zivilgesellschaft?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- formelle Organisationen und informelle Formen;</li> <li>- Partizipation über öffentliche und informelle Wege;</li> <li>- Begriff schwer an einzelnen Akteuren festzumachen;</li> </ul>

<b>3. Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vereinnahmung von lokalen Führungspersönlichkeiten für Aufgaben der KV bzw. Aufgabenentlastung der KV?</li> <li>- Überdauern bzw. Entwicklung von neuen Parallelstrukturen;</li> </ul>
<b>4. Existiert zivilgesellschaftliche Partizipation?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ja, aber überwiegend unter Etikett, hauptsächlich Manipulation;</li> </ul>
<b>5. Wer partizipiert, Ausmaß und Zweck?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strukturen des Einparteienregimes(Parteisekretäre, Dynamisierungsgruppen): übernehmen Aufgaben der KV (z.B. Zuteilung von Grundstückstiteln), eigene Vorteilsnahme;</li> <li>- traditionelle Autoritäten: spirituelle Funktionen, Meinungsbilder;</li> <li>- Frauen sind unterrepräsentiert: Wohl der Familie;</li> <li>- <i>líderes comunitarios</i>: Funktion unklar – Unterstützung der KV?</li> <li>- politische Parteien: Machterwerb/-erhalt;</li> <li>- Kirchen: soziale Arbeit;</li> <li>- Vertreter der muslimischen Gemeinde: finanzielle Unterstützung der KV, Lobbying für eigene Gemeinde bzw. eigenes Unternehmen;</li> <li>- ausländische Organisationen: Zielvorgaben der Entwicklungszusammenarbeit;</li> <li>- Radio: z.T. Parteiinteressen, Sprachrohr;</li> <li>- Unternehmer, Einzelpersonen: finanzielle Hilfen, Lobbying;</li> <li>- Bevölkerung: nur bei Lösung von konkret sie selbst betreffenden Problemen;</li> <li>- NGOs/CBOs: Interessenvertretung/-vermittlung; Ressourcenaquisition;</li> </ul>
<b>6. Partizipationsmängel?</b>	<p><b>a) Instrumente ausreichend</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dezenten nicht durch Wahlen legitimiert;</li> <li>- Gesetzgebung offen für Interpretation, keine klaren Richtlinien;</li> <li>- keine Referenden, öffentliche Foren;</li> <li>- kein Rederecht für ZG bei AM;</li> <li>- keine direkt den Stadtvierteln verantwortliche Vertreter der KV;</li> <li>- Informationskanäle nicht angemessen;</li> <li>- keine allgemeinen Kriterien zur Beteiligung der ZG bei Projekten der KV;</li> <li>- Mangel an Leitlinien zur Koordination und Kontrolle von lokalen Akteuren;</li> </ul> <p><b>b) Interpretation/Anwendung KV</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rückgriff auf Strukturen des Einparteienstaats;</li> <li>- mangelnde Kenntnis der Gesetzgebung und Bewusstseinsbildung;</li> <li>- gesetzliche Vorgaben werden nicht/unzureichend umgesetzt;</li> <li>- Zugang zu Dokumenten eingeschränkt;</li> <li>- Diskrepanz zwischen offiziellem Diskurs und Praxis;</li> <li>- Sitzungen der AM nicht öffentlich;</li> <li>- Willkür bei Verfahrensweisen/ Berücksichtigung von Anträgen der ZG;</li> <li>- starke Stellung des Bürgermeisters, mangelnde Berücksichtigung des AM;</li> <li>- Besuche der Vertreter der KV dienen meist nur der Eigenpräsentation;</li> <li>- öffentliche Informationskanäle zu wenig genutzt;</li> <li>- Mangel an Aufklärung und Transparenz über Sinn von Gebühren und Gegenleistungen der KV;</li> <li>- <i>top-down</i> Projekte;</li> <li>- mangelnde Kooperationsbereitschaft;</li> <li>- Kooptation von zivilgesellschaftliche Initiativen;</li> </ul> <p><b>c) Gebrauch von Möglichkeiten seitens ZG</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mangelnde Kenntnis der Gesetzgebung;</li> <li>- fordert keine Rechenschaft der KV ein, unzureichende Beteiligung an Sitzung der AM;</li> <li>- Willkür bei der Erfüllung von Aufgaben der KV, eigene Bereicherung;</li> <li>- Bürger beteiligen sich nicht an Aktionen unter bestimmten Parteilabel;</li> <li>- Wahlkampfhilfe für FRELIMO von Unabhängigkeitskämpfern;</li> <li>- traditionelle Autoritäten suchen nicht von sich aus Kontakt zur KV;</li> <li>- Einfluss ausländischer Organisation auf KV sehr hoch eingeschätzt;</li> <li>- ZG versucht Geberforderungen zu befriedigen;</li> <li>- ZG fordert lediglich, zu wenig eigene Lösungsvorschläge, wartet auf Initiative der KV;</li> <li>- mangelnde Zusammenarbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen untereinander;</li> <li>- Radioübertragungen z.T. parteipolitisch;</li> <li>- Boykott der KV;</li> <li>- fehlendes Zutrauen in eigene Fähigkeiten, Hierarchiedenken;</li> <li>- Frauen nur in eigenen Frauenorganisationen bzw. informell repräsentiert, innerhalb von NGOs insgesamt und v.a. in Führungspositionen unterrepräsentiert;</li> <li>- zu wenig Nutzen von offiziellen Partizipationsmöglichkeiten;</li> <li>- Verantwortung für Partizipationsmechanismen an AM/CM abgegeben, Erwartungshaltung;</li> </ul>

	<p><b>d) Bewusstseinshaltungen/politische Kultur +/-</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Oppositionsparteien haben Angst vor Repressalien;</li> <li>- durch Boykott Opposition selbst ins Abseits manövriert, Einfluss über offizielle Kanäle beschränkt, indirekter Druck;</li> <li>- Dominanz der Strukturen des Einparteienstaates;</li> <li>- Zivilgesellschaft seitens der KV mit Opposition gleichgesetzt, Misstrauen gegenüber Kritik;</li> <li>- Vorwurf mangelnden politischen Willens der KV;</li> <li>- personalisierte Vergünstigungen;</li> <li>- Mangel an Öffentlichkeit und Transparenz;</li> <li>- Treffen mit ZG nur zu Wahlkampfzwecken;</li> <li>- hierarchisches Denken bei ZG und KV;</li> <li>- Abweichen von FRELIMO-Linie ohne vorherige Zustimmung undenkbar;</li> <li>- nur FRELIMO-Anhänger arbeiten mit Parteisekretären zusammen, Mangel an Vertrauen in Parteistrukturen;</li> <li>- Mehrheit der Bevölkerung geht nicht zu parteiisch konnotierten Veranstaltungen;</li> <li>- Mangel an Bewusstsein für gemeinsame kommunalpolitische Entwicklungsaufgaben, ZG nicht über Wichtigkeit der Zusammenarbeit mit KV bewusst;</li> <li>- Nähe von zivilgesellschaftlichen Kräften zur dominierenden Fraktion unabdingbar für Erfolg;</li> <li>- Mangelnder Zugang der NGOs zu und fehlendes Vertrauen bei Mehrheit der Bevölkerung;</li> <li>- politische Veranstaltungen oft nicht öffentlich;</li> <li>- mangelnde Anerkennung zivilgesellschaftlichen Engagements, Frustration;</li> <li>- Widerstand gegen KV;</li> </ul>
<p><b>Partizipationschancen?</b></p>	<p><b>a) Partizipationschancen ausreichend?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>poder local</i> impliziert Problemlösungsfindung durch lokale Bevölkerung;</li> <li>- verschiedene Informationsmechanismen;</li> <li>- Gesetzgebung als ausreichend betrachtet;</li> </ul>
	<p><b>b) Interpretation/Anwendung KV</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Berücksichtigung traditioneller Führungspersönlichkeiten;</li> <li>- einzelne Treffen mit ZG Kräften;</li> <li>- Bestrebungen zukünftiger besserer Information;</li> <li>- Rederecht für ZG bei Sitzung AM großzügig gehandhabt;</li> <li>- Aufforderung an ZG, eigenen Beitrag zu leisten;</li> <li>- KV äußert sich selbstkritisch zu Förderung von Partizipation, sieht Handlungsbedarf;</li> </ul>
	<p><b>c) Gebrauch von Möglichkeiten seitens ZG</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vertreter der Strukturen des Einparteienstaats informieren KV und übernehmen z.T. Aufgaben;</li> <li>- Untermauerung von Veranstaltungen der KV durch frühere Massenorganisationen;</li> <li>- traditionelle Autoritäten werden für Zeremonien eingesetzt;</li> <li>- Bürgerinitiativen zur Lösung lokaler Probleme;</li> <li>- Frauen bei Versammlungen in den Stadtvierteln besonders aktiv;</li> <li>- ZG Vertreter beurteilen Bemühungen der KV positiv;</li> <li>- politische Bildungsarbeit, Mobilisierung;</li> <li>- Beteiligung an gemeinschaftlichen Projekten;</li> <li>- Durchführung eigener Projekte ohne KV;</li> <li>- Einzelne Projekte auf Initiative der ZG in Zusammenarbeit mit KV;</li> <li>- Bereitschaft zu freiwilligem Einsatz;</li> </ul>
	<p><b>d) Bewusstseinshaltungen/politische Kultur +/-</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bewusstsein um Vorteile zivilgesellschaftlicher Partizipation, Ansätze der Bereitschaft zur Förderung;</li> <li>- Bewusstsein um Wichtigkeit des eigenen Beitrags seitens ZG;</li> </ul>
<p><b>7. Förderung von Partizipation?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wahlmodus überarbeiten, direkte Verantwortlichkeiten schaffen, mehr Wettbewerb auf Ebene der Stadtviertel;</li> <li>- kontextangepasste Form der Bürgerbeteiligung entwickeln;</li> <li>- alternative und regelmäßige Wege der Informationsvermittlung;</li> <li>- regelmäßige öffentliche Diskussionsforen;</li> </ul>

#### 4.2.6. Grenzen und Chancen zivilgesellschaftlicher Partizipation

Das Erkenntnisziel lautete, welche Grenzen und Chancen es für zivilgesellschaftliche Partizipation im Rahmen von Dezentralisierungsstrategien in sich entwickelnden Ländern gibt. Im folgenden werden die Ergebnisse der empirischen Studie zusammengefasst, um dann in Kapitel 5 abstrahiert zu werden. Es werden insbesondere die Bereiche Gesetzgebung, Partizipationsme-

chanismen, Bewusstseinhaltungen und politische Kultur auf nationaler wie lokaler Ebene berücksichtigt. In Tabelle 4.4. werden die wichtigsten Aspekte dargestellt.

#### 4.2.6.1. Grenzen der Partizipation

Seit Gründung der *autarquias* fehlt eine Dynamik zur Förderung von zivilgesellschaftlicher Partizipation, obwohl das Gebot der Förderung derselben in der Gesetzgebung verankert ist. Es ist ein Mangel an *civic education* zu beanstanden, vor allem fehlt es an Aufklärung der Bevölkerung über Sinn und Funktion der *autarquias*, sowie der Rechte und Pflichten der Bevölkerung. Die Möglichkeiten für die Zivilgesellschaft (inklusive Oppositionsparteien), sich in lokalpolitische Entscheidungsprozesse einzubringen und ihre Forderungen zu artikulieren, sind unzureichend. Dies ist jedoch auch darauf zurückzuführen, dass es der Zivilgesellschaft an Wissen um mögliche Wege der Partizipation mangelt. Darüber hinaus fordert sie die tatsächliche Gewährung bestehender Partizipationsmöglichkeiten zu wenig ein. Auch fehlen weitergehende institutionalisierte Mechanismen der Kommunikation und Kooperation zwischen den zivilgesellschaftlichen Akteuren und der Kommunalverwaltung sowie oftmals auch der politische Wille. Das Ausbleiben von Antworten der Kommunalverwaltung auf eigene Initiativen der Zivilgesellschaft und fehlende Transparenz führt zu Erscheinungen wie Frustration aber auch Widerstand. De facto bestehen die Strukturen des früheren Einparteienstaat, vor allem auf Ebene der Stadtteile, fort und behindern die Bündelung aller gesellschaftlichen Kräfte zugunsten gemeinsamer Ziele. Eine Einbeziehung der Zivilgesellschaft findet zugunsten eigener (parteipolitischer) Interessen statt. Umgekehrt mangelt es vielen formellen zivilgesellschaftlichen Organisationen selbst an Rückhalt unter der Bevölkerung und Repräsentativität, sie ergreifen nur begrenzt die Initiative. Die Mehrzahl der Organisationen ist abhängig von der Unterstützung ausländischer Geber oder der Partei. Von der nationalen Ebene gehen zu geringe Impulse für eine konsequente Förderung des Dezentralisierungsprozesses aus. Es fehlt an eindeutigen Vorgaben seitens der zuständigen Institutionen wie Parlament, *Ministério de Administração Estatal* und *Ministério de Plano e Finanças*. Auf der nach wie vor stark an der nationalen Politik orientierten lokalen Ebene führt dies in der Folge zu Unsicherheit und Hemmung hinsichtlich der eigenen Möglichkeiten Dezentralisierungs- und Partizipationskonzepte umzusetzen.

#### 4.2.6.2. Chancen der Partizipation

Es lässt sich grundsätzlich ein Bewusstsein für die Relevanz von zivilgesellschaftlicher Beteiligung und die Bereitschaft zu deren Förderung bei Kommunalpolitikern feststellen. Die Ansicht ist verbreitet, dass die *autarquias* eine Machtfunktion auf kommunaler Ebene (*poder local*) repräsentieren, die effektiv nur unter Beteiligung der Zivilgesellschaft implementiert werden kann. Ein Einbringen ihrer Erfahrungen in Entscheidungsprozesse ist nach dem offiziellen Diskurs von Bürgermeister und Sprechern der AM und CM erwünscht. Es existieren verschiedene formell

konstituierte Organisationen, welche die Möglichkeit für Bürger bieten, sich zu engagieren. Daneben gibt es informelle Wege zivilgesellschaftlicher Partizipation. Unter bestimmten Voraussetzungen sind Bürgermeister und Vorsitzender der AM bereit, bestehende Regelungen zugunsten der Beteiligung der Zivilgesellschaft auszulegen. Es gibt jedoch keine Handhabe, dies einzufordern, sondern ist oft vom guten Willen Einzelner abhängig. Die positiven Beispiele zivilgesellschaftlicher Initiativen und die zunehmende Öffnung der Kommunalverwaltung zeigen jedoch, dass es lohnende Ansatzpunkte für eine verstärkte Förderung zivilgesellschaftlicher Partizipation gibt. Eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung ist über die Bündelung verschiedener gesellschaftlicher Kräfte möglich.

*Tabelle 4.4.: Grenzen und Chancen zivilgesellschaftlicher Partizipation*

Grenzen	Chancen
- fehlender politischer Wille auf nationalstaatlicher Ebene zur Förderung von Dezentralisierung und Partizipation;	- Bewusstsein für die Relevanz zivilgesellschaftlicher Partizipation;
- unklare Gesetzgebung und Unangemessenheit der Partizipationsinstrumente;	- <i>poder local</i> muss von der Zivilgesellschaft mit Inhalt gefüllt werden;
- Mangel an politischer Bildung (Funktion der selbstverwalteten Gemeinden, Bürgerrechte und -pflichten);	- verschiedene Organisationen bieten Möglichkeiten für freiwilliges Engagement; auch Einzelpersonen haben Möglichkeiten, sich einzubringen;
- mangelndes Wissen um und Einfordern von Partizipationsmöglichkeiten;	- Interpretationsspielraum bestehender Regelungen, Ausweitung von Partizipationsmöglichkeiten innerhalb bestehender Regelungen möglich;
- Fehlen von institutionalisierten Mechanismen der Kommunikation und Kooperation zwischen Zivilgesellschaft und Kommunalverwaltung;	- Öffnung der Kommunalverwaltung;
- Mangel an politischem Willen;	- Beispiele der Bündelung verschiedener gesellschaftlicher Kräfte;
- Frustration, Apathie, Widerstand angesichts mangelnder Anerkennung von zivilgesellschaftlichen Initiativen;	
- Einbeziehung der Strukturen des sozialistischen Einparteiensstaates behindern eine Bündelung aller zivilgesellschaftlicher Kräfte zugunsten gemeinsamer Entwicklungsziele;	
- Lagerdenken und Vereinnahmung für parteipolitische Interessen;	
- Abhängigkeit von Unterstützung der Partei, bzw. ausländischer Geber;	

#### 4.2.7. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass zivilgesellschaftliche Partizipation auf lokaler Ebene ansatzweise existiert, jedoch oftmals nicht im Bereich wirklicher (*meaningful*) Partizipation anzusiedeln ist. Die Zusammenarbeit der Kommunalverwaltung mit Akteuren der Zivilgesellschaft basiert auf einer sehr selektiven Auswahl der Partner und bewegt sich überwiegend auf der Ebene der Manipulation. Sie stellt damit keine Partizipation im eigentlichen Sinne dar. Der starke Einfluss parteipolitischen Denkens und der Rückgriff auf alte Strukturen des sozialisti-

schen Einparteienstaats behindern gleichberechtigte effektive Partizipationsmöglichkeiten für alle gesellschaftlichen Gruppierungen, unabhängig von der parteipolitischen Zugehörigkeit. Andererseits sind diese Strukturen des früheren Einparteienstaats ein nicht zu leugnender Faktor, der auch produktiv genutzt werden kann. Frustration und Widerstand seitens der Bevölkerung sind als Resultat enttäuschter Erwartungen an die Leistungen der Kommunalverwaltung zu sehen bzw. als Folge mangelnder Erfolge des eigenen Beitrags zur Lösung von lokalen Problemen. Die Bereitschaft zu freiwilligem Einsatz seitens der Zivilgesellschaft besteht jedoch grundsätzlich. Es gilt, formelle und informelle Wege zivilgesellschaftlicher Partizipation zuzulassen und zu fördern.

