

LOKALVERWALTUNG IN WESTAFRIKA: ENTWICKLUNG VON DER BASIS AUS

Die Ernährungsunsicherheit in Westafrika wird sehr oft den klimatischen und meteorologischen Verhältnissen zugeschrieben. Die sinkenden Niederschlagsmengen und die Klimaerwärmung haben zwar schwerwiegende Auswirkungen auf die Lebensbedingungen von Männern, Frauen und Kindern, doch sind die wiederkehrenden Nahrungsmittelkrisen im Sahel auch durch den Faktor Mensch bedingt. Dies wird häufig vergessen: Bewaffnete Konflikte, nicht nachhaltige Nutzung von Landwirtschaftsland, beschränkte Ressourcen von Landwirten und Züchtern verbunden mit einem starken Bevölkerungswachstum und die fehlende Infrastruktur zur Erfüllung der grundlegenden Bedürfnisse der Menschen in Städten und Dörfern sind alles Faktoren, die die Lebensbedingungen der Einwohnerinnen und Einwohner einer Region beeinträchtigen.

In den Hauptstädten der Sahelländer werden grosse Anstrengungen unternommen, um eine gewisse Lebensqualität zu erhalten, doch in den Randgemeinden sieht dies anders aus. Es besteht ein stossendes Ungleichgewicht bei der Verteilung von Ressourcen, das sich häufig in schwierigen Lebensbedingungen auf dem Land äussert. Doch genau dort wohnt die Mehrheit der westafrikanischen Bevölkerung. Aber warum gibt es dieses Ungleichgewicht? Die Antwort ist im stark zentralisierten Aufbau der Länder zu suchen, der zum Teil durch das koloniale Erbe bedingt ist. Dies führte dazu, dass die Gemeinwesen lange vom Zentrum aus geführt und verwaltet wurden.

Ab den 1990er-Jahren leiteten die westafrikanischen Staaten einen Dezentralisierungsprozess ein, um den lokalen Behörden mehr Kompetenzen zu geben. Diese Bestrebungen führten unter anderem zur

Durchführung der ersten Gemeindewahlen in Burkina Faso (1995), Mali (1999) und später in Benin (2002) und Niger (2004). Die Bürgermeister und andere lokale Behörden beteiligen sich nun an der Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten.

Trotz dieser Reformen gibt es in der Praxis mehrere Probleme. Zuerst einmal verfügen die Lokalbehörden nicht über genügend Mittel, um ihre Aufgaben vollumfänglich wahrzunehmen. Zudem haben sie keine grosse Erfahrung, was die Führung einer Gemeinde betrifft. Manchmal fehlt auch das nötige Know-how, was die Erfüllung des Amtes schwierig oder gar unmöglich macht. In einem so fragilen Kontext wie im Sahel kann eine ungenügende Gemeindeverwaltung schwerwiegende Auswirkungen auf die Einwohnerinnen und Einwohner haben. Dies gilt insbesondere in Dürreperioden. Deshalb müssen in diesen Siedlungsgebieten sowohl die Führungsinstrumente verbessert als auch die Kapazitäten ausgebaut werden.



Der belebte Markt von Fada N'Gourma an einem Sonntag.

Die Schweiz wird im Bereich Lokalverwaltung oft als Vorbild genannt. Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), die von dieser langen Tradition und dem damit verbundenen Know-how profitiert, hat in Benin, Burkina Faso, Mali und Niger technische und finanzielle Unterstützung zur Stärkung der lokalen Gemeinschaften geleistet. Dank dieser Hilfe konnten die Städte und Dörfer ihre Verwaltung verbessern, einen sozialen und politischen Dialog mit der Bevölkerung einleiten und neue sozioökonomische Impulse geben. Dieser Africa Brief beschreibt vier Projekte im Bereich Lokalverwaltung, die die DEZA in diesen vier Schwerpunktländern Westafrikas unterstützt.

DIE ROLLE DES MARKTES IN DER LOKALVERWALTUNG AM BEISPIEL DER GEMEINDE FADA N'GOURMA

Verführerische Gewürze, traditionelle Kleider in bunten Farben, pflanzliche Öle mit allerlei Heilsversprechen – all dies unter schattigen Arkaden, in die sich die Kunden vor der sengenden Sonne flüchten. Die Szene erinnert an einen typischen Basar, wie man ihn in Nordafrika oder im Nahen Osten kennt. Doch Schauplatz ist eine mittelgrosse Gemeinde im Zentrum des Sahel, genauer Fada N'Gourma in Burkina Faso.

Der Bau entstand in Partnerschaft zwischen der DEZA und der Regierung von Burkina Faso zur Unterstützung der Gemeinde Fada N'Gourma. Die 1997 eingegangene Partnerschaft schuf die Grundlage für ein lokales Entwicklungsprojekt zur Errichtung einer Markthalle. Der Zentralmarkt von Fada N'Gourma wurde 2001 eröffnet und ist heute für die Gemeinde eine wichtige Einkommensquelle sowie ein bedeutender Handelsort für den ganzen Osten Burkina Fasos.