## 5. Vergleich Theorie – Empirie

Das Ziel dieses Kapitels ist es, die Ergebnisse der empirischen Studie zu abstrahieren und mit dem entwicklungstheoretischen und metatheoretischen Diskurs zu vergleichen. Wo ergeben sich Parallelen, an welcher Stelle muss die Theorie angepasst werden? Dabei werden zunächst ausgewählte Aspekte verschiedener Ansätze der entwicklungspolitischen Theorie diskutiert. Im Anschluss daran erweitern die Ansätze von Habermas und Foucault das theoretische Spektrum und bieten alternative Lesarten zur kritischen Prüfung entwicklungspolitischer Ansätze. Es sei darauf hingewiesen, dass es dabei nicht um eine umfassende Diskussion aller relevanten Aspekte gehen kann. Im Mittelpunkt der Analyse stehen die Definition von Zivilgesellschaft, die Rolle von politischer Kultur und von Macht. Es werden die wichtigsten theoretischen Anpassungen aufgezeigt, die m.E. für zukünftige Forschungsarbeiten in diesem Feld notwendig sind.

### 5.1. Der Begriff Zivilgesellschaft

Ein wichtiges Ergebnis der Analyse ist die Erweiterung des Begriffs der Zivilgesellschaft. Das Beispiel zeigt, dass gerade die vor einem westlichen Kontext entwickelten Definitionen von Zivilgesellschaft auf verschiedenen Ebenen an Grenzen stoßen. Im Folgenden wird zunächst ein neuer Definitionsansatz des Begriffs Zivilgesellschaft vorgestellt. Dieser wird dann über den Vergleich entwicklungspolitischer Theorieansätze mit den Ergebnissen der empirischen Studie hergeleitet.

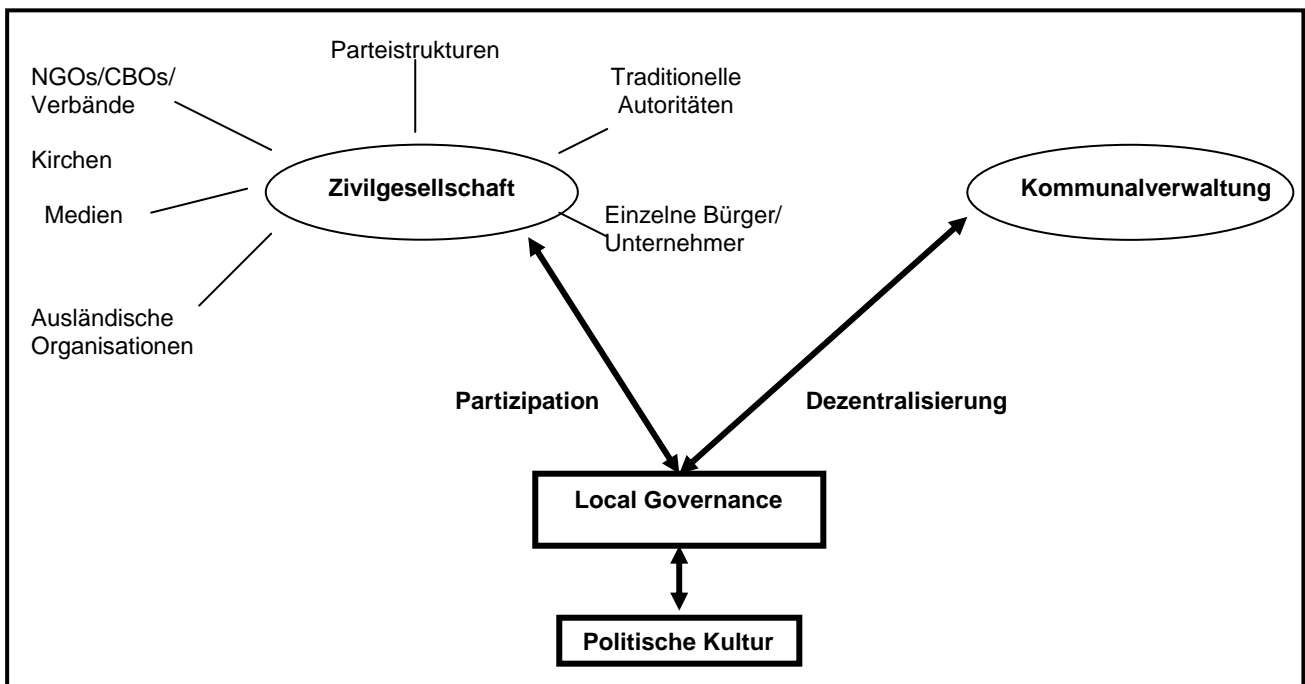
#### 5.1.1. Zivilgesellschaft definiert über das Handeln

Angesichts der empirischen Ergebnisse der vorliegenden Studie erscheint eine veränderte Definition von Zivilgesellschaft nötig. Entscheidend ist dabei nicht die Abgrenzung nach einzelnen *Akteuren*. Erfolgversprechender für Analysezwecke ist eine funktionale Definition von Zivilgesellschaft über das *Handeln* von Akteuren zugunsten gemeinsamer entwicklungspolitischer Ziele. Dieses Handeln ist außerhalb dafür institutionalisierter Kontexte (wie der Kommunalverwaltung) anzusiedeln, da diese immer auch anfällig sind, für private oder Gruppeninteressen vereinnahmt zu werden. Zur Zivilgesellschaft zählen demnach alle Akteure, die nicht in der Rolle von Mandatsträger bzw. Amtsinhabern oder Vertretern ökonomischer Interessen und dezidiert im Interesse der Gemeinschaft handeln. Das kann durchaus auch ansonsten in solchen Kontexten nicht involvierte Personen betreffen (wie z.B. die Parteisekretäre). In der Konsequenz bedeutet das, jede Person oder Institution kann zivilgesellschaftlicher Akteur sein, wenn er/sie diese Rolle ausfüllt und/oder zugesprochen bekommt. Relevant ist allein der negative Bezug auf Ämter und Interessen sowie der positive Bezug auf gemeinschaftliche Entwicklungsaufgaben. Wird damit der Begriff der Zivilgesellschaft unscharf und somit unbrauchbar? Dies ist m.E. nicht der Fall, denn die

genannten Aufgaben zivilgesellschaftlichen Handelns als Gegengewicht zu anderen (vermachten) Handlungsformen ist für die Wahrnehmung gemeinschaftlicher Entwicklungsaufgaben weiterhin von Bedeutung.

### 5.1.2. Zivilgesellschaft als ein auf bestimmte Akteure eingrenzbarer Begriff

Zivilgesellschaft setzt sich aus dem Handeln verschiedenster Akteure zusammen, z.B. traditionellen Autoritäten, Parteistrukturen, NGOs/CBOs, Medien und ausländischen Gebern. Wie die empirische Studie gezeigt hat, gibt es vielfältige Überlappungen zwischen Zivilgesellschaft und Staat, bzw. Überlappungen zwischen Zivilgesellschaft und Politik im Sinne einer „politischen Gesellschaft“ (Kooiman 1993). Zum Beispiel kann ein Mitglied des Deliberativorgans (AM) nicht nur als solches, sondern auch in der Funktion eines zivilgesellschaftlichen Akteurs auftreten. Auch Einzelpersonen, die sich für entwicklungspolitische Ziele engagieren, werden als Teil der Zivilgesellschaft betrachtet. Dies steht Definitionen von Zivilgesellschaft, die sich in erster Linie auf formelle Organisationen beziehen, entgegen (z.B. Nielinger 1998). Zwischen Kommunalverwaltung und zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie innerhalb der Zivilgesellschaft gibt es verschiedene Beziehungen bzw. einzelne Akteure sind Teil größerer gemeinschaftlicher (informeller oder formeller) Netzwerke (vgl. z.B. Plummer 2000). Die Graphik 5.1. bringt die Graphiken 2.1. und 4.1. zusammen und erweitert diese. Es stellt die vielfältigen Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren in einen Gesamtkontext.<sup>132</sup>



Graphik 5.1.: Zivilgesellschaft und Kommunalverwaltung im Kontext von Local Governance

<sup>132</sup> Es handelt sich dabei notwendigerweise um eine Vereinfachung. Auf eine Darstellung der Beziehungen innerhalb der zivilgesellschaftlichen Akteure sowie der Vertreter der Kommunalverwaltung mit einzelnen zivilgesellschaftlichen Akteuren wurde der Übersichtlichkeit halber verzichtet.

### **5.1.3. Zivilgesellschaft als Menge von formell konstituierten Organisationen**

NGOs nach westlichem Vorbild sind in Mosambik nach wie vor schwach und werden häufig von den alten Eliten als neue Möglichkeiten der Ressourcenakquisition genutzt. Vielen NGOs mangelt es am Bezug zur und am Rückhalt bei der Mehrheit der (marginalisierten) Bevölkerung auf verschiedenen Ebenen. Sie werden in vielen Fällen nicht als Vermittler zwischen Kommunalverwaltung und Bevölkerung anerkannt. Dies widerspricht der z.B. von Esmann/Uphoff 1984 und Nielinger 1998 postulierten Vermittlerfunktion von Organisationen. Vor diesem Hintergrund gewinnt die Einbeziehung informeller zivilgesellschaftlicher Kräfte an Relevanz. Diese fanden bislang zu wenig Berücksichtigung in den Theorien zivilgesellschaftlicher Partizipation. Dazu zählen alle Formen der (traditionellen) Selbstorganisation, die zu allen Zeiten das Überleben der Familie/des Klans sicherten und sich für gemeinsame Aufgaben einsetzten. Diese informellen Netzwerke müssen anerkannt werden. Es bleibt jedoch die Frage, wer Zugang zu diesen hat, welche Kriterien die Zugehörigkeit bestimmen und inwieweit ihr Handeln gemeinschaftliche Interessen befördert. Kommunikation und Austausch dürfen nicht auf spezifische Akteure beschränkt bleiben.

### **5.1.4. Zivilgesellschaft neben dem Sektor des Marktes**

Verschiedene Autoren verstehen Zivilgesellschaft als einen Sektor, der zwischen Markt und Staat angesiedelt ist (vgl. z.B. Glasgow 1990). Die Rolle des Marktes wurde in der vorliegenden Arbeit nur am Rande gestreift. Unter Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung der Zivilgesellschaft in Mosambik und den von der Zielgruppe gegebenen Definitionen ist jedoch Folgendes festzuhalten. Es kam in Mosambik, bedingt durch Kolonialismus und sozialistisches Einparteiensystem, nicht zur Entwicklung eines breiten unternehmerischen Bürgertums wie in Europa, das kollektive Interessen gegenüber dem Staat vertreten konnte. Wie das Fallbeispiel gezeigt hat, werden Akteure des Marktes (Unternehmer) von der Mehrzahl kommunalpolitischer und zivilgesellschaftlicher Vertreter als Teil der Zivilgesellschaft angesehen.

### **5.1.5. Zivilgesellschaft als Gegenmacht zum Staat**

Das Konzept von Zivilgesellschaft als Gegenmacht zum Staat (vgl. Roodt 2001; Atkinson 1992) kann nur funktionieren, wenn sich eine pluralistische, differenzierte, unabhängige Gesellschaft (vgl. z.B. den Ansatz der Pluralisten) herausgebildet hat. Dies ist in Mosambik und in vielen Entwicklungsländern nicht der Fall. Über 60% der Menschen in Mosambik leben nach wie vor von der Subsistenzwirtschaft und unterhalb der Armutsgrenze. Unter dem Kolonialismus hatten nur Portugiesen und Assimilierte Zugang zu Systemen der Interessenvermittlung wie z.B. Gewerkschaften. Unter dem sozialistischen Einparteiensystem wurde die Bevölkerung in staatliche Massenorganisationen „zwangsintegriert“. Auch heute noch bestimmen u.a. Klanstrukturen das

Handeln politischer Mandatsträger. Wie von Chabal/Daloz (1999) konstatiert, kann in Afrika nicht von einer klaren Trennung zwischen Staat und Zivilgesellschaft ausgegangen werden.

Zivilgesellschaft kann nicht per se als leistungsfähiger im Vergleich mit der Kommunalverwaltung betrachtet werden, sondern weist oft ähnliche Defizite auf (wie z.B. Mangel an Effizienz, innerorganisatorischer Demokratie, Repräsentativität). Allzu positive entwicklungspolitische Ansätze zu zivilgesellschaftlicher Partizipation (z.B. Beckmann 1997) müssen hinterfragt werden. Wie gezeigt stellt die mangelnde Unabhängigkeit zivilgesellschaftlicher Kräfte (von der Partei, von ausländischen Gebern) heute ein Problem dar. Faktoren wie mangelnder Zugang zu Informationen, zu wenig konkrete Beteiligungsmöglichkeiten und Unterdrückung von oppositionellen Kräften behindern Partizipation. Klientelismus und Bevorzugung der Familie gegenüber Belangen des Allgemeinwohls (Rahman 1993) stellen die Repräsentativität und Legitimität zivilgesellschaftlicher Strukturen in Frage. Potentielle zivilgesellschaftliche Akteure (z.B. Oppositionspolitiker) ziehen sich deshalb von der Öffentlichkeit zurück bzw. treten (auf lokaler Ebene) erst gar nicht an die Öffentlichkeit, Handeln im Interesse gemeinschaftlicher Interessen findet unter Umgehung der (teilweise eigentlich dafür zuständigen) öffentlichen Stellen statt. Wie von Kersting/Sperberg (2000) aufgezeigt, gibt es auch unkonventionelle Formen politischer Partizipation. Es entwickeln sich Parallelstrukturen lokaler Selbstverwaltung außerhalb der offiziellen kommunalen Selbstverwaltung: Diese können entweder klandestin (z.B. Oppositionsparteien) oder öffentlich bestehen. Teilweise kommen sie neu auf (z.B. Widerstandsbewegungen gegen die Kommunalverwaltung) oder aber bestehen fort (z.B. traditionelle Autoritäten). Vertreter dieser Parallelstrukturen können, müssen jedoch nicht mit der Kommunalverwaltung zusammenarbeiten. Das beinhaltet zwar, dass Kräfte außerhalb der Kommunalverwaltung (die Zivilgesellschaft) Aufgaben und Kompetenzen übernehmen, die sonst in den Bereich der Kommunalverwaltung fielen, jedoch nur, sofern es nach komparativen Vorteilen opportun erscheint. Dies wird auch von Simon (2000) vertreten. Darüber hinaus bedeutet es die Einbindung (oppositioneller) zivilgesellschaftlicher Kräfte seitens der Kommunalverwaltung. Doch auch in dieser Hinsicht bleibt zu klären, in welcher Form und unter welchen Voraussetzungen dies geschehen soll und wo die Grenze zu Kooptation liegt.

#### **5.1.6. Legitimationsdefizite**

Im Verlauf der Erhebung im Feld wurde deutlich, wie sehr die „politische Kultur“ das Ausmaß zivilgesellschaftlicher Partizipation prägt. Die Interessenvermittlung über ein Parteiensystem stößt in vielen Entwicklungsländern an ihre Grenzen. Die Vertreter der Kommunalverwaltung sind zwar offiziell gewählt, aber repräsentieren nicht notwendigerweise den Willen der Bevölke-

rung, bzw. fühlen sich dieser gegenüber nicht verantwortlich. Die Einbeziehung des Handelns weiterer Akteure in lokalpolitische Entscheidungsprozesse ist vor diesem Hintergrund notwendig. Demokratische Repräsentation muss in einem Prozess (z.B. über Diskursverfahren, vgl. Simon 2000) erzielt werden, bei dem die verschiedenen lokalpolitischen Akteure beteiligt sind und der über die offiziellen Wahlen hinausgeht.

Angesichts des Legitimationsdefizits der offiziellen Repräsentanten der Kommunalverwaltung werden Erwartungen hinsichtlich der Erfüllung lokaler Entwicklungsaufgaben in Systeme der Interessenvermittlung gesetzt. Doch NGOs in Mosambik sind schwach, vielen von ihnen mangelt es außerdem an Legitimation bei der Mehrheit der Bevölkerung. Eine mögliche Mittlerfunktion wird ihnen nicht zuerkannt. Laut Kulipossa 1998 könnten z.B. traditionelle Autoritäten diese Aufgabe eher erfüllen. Doch hier zeigt sich die Gefahr des Missbrauchs von Macht gerade auch durch zivilgesellschaftliche Kräfte. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die politische Macht der traditionellen Autoritäten in den Städten eingeschränkt ist; sie werden häufig instrumentalisiert: Mandatsträger manipulieren sie zugunsten ihrer eigenen Interessen. Die hierarchische, zentralistische Struktur des ehemaligen sozialistischen Staatsapparats ist auch heute noch vorherrschend. Parteisekretäre und Dynamisierungsgruppen repräsentieren jedoch nicht notwendigerweise die Mehrheit der Bevölkerung. Es stellt sich daher die Frage, ob zivilgesellschaftliche Partizipation notwendigerweise die Antwort auf gescheiterte Entwicklungsstrategien im Sinne einer tatsächlichen Berücksichtigung der Wünsche und Fähigkeiten der marginalisierten Bevölkerung (vgl. Entwicklungsparadigmen in Kapitel 2) ist. Angesichts der aufgezeigten Defizite wie mangelnde Transparenz und Rechenschaftspflicht, unzureichende Anbindung an die Bevölkerung, innerorganisatorischer Demokratiemangel sowie der ausgeprägten Verfolgung von Eigeninteressen mag dies bezweifelt werden. Dies steht einer Gemeinwohlvorstellung wie von Rahman (1993) propagiert entgegen. Es handelt sich jedoch um Defizite, die Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft in gleicher Weise betreffen. Gemeinsam könnten sie auch nach Wegen zur Verbesserung – vor allem durch erhöhte Transparenz – suchen.

### **5.1.7. Parteipolitische Prägung**

Die Fallstudie hat gezeigt, dass kein zivilgesellschaftliches Handeln als politisch unabhängig wahrgenommen wird. Allen Akteuren wird eine parteipolitische Lagerzugehörigkeit zugeschrieben, unabhängig davon, ob dies tatsächlich der Fall ist. Dieses Lagerdenken durchzieht alle Ebenen und überlagert inhaltliche Aspekte (z.B. wird das Müllproblem zu einem politischen Problem). Kritik wird seitens der Kommunalverwaltung nicht konstruktiv aufgegriffen, sondern als Opposition wahrgenommen, welche die gesellschaftliche und staatliche Ordnung sowie die eige-

ne Machtbasis gefährden würde. Die Bevölkerung besucht viele öffentliche Veranstaltungen nicht, da sie durch das (Vor-)urteil „Parteiveranstaltung“ belastet sind. Machtfragen, wie z.B. bei Illy (1988) erwähnt, und politische Einstellungen, wie von Fandrych (2001) gefordert, müssen in der entwicklungspolitischen Theorie noch stärker Berücksichtigung finden.

Ein Teil des zivilgesellschaftlichen Handelns wird seitens der Kommunalverwaltung für die eigenen Interessen eingesetzt. Dieses muss nicht deckungsgleich mit gemeinsamen entwicklungspolitischen Interessen sein. Auch Geberaktivitäten werden oft von der Kommunalverwaltung als zivilgesellschaftliches Engagement angesehen und vereinnahmt. Zivilgesellschaftliche Partizipation zur Bewältigung von Entwicklungsaufgaben wird seitens der Kommunalverwaltung bisweilen aber auch geduldet und gefördert. Partizipation wird jedoch mehr als Mittel denn als Ziel angesehen, anders als von z.B. Beckmann (1997) und Bhatnagar/Williams (1992) postuliert. Ziel ist nicht Partizipation im Sinne von *empowerment* hin zu einer Zivilgesellschaft, die sich ihrer Möglichkeiten und Fähigkeiten bewusst wird und daraus Forderungen ableitet, um selbst zu einer Verbesserung ihrer Lebensbedingungen beizutragen. Eine Zivilgesellschaft, die ihre Selbstbestimmungs- und Selbstentfaltungschancen nutzt, wird als Gefahr für die eigenen Machtposition gesehen und häufig durch Sanktionen unterdrückt. Demokratische Bewusstseinsbildung muss daher auf allen Ebenen bei staatlichen wie zivilgesellschaftlichen Repräsentanten ansetzen. Das Fallbeispiel zeigt die Grenzen einer ausschließlichen Bevorzugung von *bottom-up* Ansätzen in der Entwicklungszusammenarbeit, wie es z.B. von Schöninger (2000) propagiert wird. *Top-down* und *bottom-up* Ansätze müssen einander nicht ausschließen, sondern können sich gegenseitig ergänzen. Darauf wiesen z.B. auch Holcombe (1995) und Balogun (2000) hin. Dezentralisierungs- und Partizipationspolitiken „von oben“ sind bei mangelndem politischem Willen der Zentralregierung zum Scheitern verurteilt. Hier kann Druck von unten, d.h. durch ein Zusammengehen von Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft auf lokaler Ebene, Zugeständnisse bei der Gesetzgebung und Fortsetzung von Dezentralisierungs- und Partizipationsprozessen erzielen. Aber es herrscht auch das Problem, dass die Zivilgesellschaft zu wenig fordert beziehungsweise nicht über ausreichende Kapazitäten verfügt. Es liegt dann auch an der Kommunalverwaltung, für zivilgesellschaftliche Partizipation Anreize zu schaffen und zu mobilisieren, worauf z.B. Mazula (Interview 2003) aufmerksam gemacht hat. Darüber hinaus kann die Zentralregierung über eine Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen und eine Öffnung der politischen Kultur den Prozess fördern. Partizipation ist in den seltensten Fällen von sich aus vorhanden. Illy (1986) hat darauf hingewiesen, dass sie in einem Prozess wechselseitigen Lernens und Erfahrungsaustauschs entsteht.

## 5.2. Habermas und zivilgesellschaftliche Partizipation

Die nach Habermas notwendige Voraussetzung einer autonomen, aufgeklärten politischen Öffentlichkeit für zivilgesellschaftliche Partizipation ist, wie im empirischen Beispiel gesehen, somit nicht gegeben. Zivilgesellschaft kann in diesem Kontext nicht als Gegenmacht zum Staat funktionieren. Zivilgesellschaftliches Handeln im Sinne von Habermas kann unter folgenden Voraussetzungen als Gegengewicht zum Staat stattfinden, ohne die staatliche Ordnung als solche zu gefährden:

- a) Wenn – in der Dimension öffentliche versus nicht-öffentliche Strukturen – zivilgesellschaftliches Handeln bzw. Handeln im Sinne gemeinsamer Entwicklungsinteressen als der Gemeinschaft förderlich begriffen wird und ein Diskurs über diese Interessen in der Öffentlichkeit stattfindet, der als zivilgesellschaftliches Engagement gewertet wird, statt als Subversion disqualifiziert zu werden.
- b) Wenn – in der Dimension traditionelle versus moderne Gesellschaft – nicht mehr vor allem Gruppeninteressen ausschlaggebend für das Handeln sind, sondern ebenso individuelle wie gemeinschaftliche Interessen.

Eine solche Zivilgesellschaft kann Strukturwandel im Sinne von Partizipation und Dezentralisierung einfordern und die entsprechenden Aufgaben übernehmen.

Angesichts einer Armutssituation, in welcher der *Interessenausgleich* (im Sinne von Habermas) eine untergeordnete Rolle einnimmt (vgl. Weimer 2003), stellt sich auch die Frage, inwieweit ein Konzept von Zivilgesellschaft als Gegenmacht sinnvoll ist. Ein Rückzug des Staates von Aufgaben, die theoretisch auch andere Akteure übernehmen könnten, kann unter diesen Bedingungen auch kontraproduktiv sein. Geht es nicht vielmehr um die Bündelung und das Zusammenwirken verschiedener verfügbarer Kräfte und Ressourcen auf lokaler Ebene, im Sinne von *local governance*?

Kommunikatives Handeln, wie von Habermas vorgesehen, könnte eine große Rolle spielen gerade in einer Gesellschaft, in der die mündliche Kommunikation einen hohen Stellenwert einnimmt. Es fehlt jedoch innerhalb der lokalen Selbstverwaltung an einem öffentlichen Raum, in dem alle Betroffenen sich über Diskursverfahren an Entscheidungsprozessen beteiligen und gemeinsame Lösungsstrategien aushandeln können. Eine Vielfalt der Kommunikationsformen besteht, aber keine Plattform für die Artikulation von Interessen, keine Institutionalisierung von Kommunikationsverfahren (z.B. in öffentlichen Foren bzw. regelmäßigen Treffen). Partizipation ist bislang vor allem von der Willkür der Mandatsträger und dem Selbstbewusstsein der Zivilgesellschaft abhängig. Entscheidend ist, dass zu jedem Zeitpunkt größtmögliche Transparenz des

Handelns gegeben ist, d.h. Kenntnis darüber, wer was, wo, mit wem und zu welchen Bedingungen macht.

Der Begriff des Staatsbürgers nach Habermas ist in einem Staat wie Mosambik u.a. angesichts einer Bevölkerung problematisch, die kaum ein Bewusstsein um ihre Rechte, Wahlmöglichkeiten und Pflichten sowie die Wichtigkeit des eigenen Beitrags als Bürger im Staatswesen hat. Auf dieser Grundlage gestaltet sich die Entstehung einer starken Zivilgesellschaft als schwierig. Damit ist auch die Legitimitätsfrage lokaler Selbstverwaltung angesprochen: Nur unter der Voraussetzung, dass Dienstleistungen erbracht und Bedürfnisse befriedigt werden, kann Legitimität entstehen und nicht notwendigerweise und ausschließlich aufgrund von formalen Bedingungen (z.B. Wahlen). Werden private Interessen, Gruppeninteressen und gemeinsame Entwicklungsinteressen außerhalb der Führungsschicht nicht aufgegriffen, kommt es u.a. zu Widerstand, der sich aber auch in Form von konstruktiver Eigeninitiative äußern kann. Der „politische Konkurrenzkampf“ reicht bis in die kleinsten Lebensbereiche. Dabei geht es tatsächlich oftmals weniger um inhaltliche, parteipolitische Differenzen, sondern vielmehr um die Unzufriedenheit mit dem politischen System und den eigenen Lebensbedingungen.

Die Studie verdeutlichte, dass Partizipation zugunsten gemeinsamer entwicklungspolitischer Ziele nicht einfach angenommen werden kann. Gibt es überhaupt diese gemeinsamen Entwicklungsziele und wenn ja, wie kommen sie zustande? Handelt es sich tatsächlich um gemeinsame Entwicklungsinteressen oder dienen sie nur als Vorwand für die Verfolgung privater Interessen oder von Gruppeninteressen?<sup>133</sup> Nach Habermas entsteht ein gemeinsamer Wille durch Kommunikationsformen, Kommunikationsbedingungen und Institutionalisierung von Kommunikationsverfahren. In Mosambik betrifft dieser gemeinsame Wille häufig nur die eigene Familie bzw. Klientel und überträgt sich nicht auf die öffentliche Sphäre. Die positiven Beispiele kollektiven Handelns unter dem Sozialismus können nur eingeschränkt herangezogen werden, da sie Ausdruck einer einmaligen Mobilisierung (das Ziel der Unabhängigkeit einte die Bevölkerung) waren bzw. durch Instrumentalisierung zustande kamen. Vor diesem Hintergrund greift es zu kurz, wenn der Kommunalverwaltung von Experten und Vertretern der Zivilgesellschaft die Rolle zugeschrieben wird, gemeinsame Ziele festzulegen, die über die Summe der Einzelinteressen hinausgehen.<sup>134</sup> Die Delegation dieser Aufgabe widerspricht einem Verständnis von „Gemein-

---

<sup>133</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich das Verfolgen von Partikularinteressen und gemeinsame Interessen nicht gegenseitig ausschließen müssen. Gerade durch den Einsatz für persönliche Interessen kann auch ein gemeinsamer Nutzen entstehen.

<sup>134</sup> An dieser Stelle könnte man z.B. die Prinzipien des herrschaftsfreien Diskurses nach Habermas einsetzen. Möglich wäre aber auch eine Untersuchung der Konsequenzen zivilgesellschaftlichen Handelns: Werden gemeinsame Entwicklungsinteressen befördert, wird Armut effektiv reduziert oder wird der ökonomische, politische oder soziale status quo stabilisiert?

wohl“, das in einem Prozess der diskursiven Verständigung aller gesellschaftlichen Kräfte aggregiert wird.

### 5.3. Foucault und zivilgesellschaftliche Partizipation

Foucaults Ansatz zur Disziplinarmacht in „Überwachen und Strafen“ bietet die Möglichkeit einer weiteren Lesart zivilgesellschaftlicher Strukturen unter Berücksichtigung des Faktors Macht. Im Sinne der Mikrophysik der Macht Foucaults lässt sich der Frage nachgehen, inwieweit ein der Zivilgesellschaft zugerechnetes Handeln selbst wieder Machtmechanismen unterworfen ist.

Mit Foucault kann argumentiert werden, dass das Konzept von Zivilgesellschaft als Gegenmacht u.a. nicht funktionieren kann, da jede Definition von Zivilgesellschaft innerhalb der Disziplinarmacht liegt. Disziplinarmacht wirkt auf allen Ebenen und in allen Bereichen, bzw. sozialen Beziehungen. Nicht nur der Staat, auch die Familie, der Klan und die Zivilgesellschaft sind Orte, die der Disziplinarmacht ausgesetzt sind. Innerhalb dieser entwickeln sich neue Strukturen, die „Raum, Zeit und die Nützlichkeit und Fügsamkeit von Individuen“ (Foucault 1996) bestimmen. In der Konsequenz ist zivilgesellschaftliche Partizipation in lokalpolitischen Entscheidungsprozessen als Disziplinarmacht nach Foucaults Ansatz in „Überwachen und Strafen“ anzusehen. Eine Skizze soll diesen Ansatz unter Berücksichtigung der Analogie des „Panoptikums“ als „verallgemeinerungsfähiges Funktionsmodell, welches Beziehungen der Macht zu den Alltagspraktiken der Menschen definiert“ (Foucault 1996) verdeutlichen:

Zivilgesellschaftliche Partizipation in lokalpolitischen Entscheidungsprozessen erscheint mit Foucault gesprochen als „Produkt einer bestimmten Wahrheit, Manipulation von Körpern durch Spezifizierung von zivilgesellschaftlichen Alltagspraktiken und Normalisierung“. Disziplinarmacht kann aus drei verschiedenen Perspektiven in Bezug auf Zivilgesellschaft lokalisiert werden: in den Beziehungen Zivilgesellschaft – Kommunalverwaltung, Zivilgesellschaft – Zivilgesellschaft und Zivilgesellschaft – Bürger. Manipulation findet durch Teilung des Raumes statt. Beispielhaft soll dies am Bereich „Zugang zu lokalpolitischen Entscheidungsprozessen“ verdeutlicht werden. Das jeweilige Zentrum (Kommunalverwaltung, Zivilgesellschaft) setzt die Kriterien des Zugangs fest. Durch Kriterien wie Örtlichkeit, politische Einstellung sowie Klanzugehörigkeit und mangelndes Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten (fehlendes *empowerment*) kann zivilgesellschaftliches Handeln der Akteure vom Zugang ausgeschlossen werden. Es geht um den Ausschluss aufgrund nicht-thematischer Kriterien.

Beispielsweise haben zivilgesellschaftliche Akteure privilegierten Zugang zur Kommunalverwaltung, die über die „richtige“ Parteizugehörigkeit oder finanzielle Ressourcen verfügen. Sie haben die Möglichkeit, auch nichtöffentliche Zugangskanäle zu nutzen, die anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren versperrt bleiben. Sie sind lediglich „Objekt der Information“ durch die Kommunalverwaltung. Zugangskanäle (Information, Kooperation) zu kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen können mit einem „Minimum an Aufwand blockiert“ (Foucault 1994) werden. Ein gegeneinander Ausspielen von Organisationen (Vergünstigungen, privilegierte Einbeziehung durch die Kommunalverwaltung) ermöglicht „einen Zustand beständiger Sichtbarkeit“. Zivilgesellschaftliche Akteure kontrollieren ihr Handeln gegenseitig und werden ihrerseits wieder von der Kommunalverwaltung kontrolliert. Jedes Abweichen von der Norm (z.B. Initiativen außerhalb der offiziell vorgesehenen Möglichkeiten; offen geäußerte Kritik an der Kommunalverwaltung) kann sanktioniert werden (z.B. zukünftig keine Kooperation, Kooptation von Initiativen). Zivilgesellschaftliche Vertreter passen sich den Raum- und Zeitvorgaben an. Offizielle Entscheidungsprozesse sind in der Regel räumlich auf das Gebäude der Kommunalverwaltung und zeitlich zum Beispiel auf offizielle Sprechzeiten und Sitzungswochen der Gemeindeversammlung beschränkt. Dies erschwert den Zugang von zivilgesellschaftlichen Vertretern aus den am Stadtrand gelegenen Armenvierteln.