ZUSAMMENHANG ZWISCHEN MARKT UND ENTWICKLUNG

In einer Gegend, wo sich die Erwerbstätigkeit in erster Linie auf die Landwirtschaft konzentriert, müssen die Bauern ihre Produkte auch absetzen können. Der Markt führt Händler und Käufer zusammen und bietet so den Produzenten der Region einen überlebenswichtigen Absatzort. Die Verkäufe auf dem Markt generieren ein unentbehrliches Einkommen für zahlreiche Bauern und ihre Familien. Dies erlaubt es ihnen, weiter Feldbau und Viehhaltung zu betreiben und den Stadtbewohnern Lebensmittel aus der Region zu liefern. Die klimatischen Verhältnisse in den Sahelländern sind rau und unvorhersehbar. Die Nahrungssicherheit für die Bewohner der Region hängt unmittelbar von der Produktivität der Landwirtschaft ab. Deshalb müssen Bauern, Viehzüchter und Landwirte in einen rentablen Wirtschaftsaustausch eingebunden werden, dessen Dreh- und Angelpunkt der Markt ist.

Für die Stadt Fada N'Gourma ist der Markt ausserdem ein wichtiger Arbeitgeber. Er beschäftigt heute 1311 Händler, darunter 341 Frauen. Diese Menschen bezahlen der Gemeinde jährlich Steuern in der Höhe von 50 000 Franken. Der durchschnittliche Ertrag des Marktes be-

läuft sich auf 160 000 Franken im Jahr, was einen beträchtlichen Beitrag an das Gemeindebudget ausmacht.

DIE BESONDERHEIT DES ZENTRALMARKTES VON FADA N'GOURMA

Zwar hebt sich der Markt von Fada N'Gourma bezüglich Grösse und ökonomischem Potenzial durchaus von den anderen Märkten in der Gegend ab, doch der Beitrag der DEZA beschränkte sich nicht nur auf den eigentlichen Bau. Märkte sind seit jeher typisch für das Erscheinungsbild von Burkina Faso. Die Besonderheit dieses Marktes jedoch liegt in der Art und Weise, wie er verwaltet wird. Zuständig ist ein Gremium bestehend aus Vertretern der Stadtverwaltung, der Händler und der Gewerkschaften. In den Diskussionen zwischen diesen Vertretern, die sich periodisch treffen, um die Funktionsweise des Marktes zu besprechen, nimmt die Lokalverwaltung Form an.

Die eigentliche Besonderheit des Marktes ist jedoch die Verwendung der Erträge. Der Gewinn aus dem Handel wird nämlich direkt in gemeinnützige Projekte reinvestiert. Dabei kommt ein einfacher, aber raffinierter Mechanismus zur Anwendung: Die Händler bezahlen für ihre Marktstände eine Monatsmiete. Ein Teil dieser Mieterträge dient der Tilgung der Baukosten, dem Unterhalt der Anlage (Instandhaltung, Reinigung usw.) und dem Betrieb der Stadtverwaltung. Ein weiterer Teil wird in einen kommunalen Investitionsfonds, den «Fonds d'Appui au Développement Communal» (FADEC) eingezahlt. Mit diesem Fonds werden Projekte finanziert, die den Bedürfnissen der Bevölkerung direkt entsprechen. Der FADEC ermöglichte in Fada N'Gourma vier grosse gemeinschaftliche und sozialwirtschaftliche Projekte:

- Ausbau von Strassen in der Stadt (über 3 km),
- Bau einer Schule für sechs Klassen,
- Bau einer Wohnsiedlung in der Gemeinde,
- Bau eines Parkplatzes für die Fahrzeuge der Händler.

Mit der Investition in den Markt hat es die DEZA den lokalen Behörden von Fada N'Gourma ermöglicht, die Entwicklung der Gemeinde selbst in die Hand zu nehmen und unabhängiger zu agieren. Von der Lokalverwaltung, die daraus entsteht, profitiert namentlich die Bevölkerung, die bedarfsgerechte Dienstleistungen erhält.

FRAUEN IN DER LOKALVERWALTUNG: DAS BEISPIEL BENINS

Die Verringerung der geschlechtsspezifischen Ungleichheiten ist für die DEZA Teil der Armutsbekämpfung. Frauen und Männer sollen auf allen Ebenen gleichermaßen an der Führung der öffentlichen Angelegenheiten teilhaben, damit beide Geschlechter von der Entwicklung profitieren können. Die Gemeinden sind ein interessantes Beispiel für das Engagement der Frauen im Gemeinwesen.