Ungleiche Zugangschancen verhindern die Kommunikation auch innerhalb der Zivilgesellschaft zwischen den zivilgesellschaftlichen Akteuren. Beispielsweise schließen Vertreter von NGOs wiederum aufgrund u.a. der politischen Einstellung oder persönlichen Machtspielen die Zusammenarbeit und den Austausch von Informationen untereinander aus. Diejenigen Akteure mit mehr Diskursmacht setzen sich durch.

Auch einzelne Bürger, die im Rahmen von bestimmten Gruppen zivilgesellschaftlich handeln wollen, können aufgrund der genannten Kriterien wie z.B. mangelndem *empowerment* von Entscheidungsprozessen ausgeschlossen werden bzw. bleiben. Damit wirkt zivilgesellschaftliche Partizipation in lokalpolitischen Entscheidungsprozessen auch als „Labor für soziale Experimente“. Die Kommunalverwaltung verändert sich z.B. dahingehend, dass sie einer Einbeziehung der Zivilgesellschaft offener gegenübersteht. Umgekehrt orientiert sich zivilgesellschaftliches Handeln an den zur Verfügung stehenden Möglichkeiten.

In Mosambik wie in vielen Entwicklungsländern koexistieren außerdem Formen traditioneller und moderner Gesellschaft (im Sinne von Foucault in „Überwachen und Strafen“). Patrimoniale Strukturen beruhen auf traditioneller Solidarität oder - wie ein mosambikanisches Sprichwort

sagt: „Ich bin, weil wir sind“. Klan-Denken steht neben individualistischem Denken. Traditionelle Solidarität ist durch den Bürgerkrieg teils zerbrochen, teils gefestigt worden. Sie diene der Überlebenssicherung. Der „Raum außerhalb der Gesetze“ (Foucault 1996) wird jedoch nicht nur von traditionellen Strukturen, sondern auch von heute neu aufkommenden Parallelstrukturen genutzt, die sich teilweise im öffentlichen Raum nicht frei äußern können.

Zivilgesellschaftliche Partizipation stellt das Produkt eines historischen Diskurses dar (vgl. Kapitel 2 und 3). Dieser ursprünglich in einem „westlichen“ Kontext entstandene Diskurs fand u.a. in entwicklungspolitischen Konzeptionen seinen Niederschlag und wurde (vermittelt durch Entwicklungszusammenarbeit) von Entwicklungsländern übernommen. Entwicklungsinstitute und staatliche Institutionen fungierten dabei als „Wissen produzierende Apparate“ (Foucault). Vereinfacht gesprochen entstand dadurch eine Unterteilung in „zivilgesellschaftliche Partizipation = gut“ und „staatliche Verwaltung = ineffizient“. Zivilgesellschaftlicher Partizipation werden Eigenschaften zugeschrieben, wie Effizienz erzeugen, bessere Orientierung an den Bedürfnissen der Bevölkerung gewährleisten, Rechenschaft von der Kommunalverwaltung einzufordern. Dies dient als Legitimitätsgrundlage der Politik zur Förderung zivilgesellschaftlicher Partizipation.

Die Grenze einer solchen Analyse mit Foucault liegt darin, dass diese Art der Einbindung von zivilgesellschaftlicher Partizipation zwar teilweise zu „stummen, fügsamen Körpern“ führt, aber auch Widerstand erzeugt – seitens der ausgeschlossenen zivilgesellschaftlichen Akteure (z.B. traditionelle Autoritäten) beziehungsweise seitens solcher, die weitergehende (unabhängige) Partizipationsmöglichkeiten (auch außerhalb der offiziellen Kanäle) einfordern. Diese Spannung könnte der *local governance* Ansatz auflösen – die Idealvorstellung einer weitest möglichen Zusammenarbeit aller gesellschaftlichen Kräfte aber auch die Möglichkeit einer Gegenmacht, um Transparenz und Rechenschaftspflicht aller Beteiligten zu gewährleisten. Diese Macht wirkt als produktive Kraft von unten nach oben und umgekehrt.

#### **5.4. Forschungsfelder für weitere Studien**

Verschiedene Fragen sind in der vorliegenden Arbeit angeklungen, konnten jedoch in diesem Rahmen nicht bearbeitet werden. Die Studie hat sich bewusst auf zentrale Aspekte beschränkt, die für weitere Arbeiten in diesem Bereich wertvolle Anknüpfungspunkte liefern. Auf dieser Grundlage sind potentielle Felder für zukünftige Studien unter anderem:

- a) Die Beziehung zwischen Bürgern und Verwaltungsapparat (d.h. die Ebenen unter AM und CM). Wann gehen Bürger zur Gemeindeverwaltung? Worauf ist mangelnde Dienstleistung

zurückzuführen – liegt es an fehlendem politischen Willen, fehlende Ressourcen, Hierarchiedenken o.ä.?

- b) Was versprechen sich die einzelnen Beteiligten von ihrer Partizipation? Wird der normative Wert gesehen oder überwiegen potentielle funktionale Vorteile?
- c) Wie gestalten sich die Beziehungen jedes einzelnen der hier angesprochenen zivilgesellschaftlichen Akteure (u.a. Kirchen und traditionelle Autoritäten) zur Kommunalverwaltung?
- d) Welche Rolle spielt der Markt im Dezentralisierungsprozess?

## 5.5. Zusammenfassung

Der Vergleich Theorie - Empirie hat gezeigt, dass eine Definition von Zivilgesellschaft, welche diese zwischen Staat und Markt ansiedelt bzw. als Gegenmacht zum Staat versteht, an Grenzen stößt. Darüber hinaus kann Zivilgesellschaft nicht auf spezifische Akteure beschränkt werden. Unabhängig von der Notwendigkeit einer Ausweitung des Kreises zivilgesellschaftlicher Akteure vor dem mosambikanischen Kontext erscheint eine Definition Erfolg versprechender, die zivilgesellschaftliche Partizipation auf das *Handeln* zugunsten gemeinsamer entwicklungspolitischer Interessen zurückführt. Habermas liefert dahingehend Ansatzpunkte, als dass „kommunikatives Handeln“ und Diskursverfahren zu Lösungsansätzen unter Beteiligung aller relevanten gesellschaftlichen Kräfte führen können. Zivilgesellschaftliche Partizipation in lokalpolitischen Entscheidungsprozessen kann mit Foucault als Disziplinarmacht interpretiert werden. Die politische Kultur prägt entscheidend die Einstellungen und Verhaltensweisen der Beteiligten gegenüber zivilgesellschaftlicher Partizipation. Ein Bürgerbegriff nach „westlichem“ Verständnis und für sich stehende gemeinsame entwicklungspolitische Ziele können nicht als gegeben vorausgesetzt werden. Diese können jedoch im Verlauf von zivilgesellschaftlichen Partizipationsprozessen entwickelt und ausgehandelt werden. Nicht die Zivilgesellschaft, sondern der Begriff Zivilgesellschaft wird dekonstruiert. Die Prämisse der Armutsbekämpfung durch zivilgesellschaftliche Partizipation ist davon nicht betroffen. Zivilgesellschaftliche Partizipation kann unter der Berücksichtigung von Voraussetzungen wie Transparenz, Legitimität, Unabhängigkeit und Repräsentativität den mit ihr verbundenen Erwartungen gerecht werden. Aufgrund der aufgezeigten Machtfragen muss den Voraussetzungen von zivilgesellschaftlicher Partizipation, insbesondere der politische Kultur, verstärkt Aufmerksamkeit gewidmet werden.

## 6. Ergebnisse und Thesen für Praxis und Theorie der Entwicklungszusammenarbeit

Wie gestalten sich Theorie und Praxis zivilgesellschaftlicher Partizipation in lokalpolitischen Strukturen und Entscheidungsprozessen? Welche Erkenntnisse lassen sich aus dem Beispiel Mosambiks und der dezentral verwalteten Gemeinde Chimoio allgemein ableiten? Die empirische Analyse und ihr Vergleich mit der Theorie führen zu vier zentralen Ergebnissen und Thesen, die sowohl für die praktische Entwicklungszusammenarbeit als auch die dahinter stehenden theoretischen Konzepte Konsequenzen haben. Diese werden im Folgenden formuliert:

- 1) Die früheren Strukturen des Einparteiensystems (z.B. Parteisekretäre) und parteipolitisches Denken (unabhängig von welcher Partei) behindern die Bündelung aller gesellschaftlichen Kräfte zugunsten entwicklungspolitischer Ziele. Beide Faktoren können kaum ausgeschaltet werden. Dies würde angesichts der bestehenden politischen Lagereinteilung u.a. zu Widerstand derjenigen führen, die dadurch Macht einbüßen würden. Darüber hinaus hat es sich angesichts der Legitimitätsdefizite aller beteiligten Akteure gezeigt, dass es problematisch ist, bestimmte Akteure gegenüber anderen vorzuziehen. Alle Akteure können auch zu gemeinsamen entwicklungspolitischen Zielen beitragen und sind nicht nur in Hinblick auf ihre Partikularinteressen zu sehen. Unter der Voraussetzung gesteigerter Transparenz als Mechanismus zur Kontrolle aller Beteiligten lautet die These:

### **These I**

Funktionsträger innerhalb solcher Strukturen müssen als zivilgesellschaftliche Akteure unter anderen akzeptiert und eingebunden werden. Parteipolitisches Denken muss als Gruppeninteresse anerkannt und für die Gemeinschaft fruchtbar gemacht werden.

- 2) Den gewählten bzw. ernannten Repräsentanten der Kommunalverwaltung mangelt es an Legitimität. Dies wird z.B. an der geringen Wahlbeteiligung ersichtlich. Auch Frustration und Widerstand sind Indikatoren dafür. In der Konsequenz bestehen Parallelstrukturen zur Kommunalverwaltung fort (z.B. traditionelle Autoritäten) bzw. entwickeln sich neu. Dies beinhaltet z.B. Eigeninitiativen der Zivilgesellschaft zur Lösung eines konkreten Problems, die sich auch ohne den Rückhalt der Kommunalverwaltung entwickeln. Die Gefahr besteht darin, dass solche Bewegungen schwer zur Rechenschaft gezogen werden können und ihr Engagement auch auf Kosten anderer Gruppen innerhalb der Gesellschaft geht. Umgekehrt werden viele Initiativen aus der Zivilgesellschaft heraus, die gemeinsamen entwicklungspolitischen Zielen dienen könnten, von vornherein verhindert. Sie werden von der Kom-

munalverwaltung nicht zugelassen bzw. sanktioniert, gerade weil sie außerhalb des Einflussbereichs der Kommunalverwaltung liegen. Daraus folgt:

### **These II**

Kommunalverwaltung und Entwicklungszusammenarbeit müssen diese Strukturen zwar über gegenseitige Information und Kontrolle integrieren aber auch Raum für „informelle“ zivilgesellschaftliche Partizipation schaffen, sofern diese entwicklungspolitischen Zielen dient.

- 3) Die gesetzlich verankerten Mechanismen der Partizipation sind nur begrenzt leistungsfähig. Sie gehen kaum über eine Partizipation, die als „Information“ verstanden wird hinaus und sind offen für Interpretation. Information kann zwar der erste Schritt zu einer für zivilgesellschaftliche Partizipation förderlichen Politik führen. Problematisch ist jedoch die Abhängigkeit vom politischen Willen der Amtsinhaber bzw. Mandatsträger. Diese Mechanismen sind auch nur einem kleinen, nämlich dem Teil der alphabetisierten Zivilgesellschaft zugänglich und damit dem Kontext nicht angemessen. Darüber hinaus ergeben die offiziellen Partizipationsmöglichkeiten nur Sinn, wenn die Zivilgesellschaft an die Wichtigkeit und den Erfolg des eigenen Beitrags glaubt. Dies bedeutet:

### **These III**

Entwicklungszusammenarbeit muss sowohl auf der Ebene der Gesetzgebung und Einrichtung von angemessenen Mechanismen formeller Partizipation als auch auf der Ebene der Bewusstseinsbildung bzw. der politischen Kultur ansetzen.

- 4) Für die (entwicklungs-)politische Theorie ist entscheidend, dass ein Konzept von Zivilgesellschaft nicht angemessen ist, das a) nur formelle Organisationen berücksichtigt und b) Zivilgesellschaft klar von Staat und Markt abgrenzt. Gerade die formell konstituierte Zivilgesellschaft (NGOs, Verbände, etc.) ist in vielen Entwicklungsländern schwach ausgebildet und geberabhängig. Es bestehen jedoch (z.B. traditionelle) Formen zivilgesellschaftlicher Partizipation, auf die zurückgegriffen werden kann bzw. die auch einbezogen werden müssen. Das beinhaltet auch Konsequenzen für die Wahl zivilgesellschaftlicher Partner von Entwicklungsprojekten in den Entwicklungsländern.

### **These IV**

Eine umfassende Definition und Funktionszuschreibung von Zivilgesellschaft, die, statt auf Akteure, auf das *Handeln* zugunsten gemeinsamer entwicklungspolitischer Ziele abzielt, ermöglicht neue Möglichkeiten der Analyse zivilgesellschaftlicher Partizipation sowie der Konzeption von Entwicklungsstrategien.

Die vorliegende Analyse kontrastierte zwei unterschiedlichen Perspektiven: den theoretischen Diskurs und empirische Erkenntnisse bezüglich zivilgesellschaftlicher Partizipation in lokalpolitischen Entscheidungsprozessen. Anhand des Fallbeispiels wurden Chancen und Grenzen von Partizipation aufgezeigt. Der Vergleich von Theorie und Empirie unter Berücksichtigung der Ansätze von Foucault und Habermas eröffnete neue Lesarten des Begriffs zivilgesellschaftlicher Partizipation. Die Ergebnisse und Thesen haben Auswirkungen auf die Konzeption sowohl der entwicklungspolitischen Theorie als auch der Praxis. Daraus werden im letzten Kapitel ausgewählte Empfehlungen für die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit formuliert.

## 7. Ausblick

Zum Schluss sollen grundsätzliche Empfehlungen für die Förderung zivilgesellschaftlicher Partizipation für die Praxis aufgezeigt werden. Ziel ist es, damit einen konkreten Beitrag zur Gestaltung von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit in diesem Bereich zu leisten (vgl. detaillierte Auflistung von spezifischen Empfehlungen in Anhang XIV).

Mittel und Lösungen für lokale Probleme sollten gemeinsam von den Bürgern zusammen mit der Kommunalverwaltung gefunden werden, um eine effektivere Verwaltung der vorhandenen Ressourcen zu gewährleisten. Dabei hat eine Stärkung des Bewusstseins um die Wichtigkeit und Möglichkeit des eigenen Beitrags bei der Bevölkerung zu erfolgen. Dies beinhaltet auch eine Umdenken im Sinne von Eigenverantwortung übernehmen, sowohl seitens der Vertreter der Kommunalverwaltung wie auch der Zivilgesellschaft.

Darüber hinaus muss auch die Gesetzgebung auf nationaler wie lokaler Ebene hinsichtlich des Aspekts der Partizipation klarer definiert und erweitert werden. Ein verbindlicher institutioneller Rahmen ist notwendig, welcher der Willkür der Kommunalverwaltung bei der Handhabung zivilgesellschaftlicher Partizipation entgegenwirkt.

Veränderung hinsichtlich des weit verbreiteten parteipolitischen Denkens (alle Parteien betreffend) zugunsten einer gemeinsamen Bewältigung entwicklungspolitischer Aufgaben ist erforderlich. Für die Kommunalverwaltung beinhaltet es mehr Rechenschaftspflicht gegenüber der Mehrheit der Bevölkerung statt den Parteifunktionären. Das heißt nicht, die Strukturen des sozialistischen Einparteiensystems zu ignorieren oder zu demontieren. Es gilt Wege zu finden, diese zu öffnen und umzugestalten.

Eine verstärkte Förderung von Zivilgesellschaft im Sinne von Handeln zugunsten gemeinsamer entwicklungspolitischer Ziele kann zur Stärkung der formellen Zivilgesellschaft beitragen. Deren langfristige größere Unabhängigkeit gegenüber Geber-Organisationen ist voranzubringen. Gleichzeitig sollten Mechanismen, die zivilgesellschaftliches Engagement auf seine Legitimität gegenüber den Bedürfnissen der Mehrheit der Bevölkerung prüfen, entwickelt und eingeführt werden. Dabei ist die Berücksichtigung der besonderen Strukturen der Zivilgesellschaft in Mosambik bei der Konzeption von Entwicklungsstrategien geboten. Die selbstverwalteten Gemeinden müssen von der Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft mit Inhalt - konkrete institutionalisierte Partizipationsmechanismen und politischem Willen zu Partizipation - gefüllt werden. Zivilgesellschaftliche Partizipation bleibt ein leerer Begriff, wenn sich die Bürger nicht betei-

gen. Es hat sich herausgestellt, dass dies nur der Fall sein wird, wenn sie erstens glauben, dass eine Verbesserung ihrer Lebensverhältnisse mit Partizipation verbunden ist, und zweitens wenn sich in angemessener Zeit sichtbare Ergebnisse einstellen.

## Bibliographie

- Abrahamsson, H., Nilsson A. (1995). *Mozambique. The Troubled Transition*. Zed Books, London.
- Adam, M. (2000): Die Entstehung des Governance-Konzepts bei Weltbank und UN. Die EZ wird politischer. *E+Z 10*, 272-274.
- AGF V (2002): Local Governance for Poverty Reduction in Africa. Country Paper. Mozambique. Maputo.
- Almond, G.A., Verba, S. (1989): *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. 3. Aufl., Sage, London.
- Alves, A.T., Cossa, B.R (1999): *Guião das Autarquias Locais*. UEM. Maputo 1999.
- Amann, K., Hirschauer, S. (1997): *Die Befremdung der eigenen Kultur. Ein Programm. Zur ethnographischen Herausforderung soziologischer Empirie*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- ANSA (2002/3): Cidade de Chimoio. In: *Análise da Situação Alimentar e Nutricional*. Maputo/Moçambique, 29-53.
- Artur D. do Rosário (Hrsg.) (1999a): *Tradição e modernidade. Que Lugar para a Tradição Africana na Governação Descentralizada de Moçambique?* MAE/PDD, Maputo.
- Artur, D. do Rosário (1999b): *Cidade de Chimoio. Ensaio Histórico-Sociológico – I*. Embondeiro, Chimoio.
- Atkinson, D. (1996): Civil Society after the Transition. In: Coetzee, J.K., Graaff, J. (Hrsg.): *Reconstruction, Development and People*. ITP, Johannesburg. 287-311.
- Balogun, M.J. (2000): The Scope for Popular Participation in Decentralization, Community Governance, and Development. Towards a New Paradigm of Centre-Periphery Relations. *Regional Development Dialogue 21/1*, 153-173.
- Beckmann, G. (1997): *Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit. Mode, Methode oder politische Vision?* LIT Verlag, Hamburg.
- Berg-Schlosser, D., Kersting, N. (2000): Armut und Demokratie – ein Widerspruch? In: Berg-Schlosser, D., Kersting, N. (Hrsg.): *Armut und Demokratie. Politische Partizipation und Interessenorganisation der städtischen Armen in Afrika und Lateinamerika*. Campus Verlag, Frankfurt a.M./NewYork, 9-28.
- Bernstein (1899; Ausg. 1973). *Die Voraussetzungen des Sozialismus und die Aufgaben der Sozialdemokratie*. Dietz, Bonn-Bad Godesberg.
- Bhatnagar, B., Williams, A.C. (Hrsg.) (1992): Participatory Development and the World Bank. Potential Directions for Change. *World Bank Discussion Paper 183*. Washington.
- BMZ (Hrsg.) (1999): *Übersektorales Konzept partizipative Entwicklungszusammenarbeit*. Bonn.
- BMZ (2001) (Hrsg.): *Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut*. Bonn.
- Böckenförde, E.-W. (1982): Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie. Bemerkungen zu Begriffs- und Verwirklichungsproblemen der Demokratie als Staats- und Regierungsform. In: G. Müller et al. (Hrsg.): *Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel. Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag*. Helbig+Lichtenhahn, Frankfurt a. M., 301-328.

- Bottomore, T.B. (1974): *As Elites e a Sociedade*. 2.Aufl., Zahar, Rio de Janeiro, 85-100.
- Brigg, M. (2002): Post-development, Foucault and the colonisation metaphor. *Third World Quarterly*, Vol. 23/3, 421-436.
- Burchell, G. (1991): *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*. Harvester Wheatsheaf, Hertfordshire.
- Cardoso, F.H., Faletto, E. (1976): *Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika*. 1. Aufl. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Chabal, P., Daloz, J.-P. (1999). *Africa Works. Disorder as Political Instrument*. Indiana University Press, Oxford.
- Cohen, J. L., Arato A. (1995): *Civil Society and Political Theory*. MIT, Cambridge, MA.
- Cohen, R., Kennedy, P. (2000): The Changing World of Work. In: *Global Sociology*. Macmillan Press, Braamfontein, 60-76.
- Comte (1855; Ausg. 1974): *The Positive Philosophy*. AMS Press, New York.
- Dahl, R.A. (1994): A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. In: *PSQ* 109, 23-34.
- Davidson, B. (1977): Introdução. Os valores coloniais portugueses. In: Ferreira, E. de Sousa: *O Fim de uma Era. O Colonialismo Portugues em África*. 1. port. Aufl., Livraria Sá de Costa Editora, Lissabon, 5-26.
- Dreyfus, H., Rabinow, P. (1994): *Michel Foucault. Jenseits von Strukturalismus und Hermeneutik*. 2. Aufl., Beltz Athenäum Verlag, Weinheim.
- Edwards, M. (1989): The Irrelevance of Development Studies. In: *Third World Quarterly*, 11/1. 118-136.
- Elsenhans, H. (1997): Staatsklassen. In: Schulz, M. (Hrsg.): *Entwicklung: Die Perspektive der Entwicklungssoziologie*. Westdeutscher Verlag, Opladen, 161-186.
- Esman, M.J., Uphoff, N.T. (1984): *Local Organizations: Intermediaries in Rural Development*. Cornell University Press, Ithaca NY.
- Fandrych, S. (2001): *Kommunalreform und Lokalpolitik in Mosambik. Demokratisierung und Konflikttransformation jenseits des zentralistischen Staates?* Hamburger Beiträge zur Afrika-Kunde. IAK, Hamburg.
- Ferreira, E. de Sousa (1977): *O Fim de uma Era. O Colonialismo Portugues em África*. 1. port. Aufl., Livraria Sá de Costa Editora, Lissabon.
- Fink-Eitel, H. (2002) *Michel Foucault zur Einführung*. 4.Aufl., Junius, Hamburg.
- Fishkin, J. S. (1991): *Democracy and Deliberation*. Yale University Press, New Haven/London.
- Foucault, M. (1994): *Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses*. Suhrkamp, Frankfurt a. M.
- Fraenkel, E. (1964; Ausg. 1991): Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich –rechtsstaatlichen Demokratie. In: Fraenkel, E.: *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Suhrkamp, Frankfurt a. M., 297-325.

- Freire, P. (1970): *Pedagogy of the Oppressed*. Herder+Herder. New York.
- Fremerey, M. (1993): Kultur und Entwicklung - oder: die Legitimität von Partizipation. In: Fremerey, M. (Hrsg.): *Kultur der Entwicklung. Zur Fragwürdigkeit von Entwicklungsparadigmen*. Verlag für Interkulturelle Kommunikation, Frankfurt a.M., 7-23.
- Geffray, C. (1991): *A Causa das Armas. Antropologia da Guerra Contemporânea em Moçambique*. Afrontamento, Porto.
- Giddens, A. (1997): *Jenseits von Links und Rechts*. Suhrkamp, Frankfurt a. M.
- Glasgow, M. (1990): Zwischen Markt und Staat: Die Nicht-Regierungsorganisationen in der deutschen Entwicklungspolitik. In: Glasgow, M. (Hrsg.): *Deutsche und Internationale Entwicklungspolitik. Zur Rolle staatlicher, supranationaler und nicht-regierungsabhängiger Organisationen im Entwicklungsprozess der Dritten Welt*. Westdeutscher Verlag, Opladen, 159-178.
- Glasgow, M. (1992): Die Nicht-Regierungsorganisationen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. In: Nohlen, D., Nuscheler, F. (Hrsg.): *Handbuch der Dritten Welt. Bd. 1 Grundprobleme-Theorien-Strategien*. 3. Aufl., Verlag J. H.W. Dietz, Bonn, 404-328.
- GTZ (2002): *Angebot zur Durchführung des Vorhabens „Dezentralisierung und Kommunalentwicklung“*. Eschborn.
- Guambe, J.M.E. (1998): Historical Evolution of Decentralisation in Mozambique. In: FES (Hrsg.): *Decentralisation and Municipal Administration. Description and development of ideas on some African and European models*. Mozambique 1998, 13-21.
- Habermas, J. (1987). *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Luchterhand, Darmstadt.
- Habermas, J. (1992): Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Politik. In: Münkler, H. (Hrsg.): *Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie*. Piper, München.
- Habermas, J. (1996): *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*. Suhrkamp, Frankfurt a. M.
- Habermas, J. (1999). *Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln*. Suhrkamp, Frankfurt a. M.
- Hammersley, M., Atkinson, P. (1995): *Ethnography: Principles in Practice*. Routledge, London.
- Hanlon, J. (1997): *Guia Básico sobre as Autarquias Locais*. MAE/AWEPA, Maputo/Moçambique.
- Hanlon, J. (2000): Mozambique: Will Growing Economic Divisions Provoke Violence in Mozambique? Swiss Peace Foundation. [www.isn.ethz.ch/publihouse/fast/crp/hanlon\\_00.htm](http://www.isn.ethz.ch/publihouse/fast/crp/hanlon_00.htm), Datum: 25.02.2002.
- Happe, B., König, C.-D. (2000): Kollektive Interessenorganisation. In: Berg-Schlosser, D., Kersting, N. (Hrsg.): *Armut und Demokratie. Politische Partizipation und Interessenorganisation der städtischen Armen in Afrika und Lateinamerika*. Campus Verlag, Frankfurt a.M./NewYork, 131-167.
- Harrison, G. (1999): Corruption as 'boundary politics': the state, democratization, and Mozambique's unstable liberalization. *Third World Quarterly* 20/3, 537-551.
- Holcombe, S. (1995): *Managing to Empower: The Grameen Bank's Experience of Poverty Alleviation*. Zed Books, London.
- Honwana, J. B. (1996): *A Sustainable Peace? The United Nations and Mozambique*. IEEI, Lissabon.

- Illy, H.F., Schimitzek, K. (1986): *Entwicklung durch Dezentralisierung? Studien zur Kommunal- und Regionalverwaltung in der Dritten Welt*. Minerva, München.
- Illy, H.F., Kaiser, E. Schimitzek, K. (1988): Lokale Verwaltungsinstitutionen und Selbsthilfemaßnahmen in Entwicklungsländern. *Forschungsbericht des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Band 90*, Weltforum Verlag, München/Köln/London.
- Illy, H.F. (1995): Darf die Bank politisch argumentieren? Der „Governance“-Diskurs der Weltbank. In: *E+Z 35/5/6*, 128-130.
- INM (2000a): Decreto 15/2000. In: INM (Hrsg.) *Boletim da República. Suplemento*, 24.
- INM (2000b): Regulamento do Decreto 15/2000. In: INM (Hrsg.) *Boletim da República. Suplemento*, 34.
- Ismail, N., Bayat, S., Meyer, I. (1997): *Local Government Management*. International Thomson Publishing, Johannesburg.
- Kersting, N., Sperberg, F. (2000): Politische Partizipation. In: Berg-Schlosser, D., Kersting, N. (Hrsg.): *Armut und Demokratie. Politische Partizipation und Interessenorganisation der städtischen Armen in Afrika und Lateinamerika*. Campus Verlag, Frankfurt a.M./NewYork, 215-250.
- Knoblauch, H.: Fokussierte Ethnographie. In: *Sozialer Sinn 2*, 2001 (Draft)
- Knorr-Cetina, K., Cicourel, A.V. (Hrsg.): *Advances in Social Theory and Methodology: Toward an Integration of Micro- and Macro-Sociologies*. Routledge & Kegan Paul, Boston.
- Kooiman, J. (1993): *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Sage, London.
- Kooiman, J. (2003): *Governing as Governance*. Sage, London.
- Koordinierungskreises Mosambik (Hrsg.) (1997): *Strukturanpassung Mosambik*. Bielefeld.
- Kulipossa, F.P. (1998): An African Framework for Debate on Governance: Reflections on the Mozambican Experience. In: Hollands, G. Ansell, G. (Hrsg.): *Winds of Small Change. Civil Society Interaction with the African State*. Nord-Süd Institute, Graz, 44-65.
- Le Roux, P., Graaff, J. (2001): Evolutionist Thinking in the writings of Marx, Parsons, Rostow and Giddens. In: Coetzee, J.K., Graaff, J., Hendricks, F., Wood, G.: *Development. Theory, Policy and Practice*. Oxford University Press, Cape Town, 45-62.
- Lemke, T. (1997): *Eine Kritik der politischen Vernunft. Foucaults Analyse der modernen Gouvernamentalität*. Argument, Berlin.
- Lepsius, R.M. (1990): *Interessen, Ideen und Institutionen*. Westdeutscher Verlag, Opladen.
- Locke, J. (1690 ; Ausg. 1989): *Zwei Abhandlungen über die Regierung*. Suhrkamp, Frankfurt a. M.
- Lundin, I.B. (1998): Traditional Authority in Mozambique. In: FES (Hrsg.): *Decentralisation and Municipal Administration. Description and development of ideas on some African and European models*. Mozambique 1998, 33-42.
- MAE (1998): *Pacote Autárquico I+II*. Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.
- MAE (2002a): *Balanço de Quatro Anos de Funcionamento dos 33 Municípios*. Maputo.
- MAE (2002b): *Folha Informativa dos Municípios II*. Maputo, 125-131.

- MAE (2003): *III Reunião Nacional dos Municípios. Programa de Trabalho*. Pequenos Libombos.
- Marx, K., Engels, F. (1871; Ausg. 1970): *Ausgewählte Schriften in zwei Bänden, Bd. 1*. Verl. Progress, Berlin-Ost.
- Mathauer, I. (2000): Zur Suche nach komparativen Vorteilen in Interaktionsbeziehungen auf lokaler Ebene am Beispiel des Subsidiaritätsförderungsvorhabens in Kamuli-District, Uganda. In: Bodemer, K. (Hrsg.): *Subsidiaritätsprinzip, Dezentralisierung und Local Government – Konzeptionelle Fragen und Fallbeispiele aus drei Kontinenten. Beiträge des Arbeitskreises Entwicklung und Verwaltung*. Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg, 29-54.
- Mazula, B. (2000): *A Construção da Democracia em África: O Caso Moçambicano*. Ndjira, Maputo.
- Mazula, B.: (2002): Paz e Democracia Desafiantes. In: Mazula, B., de Brito, M., Baloi, O., Mbilana, G. (Hrsg.): *10 Anos de Paz. Vol. 1*. CEDE, Maputo.
- Menzel, U. (1992): *Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie*. Suhrkamp, Frankfurt a.M.
- Meyers, R. (1998): Theorien der Internationalen Beziehungen. In: Woyke, W. (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Politik*. Leske und Budrich, Opladen, 388-419.
- Mill, J.S. (1861; Ausg. 1958): *Considerations on Representative Government*. Parker, New York.
- Mols, M.: Entwicklung/Entwicklungstheorien. In: Nohlen, D. (Hrsg.): *Wörterbuch Staat und Politik*. Piper, München 1998, 129-134.
- Monteiro, O. (1999): Governance and Decentralization. In: Ferray, B., Munslow, B. (Hrsg.): *Sustainable Development in Mozambique*. James Curry Ltd., Oxford. 29-45.
- Município de Chimoio (2001:c): *Respostas e esclarecimentos às perguntas e questões levantadas pelos participantes na XVIII. Sessão da Assembleia Municipal de Chimoio*. Chimoio.
- Município de Chimoio (2001a): *Assembleia Municipal. Regimento*. Chimoio.
- Município de Chimoio (2001b): *Conselho Municipal de Chimoio. Regulamento Interno do CMC*. Chimoio.
- Município de Chimoio (2002): *Assembleia Municipal. Relatório sobre Actividades da Assembleia Municipal desde a sua Instalação*. Chimoio.
- Município de Chimoio (2003a): *Conselho Municipal de Chimoio. Relatório Anual de Actividades e Conta de Gerência de 2002*. Chimoio.
- Município de Chimoio (2003b): *Conselho Municipal de Chimoio. Evolução Histórica da Autarquia de Chimoio*. Chimoio.
- Munslow, B. (1983): *Mozambique. The Revolution and It's Origins*. Longman, Essex.
- Nie, N., Verba, S. (1975): Political Participation. In: Greenstein, F.I., Polsby, N.W. (Hrsg.): *Handbook of Political Science, Vol. 4: Nongovernmental Politics*. Addison-Wesley, Menlo-Parc (CA), 1-74.
- Nielinger, O. (1998): *Demokratie und Good Governance in Afrika: Internationale Demokratisierungshilfe als neues entwicklungspolitisches Paradigma?* LIT, Hamburg.
- Nuscheler, F. (1995): *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*. 4.Aufl., Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

- Parsons, T. (1966): *Societies: Evolutionary and Comparative Perspectives*. Prentice-Hall, New Jersey.
- Plummer, J. (2000): *Municipalities and Community Participation. A Sourcebook for Capacity Building*. Earthscan, London.
- Poluha, E., Rosendahl, M. (2002): Introduction : People, Power and Public Spaces. In: Rosendahl, M. (Hrsg.) (2002): *Contesting 'Good' Governance. Crosscultural Perspectives on Representation, Accountability and Public Space*, 1-36.
- Rabinow, P. (1984) (Hrsg.): *The Foucault Reader*. Pantheon Books, New York.
- Rahman, M.A. (1993): *People's Self-Development. Perspectives on Participatory Action Research. A Journey through Experience*. Zed Books, Dhaka.
- Rondinelli D. A., Cheema, G. S. (1983): Implementing Decentralization Policies: An Introduction. In: Cheema, G. S., Rondinelli, D. A. (Hrsg.): *Decentralization and Development. Policy Implementation in Developing Countries*. Sage, Beverly Hills/London.
- Roodt, M. (2001): Participation, Civil Society and Development. In: Coetzee, Graaff, J. (Hrsg.): *Development. Theory, Policy and Practice*. Oxford University Press, Cape Town. 312-323.
- Rostow (1960): *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Rousseau, J.-J. (1762; Ausg. 1977): *Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts*. Reclam, Stuttgart.
- Schmidt, M.G. (2000): *Demokratietheorien*. UTB Leske+Budrich, Opladen.
- Schöninger, I.: Vision für eine geschlechtergerechte Entwicklung. In: *DED Brief*, 4/2000.
- Schumpeter, J. A. (1950). *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. Francke, Bern.
- Serra, A.M. de Almeida: *Moçambique. da Independência à Actualidade. Evolução Económica e Social, 1975-1990*. CEsA, Lissabon 1993.
- Simon, K., Stockmayer, A., Fuhr, H. (Hrsg.) (1993a): *Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit: Dezentralisierung und Verwaltungsreformen zwischen Strukturanpassung und Selbsthilfe*. Baden-Baden.
- Simon, K. (1993b): Subsidiarität als Rahmenbedingung für Entwicklung durch Armutsbekämpfung in Selbsthilfe. In: Simon, K. et al. (Hrsg.): *Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit: Dezentralisierung und Verwaltungsreformen zwischen Strukturanpassung und Selbsthilfe*. Baden-Baden, 45-83.
- Simon, Klaus (1994): Lokale Selbstverwaltung in der Dritten Welt. In: Gabriel, O.W., Voigt, R. (Hrsg.): *Kommunalwissenschaftliche Analysen*. Bochum, 279-318.
- Simon, K. (2000): Local Governance nach dem Subsidiaritätsprinzip in Entwicklungsländern. In: Bodermer, K. (Hrsg.): *Subsidiaritätsprinzip, Dezentralisierung und Local Government – Konzeptionelle Fragen und Fallbeispiele aus drei Kontinenten. Beiträge des Arbeitskreises Entwicklung und Verwaltung*. Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg, 9-28.
- Sogge, D. (1997): The Civil Sector. In: Sogge, D. (Hrsg.): *Mozambique. Perspectives on Aid and the Civil Sector*. Frans Beijaard, Amsterdam, 41-68.
- Soiri, I. (1999): *Moçambique: aprender a caminhar com uma bengala emprestada? Ligações entre descentralização e alívio a pobreza*. ECDPM, Moçambique.

- Steinich, M. (1997a): „Erst wenn wir unseren Kopf in unsere eigenen Hände nehmen können ...“ – Subsidiaritätsförderung als Beitrag zur Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern. LIT, Münster.
- Steinich, M. (1997b): Dezentralisierung und Entwicklung: Licht in die entwicklungspolitische Dunkelheit. *NORD-SÜD aktuell*, 1/1997. 69-80.
- Tetzlaff, R. (1994): Einführung: Demokratisierung als realer weltweiter Prozess des sozialen Wandels. In: Schubert, G., Tetzlaff, R., Vennwald, W. (Hrsg.): *Demokratisierung und politischer Wandel. Theorie und Anwendung des Konzeptes der strategischen und konfliktfähigen Gruppen (SKOG)*. LIT, Hamburg, 1-56.
- Theobald, C. (2000): *Zur Ökonomik des Staates. Good Governance und die Perzeption der Weltbank*. Nomos, Baden-Baden.
- Tocqueville, A. de (1835; Ausg. 1976). *Über die Demokratie in Amerika*. Reclam, München.
- UNDP (2001): *Human Development Report Mozambique*. Maputo.
- Venâncio, J.,C. (2000): O Colonialismo e o seu Significado Sociológico. In: *O Facto Africano. Elementos para uma Sociologia da África*. Veja, Lissabon, 30-43.
- Weimer, B., Fandrych, S. (1998): Mozambique: Democratic Decentralisation Obstructed. In: Hollands, G. Ansell, G. (Hrsg.): *Winds of Small Change. Civil Society Interaction with the African State*. Nord-Süd Institut, Graz, 270-290.
- Weimer, B. (2000): Governação Local/Descentralização. In: PNUD (Hrsg.) (2000): *Governação e Democrática em Moçambique. Prioridades para a Segunda Geração 2002-2006*. Maputo.
- Weimer, B. (2001): Demokratisierung, Staat und Verwaltung in Mosambik. In: Augel J., Meyns, P. (Hrsg.): *Transformationsprobleme im portugiesischsprachigen Afrika*. Institut für Afrika-Kunde. Hamburg, 25-52.
- Weimer, B. (2002): Moçambique: Dez Anos de Paz. Democracia, Governação e Reforma. In: Mazula, B., et al.: *Moçambique. 10 Anos de Paz*. UEM, Maputo, 55-80.
- Witzel, A. (1982): *Verfahren der qualitativen Sozialforschung. Überblick und Alternativen*. Campus, Frankfurt a. M./New York.
- World Bank (Hrsg.) (1989): *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study*. Washington D.C.
- World Bank (Hrsg.) (2001): *Attacking Poverty. World Development Report 2000/2001*. Oxford University Press, Oxford.
- Worsley, P. (1986): *The Three Worlds. Culture & World Development*. Weidenfeld & Nicolson, London.
- Wunsch, J., Olowu, D. (1990): *The Failure of the centralized state: institutions and self-governance in Africa*. Westview Press, Boulder.

## Anhang I

### Abkürzungsverzeichnis

AGF	Africa Governance Forum
AM	Assembleia Municipal
ANSA	Análise de Situação de Segurança Alimentar e Nutricional
ASSERCO	Associação de Serviços Comunitários
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CCM	Conselho Cristão de Moçambique
CEA	Centro de Estudos Africanos
CEDE	Centro de Estudos de Democracia e Desenvolvimento
CM	Conselho Municipal
DNAL	Direcção Nacional da Administração Local
DNDA	Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico
DPAC	Direcção Provincial de Apoio e Controlo
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FRELIMO	Frente da Libertação de Moçambique
GESOM	Grupo de Educação Social de Manica
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
HIPC	Highly Indebted Poor Countries
INM	Imprensa Nacional de Moçambique
KV	Kommunalverwaltung
LEMUSICA	Levante-Te Mulher e Siga o Seu Caminho (Frauenorganisation)
LMDH	Liga Moçambicana dos Direitos Humanos
MAE	Ministério da Administração Estatal
MONAMO	Movimento Nacionalista de Moçambique
MT	Metical
NGO	Non-Governmental Organisations
OTM-CS	Organização dos Trabalhadores de Moçambique-Central Sindical
PACODE	Partido do Congresso Democrático
PADEM	Programa de Apoio à Descentralização e Municipalização
PAR	Participatory Action Research
PCN	Partido de Convenção Nacional
PDDM	Projeto de Descentralização e Desenvolvimento Municipal

PIMO	Partido Independente de Moçambique
PRODER	Programa de Desenvolvimento Rural
PRO-EDUCE	Projecto de Educação Cívica e Eleitoral
PROL	Programa de Reforma dos Orgãos Locais
PROPOSTA	Fórum de Advocacia e Educação Cívica de Manica
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana
RM	Rádio Moçambique
SDC	Swiss Development Cooperation
SIDA	Swedish International Development Agency
UD/A	União Democrática para as Autarquias
UEM	Universidade Eduardo Mondlane
UFICS	Unidade de Formação e Investigação de Ciências Sociais
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
WB	Weltbank
WDR	World Development Report
ZG	Zivilgesellschaft

## Anhang II

### GTZ Projekt „Dezentralisierung und Kommunalentwicklung“<sup>135</sup>

Das PDDM zielte darauf ab, die Kapazität ausgewählter Gemeinden zur Selbstverwaltung zu stärken. Dies beinhaltete die Förderung kooperativer Beziehungen, zum einen der Kommunen zur staatlichen Verwaltung, zum anderen zur Bevölkerung, den zivilgesellschaftlichen Organisationen und der lokalen Wirtschaft. Das Vorhaben wurde 1996 initiiert. Ursprünglich arbeitete das PDDM in den Provinzen Nampula, Manica und Inhambane bei der Implementation mit den Kommunalverwaltungen von Angoche, Monapo, Catandica, Manica und Vilankulos zusammen. Den juristischen Rahmen setzte das MAE/DNDA, die Koordination lag bei den DPACs in den Provinzen. In der dritten Phase (ab 2003) konzentrierte es sich auf fünf Städte in den Provinzen Manica (Chimoio, Manica, Catandica) und Inhambane (Vilanculos). Das Projektziel lautete: Die Partnergemeinden des Projekts verwalten sich unter aktiver Beteiligung der Gemeindebürger und in Übereinstimmung mit dem lokalen Wirtschaftspotential selbst. Das Oberziel lautete: Selbstverwaltete Klein- und Landstädte tragen sichtbar zur Dezentralisierung, Demokratisierung und sozio-ökonomischen Entwicklung des Landes bei. Das PDDM stellte dabei ein besonderes Lernfeld dar für Dezentralisierung und Kommunalentwicklung in Ländern mit unzureichend qualifiziertem Personal, schwacher demokratischer politischer und Verwaltungskultur sowie geringer Wirtschafts- und Finanzkraft der Gemeinden. Im Zuge der BMZ Schwerpunktsetzung gingen die Aufgaben des PDDM im Oktober 2003 in das Programm für ländliche Entwicklung ein (GTZ 2002).

Das übergeordnete Ziel der Hospitation bestand in der Ausarbeitung eines konzeptionellen Ansatzes zur Förderung zivilgesellschaftlicher Partizipation in lokalpolitischen Entscheidungsprozessen. Dieser sollte in die Projektarbeit des PDDM integriert werden. Tätigkeiten vor Ort beinhalteten die Konzeption, Planung, Organisation und Durchführung mehrerer Veranstaltungen zum Thema Partizipation in Zusammenarbeit mit PDDM und den mosambikanischen Partnern. Darüber hinaus diente der Aufenthalt der Datenerhebung für die Magisterarbeit im Fach Politikwissenschaft. Es galt, die Grundlagen für eine Fortführung der Arbeit im Bereich Partizipation zu schaffen und einen Beitrag zu Bewusstseinsbildung im Bereich Partizipation auf kommunaler Ebene zu leisten. Ziel der Studie und Tätigkeit vor Ort war es, einen konkreten Beitrag für die Arbeit der Kommunalverwaltung in Chimoio und des PDDM im Bereich zivilgesellschaftlicher Partizipation zu leisten.

---

<sup>135</sup> Seit 1. Oktober 2003 sind mehrere GTZ Projekte, darunter das PDDM im Programm für ländliche Entwicklung (PRODER) zusammenfasst.

## Anhang III

### Liste ausgewählter besuchter/selbst organisierter Veranstaltungen

Nr.	Veranstaltung	Teilnehmer	Datum
	Treffen Dezenten, Diskussion Aktivitätsplan	CM	14.03.
1	Einweihung Kabinett für Opfer häuslicher Gewalt	AM, CM, Zivilgesellschaft	28.02.
2	Offizielles Abendessen	AM, CM, Zivilgesellschaft	28.02.
3	Seminar <i>Community Policing</i>	AM, CM, Zivilgesellschaft	05.03.
4	Offizielles Abendessen	Bürgermeister, Parteienvertreter, Gemeinderäte, Vertreter der Wirtschaft	05.03.
5	Sitzung der Arbeitskommission für Urbanisierung	AM	11.03.
6	Öffentliches Treffen	Bürgermeister – frühere Unabhängigkeitskämpfer/Veteranen	11.03.
7	Runder Tisch: “Partizipation in lokalpolitischen Entwicklungsprozessen – eine Frage der Institutionalisierung oder der Bewusstseinsbildung?”	Vertretern der AM + CM sowie der Zivilgesellschaft (von PDDM Hospitantin organisiert)	12.03.
8	Radiodebatte “Lokale Entwicklung – wer ist dafür verantwortlich?”	Zivilgesellschaft (von PDDM Hospitantin initiiert)	19.03.
9	Besuch in Dondo – Modellgemeinde für <i>Community Participation</i>	Vertreter des Gemeinderats, der Zivilgesellschaft	20.03.
10	Teilnahme an Sessão da Assembleia und Gruppenarbeit der Kommissionen für Urbanisierung, Wirtschaftsentwicklung und Soziale Fragen	AM, CM, Zivilgesellschaft	24.03. – 31.03.
11	Theatergruppe Serra Choa Stück zu <i>Community Participation</i>	Schauspieler, Jugendliche	25.03.
12	Besuch von Armenvierteln	Zivilgesellschaft, Parteisekretär, <i>régulo</i> , Bewohner	01.04. 02.04. 03.04.
13	Gründungsveranstaltung eines Verbands der Markthändler	CM, Zivilgesellschaft	03.04.

14	Workshop <i>Community Participation</i>	AM, CM, MAE/DNDA, DPAC, Vertreter verschiedenster zivilgesellschaftlicher Gruppierungen, NGOs, Bewohner aus Armenvierteln, Parteivertreter, traditionelle Autoritäten, Kirchen, etc. (von PDDM Hospitantin organisiert)	10.04.
	Radiointerview	Radio Moçambique	10.04.
	Treffen lokale Initiative Müllentsorgung	Vertreter aus dem Viertel Vila Nova	14.04.
15	Sitzung/Abschlussgespräch	Dezernenten CM, Vorsitzende der Arbeitskommissionen AM (von PDDM Hospitantin organisiert)	16.04.
16	Riadiodebatte „Verbesserung der Lebensbedingungen der Bewohner Chimoios – wer ist für diese Aufgabe verantwortlich?“	CM, AM, Zivilgesellschaft (von PDDM Hospitantin organisiert)	17.04.
	Besuch Vilankulos	CM, AM, NGOs	20.04.

## Anhang IV

### Liste ausgewählter Interviews

<i>Nr.</i>	<i>Name</i>	<i>Organisation/Funktion</i>	<i>Datum</i>
1	Carolina Hunguana	MAE, UFICS, Politologin	22.01.
2	Bernhard Weimer	SDC, Projektkoordinator Regierungssektor; ehem. FES und GTZ/PDDM Projektleiter, Experte Dezentralisierung; Professor der UEM	23.01.
3	Carlos Serra	CEA - Vize Director, Soziologe	27.01.
4	Fidelx Kulipossa	Nord-Süd Institut, Experte Partizipation	28.01.
5	Guilherme Mbilama	CEDE, Projektkoordinator	28.01.
6	Sonia Massangaia	SDC Expertin für Partizipation	31.01.
7	PROPOSTA	Zivilgesellschaftliche Dachorganisation Chimoio	14.02.
8	Luisa Uachaisso	DPAC Manica, Provinzdirektorin	18.02.
9	Dezernenten	Conselho Municipal Chimoio	19.02.
10	Sr. Jackson	AM Chimoio, Sekretär des Vorstands	19.02.
11	Armando Tagangai	OTM, Generalsekretär	20.02.
12	Claudia Chimonso, Sr. Diolinda	LMDH, Leiterin und Stellvertreterin	21.02.
13	Sr. Mandlate	PROPOSTA, Mitglied des Vorstands	22.02.
14	Dário Hurekure Jane	CM Chimoio, Bürgermeister	04.03. 10.03. 17.03.
15	Alice Mandoffa	LEMUSICA, Sprecherin	03.03.
16	Pedro Manhepero	Rádio Comunitário GESOM, Mitglied des Vorstands	04.03.
17	Sr. Fanheiro	Islamische Gemeinde, Vorsitzender	05.03.
18	Albino José Saúl, Gemeinderäte	AM, Vorsitzender, Vorsitzende der Arbeitskommissionen	06.03.
19	Sr. Xavier	CCM, Vorsitzender	06.03.
20	Sérgio Silva	GESOM, Sprecher	10.03.
21	Francisco Jonifani Raposo	CM, Dezernent Marktentwicklung	10.03.
22	Jorge Chagaca	PROPOSTA, Vorsitzender	10.03.
23	Alfredo Mufundisse Mabunda	AM, Sprecher, Vorsitzender Arbeitskommission Urbanisierung	12.03.

24	Sr. Coelho Sr. Anselmo	ASSERCO, Projektleiter CM Dondo, Dezernent	18.03.
25	Vertreter Zivilgesellschaft	PROPOSTA, LEMUSICA, Serra Choa, GESOM, LMDH	19.03.
	Nina Musmann	DED, Fachkraft	19.03.
	Serra Choa	Theatergruppe, NGO politische Bildung	25.03.
26	Francisco Sande	Stadtteil Localidade 1, Administrator	01.04.
27	Sr. Monteiro	Stadtviertel Bloco Nove, Parteisekretär	01.04.
28	Sr. Binse	Theatergruppe Serra Choa, Leiter	01.04.
29	Fernando Zeca	PACODE	02.04.
30	Alberto Agostinho Alfinove	Stadtviertel Vila Nova, Régulo	02.04.
31	Sr. Januário	Stadtviertel Vila Nova, Parteisekretär	02.04.
32	Albino José Saúl	AM, Vorsitzender	09.04.
	Abdul Ilal	PDDM, Projektleiter	09.04.
33	Hobana Uilissone Matessa	CM, Sprecher, Dezernent Urbanisierung, Mitglied im Vorstand von GESOM	15.04.
	Sr. Oliveira	Magariro (NGO)	15.04.
34	Stadträte und Vorsitzende der Kommissionen	CM + AM Chimoio	16.04.
35	Teo Turatsinhe	SDC/PADEM, Experte für Partizipation, Dezentrali- sierung	24.04.
36	Isabel Casimiro	CEA/UEM Professorin	25.04.
37	Gilles Cistac	Juristische Fakultät/UEM, Professor, Experte für Rechtsfragen zu Dezentralisierung	28.04.
38	José Elijah M. Guambe	MAE/DNAL, ehem. Nationaldirektor	28.04.
39	Brazão Mazula	UEM, Direktor; CEDE, Vorstand	28.04.
40	Carlos Roque	CEDE, Mitarbeiter; MAE/PDM (Weltbankprojekt Verwaltungsförderung), Verantwortlicher	28.04.
41	Manuel Rodrigues	MAE/DNDA, Nationaldirektor	29.04.

## Anhang V Interaktionsorientierter Leitfaden

### Início

- Sigilo
- Posição/função em CH
- Definição do papel da sociedade civil em CH

### Organização da sociedade civil

- Nomes de importantes indivíduos/grupos
- Igrejas, líderes trad., sindicatos, (partidos), ONGs, organizações cívicas
- Proporção de cidadãos organizados
- Quem associa com quem

### Identidade/ envolvimento da SC

- disposição
- competência
- sentimento de habilidade de influenciar
- impacto igual comparado com outros cidadãos
- reconhecimento do direito de GL de fazer decisões
- efectividade
- expectativas no GL
- barreiras étnicas, sociais

### Acesso de cidadãos a influenciar GL

- informação/que tipo/quantidade/ como
- oportunidades (foruns, encontros)
- processos
- exemplos de sucesso/decepções
- en-/desencorajamento
- divisão de tarefas
- confiança do GL na capacidade da SC
- atitude do GL ao respeito da SC

### ZIVILGESELLSCHAFTLICHE PARTIZIPATION

### capacidade da SC/ natureza da participação

- criticismo construtivo
- capacidade (financeira, humana)
- representatividade
- independência
- diferenças no relacionamento com partidos políticos
- meios ilegais, violentos

### Mudanças

- no tempo colonial
- depois da independência
- depois do acordo de paz
- depois das eleições autárquicas

### Participação da sociedade civil na governação local

### fim

- pessoas com conhecimentos
  - datas de reuniões
  - possibilidade de atender
- obrigada !**

- Quem participa, com quem, para que fins?
- Quais os limites de participação?
- Quais as oportunidades?
- Como participação de baixo pode ser fornecido?

**DEZENTRALISIERUNGSPROZESS  
MOSAMBIK**

**Génese da descentralização**

- contexto histórico
- contexto político actual (eleições autárquicas)
- âmbito da Constituição
- programas publicos/estatais

**Tipo de descentralização**

- entendimento/definição de administração local descentralizada (políticos-soc.civ.)
- deconcentração vs. administração descentralizada; desc.fiscal vs. desc. política (devolução, descen. no sentido democrático)
- vontade política (central/distrito)
- acesso a poder
- papel desenvolvedor
- papel democratizador (dem. representativa-plebiscitária- papel do estado)
- objectivo em si ou meio p/ promover desenvolvimento (p/satisfazer a comunidade internacional)

**Descentralização/Participação**

**Genese da sociedade civil**

- antes da independência
- depois de 1975
- depois do Acordo de Paz
- definição do papel da sociedade civil (políticos-soc.civil)

- Entendimento/definição de **participação**
- dimensões (manipulação, informação, consultação, cooperação, mobilização)

**Visões para o futuro (eleições)**

- legitimação
- estabilidade política
- oportunidades - limites

## Anhang VI

### Fragebogen

#### Questionário Anônimo sobre Participação no Desenvolvimento Local

*Agradecemos que o senhor/a senhora disponibilizasse 5 minutos do seu tempo para preencher o seguinte questionário. Os dados vão ser utilizados para fins de uma pesquisa sobre a temática da participação de várias forças da sociedade no desenvolvimento local. O objectivo principal é o de produzir um trabalho que esteja útil para a própria comunidade de Chimoio. Pede-se o seu apoio através de uma resposta completa das seguintes perguntas. O questionário vai ser utilizado somente para o efeito da pesquisa e depois destruído. Asseguramos o sigilo completo sobre os comentários por si fornecidos! Por favor devolve o inquérito ao escritório do PDDM. Muito obrigado pela sua cooperação!*

#### Informações estatísticas:

Por favor marque com X quando for preciso:

Sexo: m  / f

Idade:

Morada em Chimoio: Sim  desde:  
Não

Representante do governo municipal (Conselho, Assembleia):

Representante da sociedade civil/líder comunitário:

Representante de um Partido Político:

Outro:

#### Por favor leia atentamente o parágrafo e as perguntas a seguir:

*“No contexto da democratização progressiva e descentralização do governo no nível local, o papel dos munícipes na tomada de decisões ganhou mais relevância nos processos de desenvolvimento. No entanto a descentralização não se limita às áreas fiscais, administrativas e políticas, mas também significa uma descentralização de todas as estruturas locais funcionais decisivas, como as políticas democráticas do município juntamente com a participação local. O objectivo final da participação dos munícipes é o fortalecimento da sociedade civil e da democracia”.*

1. Tomando como base a introdução acima e na sua própria experiência, diga-nos o que entende da expressão “sociedade civil”?

2. Quais as organizações/associações/indivíduos da sociedade civil em Chimoio mais influentes que você conhece? (Por favor cite os nomes).

3. Que instrumentos de participação da sociedade civil na governação local em Chimoio você conhece?

4. Você acredita na capacidade da sociedade civil de participar em tarefas de desenvolvimento local em Chimoio? (Por favor responda com “sim” ou “não” e explique o porque).

5. Existe desempenho suficiente por parte do governo municipal de Chimoio de promover a participação da sociedade civil? (Por favor responda com “sim” ou “não” e explique o porque).

6. Que sugestões você tem para promover a participação da sociedade civil em Chimoio? Qual pode ser a sua contribuição pessoal para uma maior participação da sociedade civil?

7. Comentários:

## Anhang VII

### Ergebnisse der Kommunalwahlen in Chimoio 1998 und 2003

Jahr	Gemeindeversammlung AM						Bürgermeisterwahl		Wahlbeteiligung
	FRELIMO		RENAMO		Andere				
	%	Sitze	%	Sitze	%	Sitze	Partei	%	%
<b>1998</b>	100	39	-*	-	**	-	FRELIMO	86,19	11,13
<b>2003</b>	58,62	24	38,41	15	-	-	FRELIMO	60,21	22,61

Quelle: Comissão Nacional de Eleições (CNE) 1998, 2003. Maputo.

\* Boykott der Wahlen 1998.

\*\* Liste der UD/A durch CNE abgelehnt.





## Anhang X

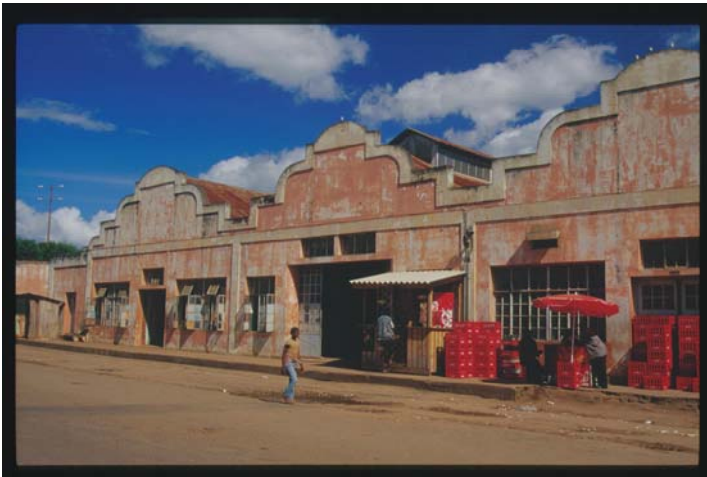
### Impressionen aus Chimoio



Kolonialer Stadtkern



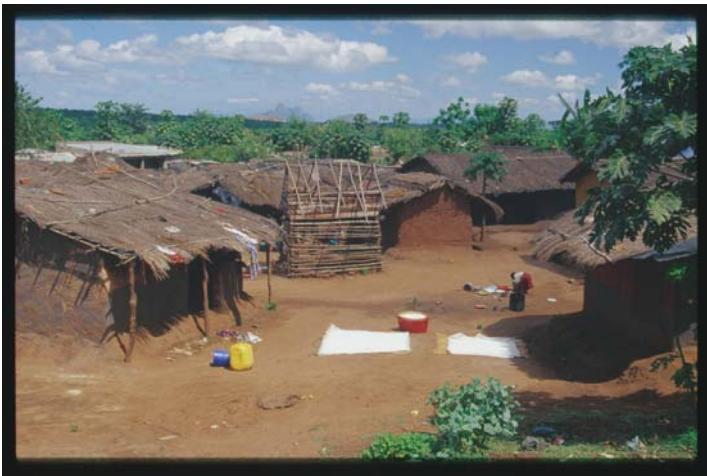
FRELIMO-Helden des Unabhängigkeitskampfes



Zeugen des Kolonialismus



Informeller Markt



Bairro 5



Teilnehmer des Workshops *Community Participation* am 10.04.03

## Anhang XI

### Zuständigkeiten Conselho Municipal – Assembleia Municipal

Aufgaben	CM (Exekutive)/ Bürgermeister	AM (Deliberative)	Zentral- regierung
- Haushaltsplan - Investitionsplan	CM erstellt, legt AM vor	Verabschiedung/Ablehnung, keine Veränderung	Verabschiedung/ Ablehnung
Prüfungsbericht des Haushalts	CM legt AM vor	Prüft, entlastet	Prüfung durch Verwaltungs- gericht
- Jahresbericht - Rechenschaftsbericht über Vermögenshaushalt, Verwaltungshaushalt	CM legt AM vor	Entlastung	-
- Stadtentwicklungsplan - Grundbucheinträge - Personalübersicht - Langfristige Kredite	CM legt AM vor	Prüft; nimmt Änderungen vor; Verabschiedung	Verabschiedung
Steuern, Abgaben	CM legt AM vor	Verab- scheidung/Ablehnung/Revision	-
Kompetenztransfer vom Staat zur <i>autarquia</i>	CM legt AM vor	Verab- scheidung/Ablehnung/Revision	-
Verträge und Entwicklungsprogramme, die den Staat betreffen	CM legt AM vor	Verab- scheidung/Ablehnung/Revision	-
Gründung von Unternehmen und Teilha- be an Unternehmen	CM legt AM vor	Verab- scheidung/Ablehnung/Revision	-
autonome Dienstleistungserbringung über öffentliche/private Unternehmen	CM legt AM vor	Verab- scheidung/Ablehnung/Revision	-
Schaffung/Auflösung von Polizeieinheiten	CM legt AM vor	Verab- scheidung/Ablehnung/Revision	-
Bedingungen der Veräuße- rung/Besteuerung von Immobilien	CM legt AM vor	Verab- scheidung/Ablehnung/Revision	-
Namensgebung von Straßen und Plätzen	CM legt AM vor	Verab- scheidung/Ablehnung/Revision	-
Umweltprogramme	CM legt AM vor	Verab- scheidung/Ablehnung/Revision	-
- Begleitung, Überwachung der Exeku- tive und öffentlicher Dienstleistungs- unternehmen; - Einfordern von Informationen, welche die wirtschaftliche, soziale und kultu- relle Entwicklung der Gemeinde betreffen; - Vertretung der Interessen der Bevölke- rung	-	Verantwortung	-
Annahme von Spenden, Vermächtnissen, Erbschaften	CM	-	-
Einsetzen von Beamten des höheren	CM	-	-

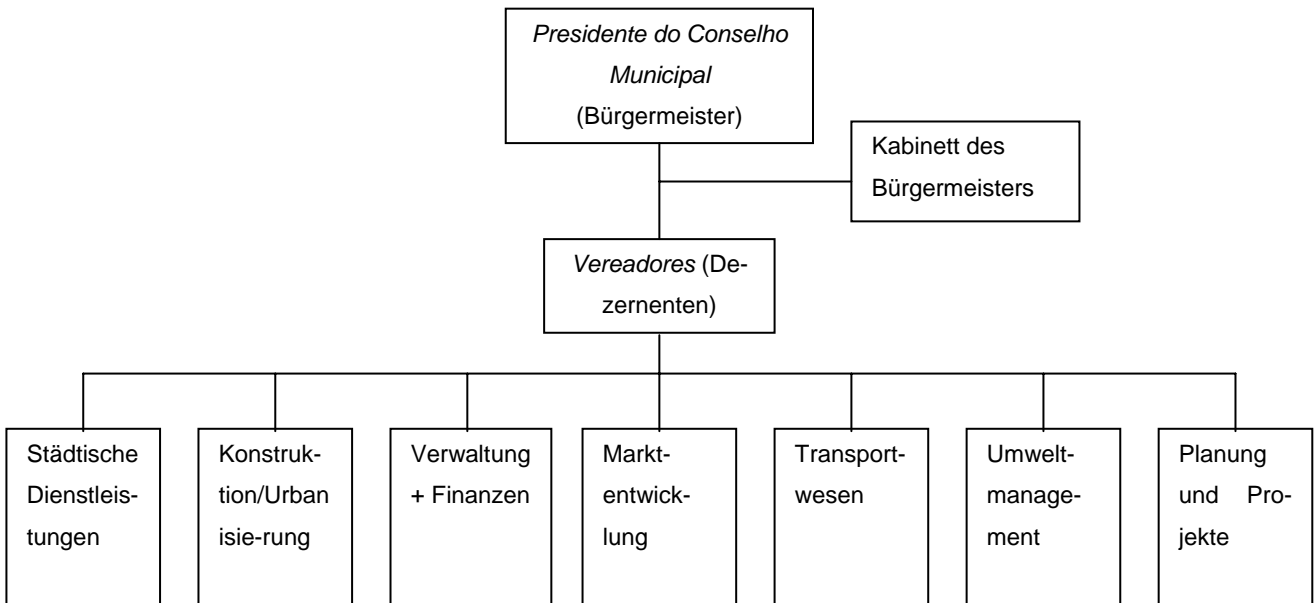
Dienstes			
Beschlussfassung über Formen der Unterstützung von NGOs	CM	-	-
Ausstellen von Lizenzen für Bauvorhaben und Gesundheit gefährdende Einrichtungen	CM	-	-
Verabschiedung von Projektvorhaben	CM	-	-
Beschlussfassung zu Verwaltung der Wasserversorgung	CM	-	-
Beschlussfassung zu Sicherheitsfragen, Verkehr	CM	-	-
Beschlussfassung zu streunenden/gefährlichen Tiere	CM	-	-
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Einsetzung/Entlassung von Dezernenten</li> <li>- gibt Richtlinien für Haushaltsplan vor</li> <li>- Autorisierung von Ausgaben</li> <li>- Unterzeichnen von Verträgen</li> <li>- Ausstellen von Polizei-, Steuer- und Wohnlizenzen</li> <li>- Chef der Gemeindepolizei</li> <li>- Erwerb von Immobilien und Aufträgen zur Ausführung von Bauvorhaben</li> </ul>	Bürgermeister	-	-
<ul style="list-style-type: none"> <li>- zu jeder Sitzung der AM Vorlegen von Rechenschaftsbericht über bisherige Einhaltung des Haushaltsplans und Investitionsplans</li> <li>- vor Ende des Mandats Erstellung eines aktuellen Lageberichts der Haushaltssituation der <i>autarquia</i></li> </ul>	Bürgermeister	prüft	-
Autorisierung von Landbesitz und dessen Nutzung	Bürgermeister	-	-

Quelle: Hanlon, J. (1997): *Guia Básico sobre as Autarquias Locais*. MAE/AWEPA, Maputo/Moçambique.

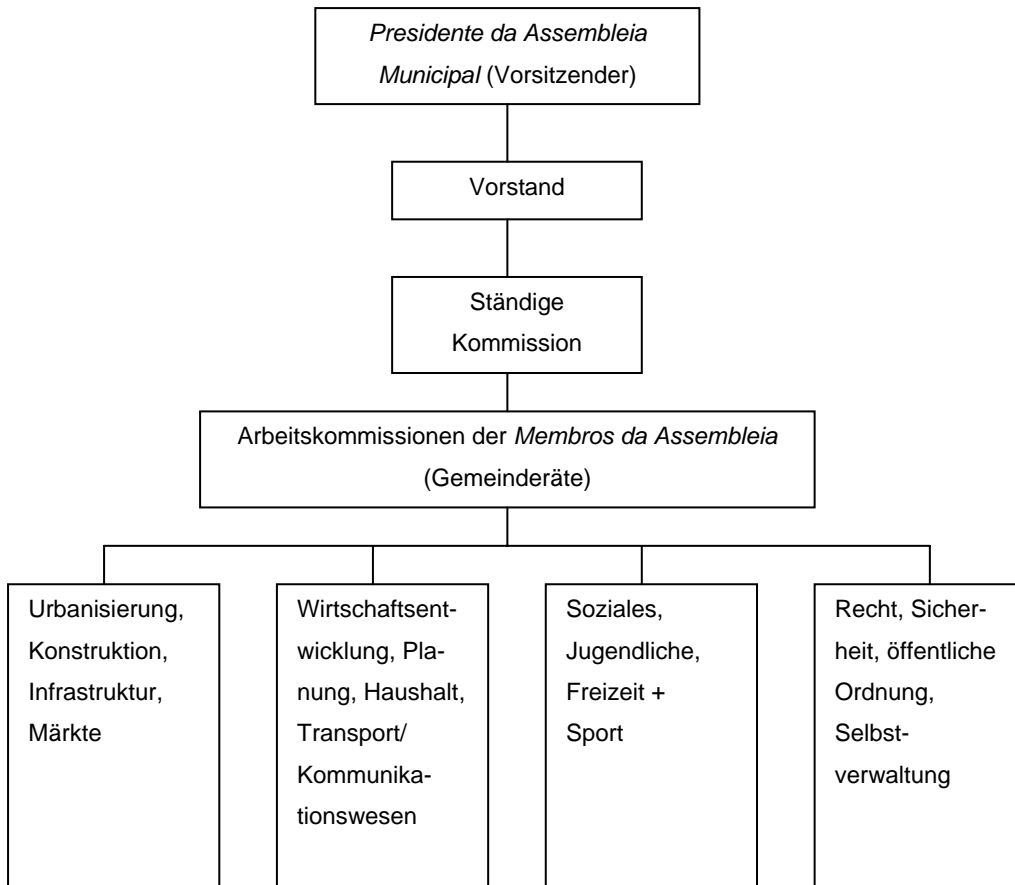
**Anhang XII**

**Organigramme von *Conselho* und *Assembleia Municipal***

**Conselho Municipal**

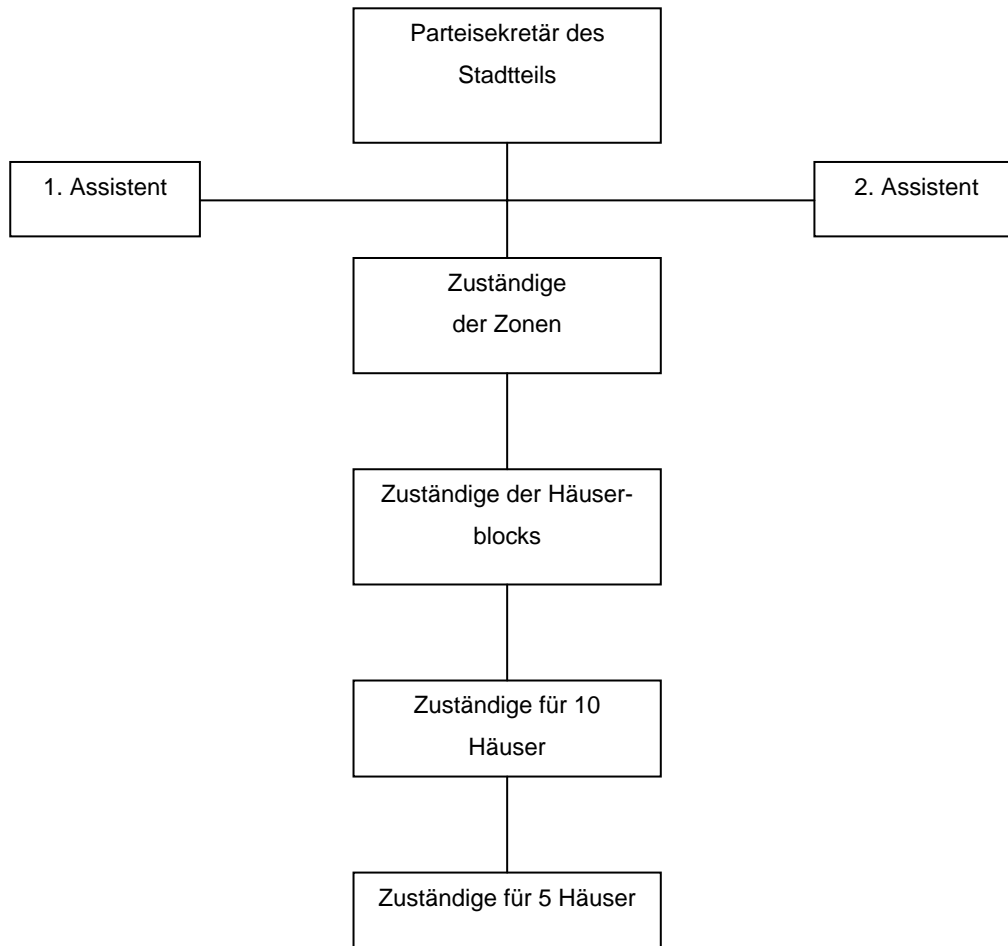


**Assembleia Municipal**



## Anhang XIII

### Parteistrukturen auf Stadtteilebene



## Anhang XIV

### Empfehlungen zur Förderung von Partizipation

Die folgenden Empfehlungen basieren in erster Linie auf den eigenen Ideen und Vorschlägen der Zielgruppe der Studie zur Förderung von zivilgesellschaftlicher Partizipation. Die Aufgabe der Analyse bestand darin, diese Ansatzpunkte zu sammeln, aufzugreifen und in einen logischen Zusammenhang zu bringen, sowie durch Erfahrungen aus anderen Projekten zu ergänzen. Die Empfehlungen sollen als konzeptioneller Leitfaden zur Förderung von zivilgesellschaftlicher Partizipation in Entwicklungsprojekte/-programme dienen.

#### Kurzfristig

	<b>Assembleia und Conselho Municipal</b>	<b>Zivilgesellschaft</b>	<b>EZ</b>
<b>Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- An die Fähigkeiten der Zivilgesellschaft glauben.</li> <li>- Zivilgesellschaftliche Partizipation entsteht nicht allein von innen heraus, sondern muss von der Kommunalverwaltung gefördert werden.</li> <li>- Auf die Gemeinde zugehen und Einigung suchen.</li> <li>- Beiträge/Initiativen der Bürger/ Zivilgesellschaft produktiv aufnehmen und <i>feedback</i> auf Anträge geben.</li> <li>- Auseinandersetzung der Bevölkerung mit Problemen/Widerstand in konstruktive Bahnen lenken.</li> <li>- Förderung des Interesses für Partizipation bei allen beteiligten Akteuren, da Partizipation nicht über administrative Regelungen allein vorangebracht werden kann.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dinge, die hinter den Gesetzen und Aktionen der Politiker stecken, aufdecken und hinterfragen.</li> <li>- Nicht auf der Ebene von Beschwerden verbleiben, sondern eigene Lösungsvorschläge und Beiträge einbringen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eigeninitiativen fördern und aufgreifen.</li> <li>- Sensibilisierung für Spannungen und Konflikte.</li> </ul>
<b>Institutionelle Maßnahmen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entwicklung eines Aktionsplans zur Einführung neuer Mechanismen zivilgesellschaftlicher Partizipation und besseren Nutzung bereits existierender Instrumente und Ressourcen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausstrahlung von wöchentlichen Bewusstseins bildenden Sendungen/ Programmen im <i>rádio comunitário</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beratung bei der Erstellung eines Aktionsplans zur Verbesserung bestehender und</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Austausch mit anderen selbstverwalteten Gemeinden, um Anregungen über deren Handhabung der Partizipationsfrage im Rahmen des <i>Regimento</i> und <i>Reglamento Interno</i> und darüber hinaus zu bekommen.</li> <li>- Nutzung bestehender Potentiale und weitergehende Förderung von <i>civic education</i> über die Wahlkampfperioden hinaus. Zurückgreifen auf und weiteren Ausbildung von Aktivisten.</li> <li>- Verstärkte Sensibilisierung hinsichtlich von Partizipation innerhalb der Gemeindeversammlung und Gemeinderat.</li> <li>- Verlegung der Sitzungen/Arbeitskommissionen der AM in die Stadtviertel.</li> <li>- Häufigere und regelmäßiger Treffens an der Basis, in den Stadtvierteln.</li> <li>- Einrichtung von „Beschwerdebrieffächern“ an mehreren öffentlich zugänglichen Orten über Chimoio verteilt. Regelmäßige Leerung und Besprechung der Wünsche und Anregungen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verstärkte Kooperation mit anderen zivilgesellschaftlichen Kräften.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Einführung weiterer Partizipationsmöglichkeiten.</li> <li>- Förderung des Austauschs zwischen Gemeinden.</li> <li>- Vermittlung zwischen zivilgesellschaftlichen und Kommunalpolitischen Vertretern.</li> <li>- Inhaltliche Unterstützung von neu gegründeten lokalen Initiativen</li> <li>- Förderung von <i>civic education</i></li> </ul>
--	---	---	---

## Mittelfristig

	<b>Assembleia und Conselho Municipal</b>	<b>Zivilgesellschaft</b>	<b>EZ</b>
<b>Bewusstseinsbildung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kreativität zeigen, sich nicht auf Möglichkeiten des <i>Pacote Autárquico</i> beschränken, sondern an Realität vor Ort ansetzen.</li> <li>- Überparteilichkeit von öffentlichen Veranstaltungen betonen und vermitteln.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nicht auf Aktivitäten der Kommunalverwaltung warten, eigene Lösungen finden.</li> <li>- Zuerst <i>civic education</i>, Sensibilisierung der Bürger notwendig als Basis für zivilgesellschaftliche Partizipation. Vermittlung des Bewusstseins, dass sie selbst über Lösungsansätze verfügen und ihre Vorschläge seitens der Kommunalverwaltung angenommen werden können, wenn sie entsprechend kanalisiert und vertreten werden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maßnahmen von Grund auf mit der Zielgruppe planen, organisieren, durchführen und auswerten.</li> </ul>
<b>Institutionelle Maßnahmen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Freiwillige Arbeit als „Luxus der Bessergestellten“. Für die arme Bevölkerung müssen Anreize (materiell und immateriell) für die Beteiligung an gemeinsamen Entwicklungsaufgaben geschaffen werden.</li> <li>- Oppositionsparteien in Basisstrukturen einbeziehen.</li> <li>- Einrichtung eines <i>Gabinete de Assuntos Comunitários</i>, um die Forderungen und Probleme der Bürger in die richtigen Kanäle zu lenken.</li> <li>- Bessere Kenntnis, Verbreitung des <i>Pacote Autárquico</i></li> <li>- Stärkerer Einsatz der Medien bei der Verbreitung von kommunalen Angelegenheiten.</li> <li>- Dezentralisierung der öffentlichen Sitzungen der Stadtversamm-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reaktivierung früherer lokaler Aktionsgruppen, Ausweitung auf andere Problembereiche) und Herstellen von Kooperation mit AM und CM.</li> <li>- Repräsentation in den Armenvierteln stärken, Rücksprache und Anbindung an Bedürfnisse und Anregungen der Bevölkerung dort.</li> <li>- Bessere Nutzung und zusätzliche Ausbildung von Aktivisten zur Information und Mobilisierung der Bevölkerung für gemeinsame Projekte (in Zusam-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verstärkte Netzwerkarbeit, auch mit Experten anderer Projekte.</li> <li>- Evtl. Einteilung eines/r eigens für diesen Bereich verantwortlichen Mitarbeiter/in.</li> <li>- Politiker verschiedener Parteien zu Veranstaltungen einladen und gezielte Treffen organisieren.</li> <li>- Beratung bei der Einrich-</li> </ul>

	<p>lung und Verlegung in die Stadtviertel → Basisnähe und <i>bottom-up</i> Prinzip.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Einrichtung eines monatlich tagenden Forums mit zivilgesellschaftlichen wie kommunalpolitischen Vertretern, das von der Gemeinde anerkannt wird, zur besseren Information über und Koordinierung von Aktivitäten sowie effektiverer Kooperation bei konkreten Vorhaben.</li> <li>- Bildung eines Netzwerks von Gemeinderat, Gemeindeversammlung und NGOs, trad. Autoritäten sowie interessierten Individuen als Voraussetzung für die bessere Nutzung der engen Verbindungen mit der Gemeindebasis.</li> <li>- Vereinbarungen des gegenseitigen Einverständnisses verfassen und unterzeichnen, um die jeweiligen Ziele und Bereiche der Intervention von Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft zu klären.</li> <li>- Wiedereinführung eines monatlichen Gemeindeblatts und Aushang an öffentlichen Zentren über die Stadt verteilt.</li> <li>- Einzelnen Vierteln feste Mitglieder der Stadtversammlung zuordnen.</li> <li>- Einrichten eines Vermittlers/direkten Ansprechpartners der Kommunalverwaltung für die ZG.</li> </ul>	<p>menarbeit mit CM und AM).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aktivitäten zur Aufbringung eigener finanzieller Ressourcen (Fonds, Festivals, Fundraising, Herausgabe einer Zeitschrift, etc.)</li> </ul>	<p>tung und Betreuung neu geschaffener Partizipationsorgane.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Beratung bei der Diskussion des Dekrets 15/2000.</li> </ul>
--	---	--	---

## Langfristig

	<b>Assembleia und Conselho Municipal/ Nationale Ebene</b>	<b>Zivilgesellschaft</b>	<b>EZ</b>
<b>Bewusstseinsbildung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aufklärung über Vorteile, um breite Unterstützungsbasis für Dezentralisierung, Devolution von Macht an die lokale und auf der lokalen Ebene über Partizipation zu schaffen.</li> <li>- Kritik konstruktiv aufgreifen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partizipation muss bei den zivilgesellschaftlichen Vertretern/Bürgern selbst beginnen, nicht von außen (ausländische Organisation, Kommunalverwaltung) implementiert werden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partizipation als Querschnittsaufgabe bei allen Maßnahmen berücksichtigen.</li> </ul>
<b>Institutionelle Maßnahmen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erweiterung und Spezifizierung der Kommunalgesetzgebung hinsichtlich institutionalisierter Partizipationsinstrumente (z.B. Referenden, öffentliche Foren).</li> <li>- Graduelle Dezentralisierung von Macht auf kommunaler Ebene; Erhöhung der Anzahl der <i>autarquias</i>.</li> <li>- Einführung von Mechanismen zur Rechenschaftspflicht der Zivilgesellschaft gegenüber der Bevölkerung über ihre Aktivitäten.</li> <li>- Repräsentation der Kommunalverwaltung auf Ebene der Stadtviertel verbessern (z.B. Vertretern der AM für einzelne Viertel wählen; Struktur definieren, Kriterien für Auswahl und Zuständigkeitsbereiche der Mandatsträger festlegen).</li> <li>- Bürger bei der Erstellung, Umsetzung, <i>monitoring</i> und Evaluation des Jahreshaushalts/Entwicklungsplans der Gemeinde beteiligen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Einrichtung von Zentren (<i>Núcleos de Desenvolvimento</i>) in den Stadtvierteln, die sich wöchentlich/monatlich treffen, um Belange des Viertels zu bearbeiten, Ausarbeitung von Entwicklungsplänen für einzelne Stadtteile.</li> <li>- Jährliches Treffen/Forum der <i>núcleos</i> zur Abgleichung der einzelnen Pläne und Erstellung eines Stadtentwicklungsplans zur Vorlage und Diskussion mit der Kommunalverwaltung.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beratung bei der Überarbeitung der nationalen Kommunalgesetzgebung.</li> <li>- Beratung bei der Revision des <i>Regimento</i> und <i>Regulamento Interno</i>.</li> <li>- Förderung der Ausbildung von Freiwilligen zur Mobilisierung der Bevölkerung.</li> <li>- Unterstützung bei der partizipativen Entwicklung, Umsetzung, <i>monitoring</i> und Evaluation des Haushalts- und Investitionsplans.</li> </ul>