In Benin sind die Frauen in der Politik auch heute noch schwach vertreten. Ausdruck dieses in Afrika weit verbreiteten Phänomens ist namentlich der geringe Frauenanteil in den öffentlichen Institutionen. Seit einigen Jahren gibt es aber ermutigende Anzeichen, dass die Beninerinnen zunehmend bereit sind, ein öffentliches Amt zu übernehmen. Dies zeigen die Ergebnisse der letzten Gemeindewahlen, die im Jahr 2008 stattfanden: Damals gelang es 66 Frauen, einen Sitz in einem der Gemeinderäte des Landes zu erobern. 2003 waren es erst 45 gewesen. Auch wenn diese Zunahme einen beachtlichen Fortschritt darstellt, steigt der Frauenanteil in den Gemeinderäten nur langsam (von 3,75 % im Jahr 2003 auf 4,64 % im Jahr 2008).

Ein Sitz im Gemeinderat bedeutet aber nicht unbedingt, dass die neu gewählten Frauen auch Einfluss auf politische Vorhaben nehmen können. Sie müssen auch über das nötige Rüstzeug verfügen, um ihr Mandat erfolgreich wahrnehmen zu können. Denn selbst wenn die grosse Mehrheit dieser Frauen sich dafür entschieden hat, einen Beitrag zur Entwicklung ihrer Gemeinde zu leisten und gegen die Vorurteile gegenüber Frauen anzukämpfen, sind die meisten von ihnen der Auffassung, dass sie für ihre neuen Aufgaben nicht genügend gerüstet sind.

Im Bewusstsein um diese Diskrepanz zwischen Wollen und Können hat die DEZA eine Strategie zur Begleitung der Gemeinderätinnen in Benin entwickelt. Diese ist ein integraler Bestandteil der Schweizer Unterstützung zur Stärkung der lokalen Gouvernanz (ASGOL) und hat zum Ziel, die Kapazitäten der gewählten Frauen zu fördern, damit sie ihre Rollen und Aufgaben besser wahrnehmen und effizient ausüben können. Die DEZA führte zuerst Gespräche, um die spezifischen

Bedürfnisse in Erfahrung zu bringen, und stellte dann Ausbildungspläne auf, um den neu gewählten Frauen zu helfen, ihre Lücken zu schliessen. Insgesamt wurden 23 Module organisiert, insbesondere zu Themen wie mündlicher und schriftlicher Ausdruck, Rechte und Pflichten der Frau, Verwaltung eines Gemeindebudgets, Entwicklung und Überwachung von Mikroprojekten, Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen und dessen Ausführungsbestimmungen, Entwicklungsplanung usw.

Die Unterstützung der beninischen Gemeinderätinnen zeigt vielversprechende Erfolge, vor allem in den Gemeinden des Departements Borgou (Schwerpunktregion der DEZA in Benin) im Osten des Landes, das die meisten Gemeinderätinnen zählt (16 von 66 stammen aus dieser Region). Mit der technischen und finanziellen Unterstützung der DEZA realisierten die Gemeinderätinnen der Region Borgou zusammen mit ihren Amtskolleginnen von zwei anderen Departementen (insgesamt 20 Frauen) 15 Mikroprojekte. Dank diesen Projekten konnten 372 Frauen, die einer lokalen Frauenorganisation im Bereich Gemüseproduktion und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse angeschlossen sind, ihr Einkommen erhöhen. In den benachteiligten ländlichen Regionen erhielten 967 Kindergartenkinder Spielgeräte, und junge Mädchen wurden für ihre besonderen Leistungen ausgezeichnet. Mit diesen kleinen Projekten, die häufig Einkommen für Frauen generieren und einen direkten Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten, konnten die Gemeinderätinnen ihre Führungsqualitäten und ihre Glaubwürdigkeit unter Beweis zu stellen.

Selbst wenn es noch weitere Fortschritte hin zu einer besseren Vertretung der Frauen in den politischen Gremien braucht, haben die Gemeinderätinnen in Benin gezeigt, dass sie gewillt sind, sich aktiv an den Entwicklungsanstrengungen ihrer Gemeinden zu beteiligen, und sie haben ihr grosses Interesse für das Gemeinwesen unter Beweis gestellt. Vor dem Hintergrund des starken Bevölkerungswachstums infolge der sehr hohen Geburtenziffer kann die Mitwirkung der Frauen in den Entscheidungsgremien und ihre Einflussnahme auf die Politik sicherlich eine entscheidende Rolle bei den Entwicklungsbemühungen und der Verbesserung der Lebensbedingungen aller Frauen spielen.



Der Wille der beninischen Frauen am lokalen politischen Leben teilzunehmen wird von der DEZA unterstützt.

LOKALVERWALTUNG UND TRINKWASSER: DER FALL NIGER

Im Niger leistet die Agrarwirtschaft mit 52 % den grössten Beitrag zum Bruttoinlandprodukt. Gleichzeitig leben 82 % der Bevölkerung auf dem Land. Diese Zahlen belegen, dass die grosse Mehrheit der Nigrerinnen und Nigrer in kleineren oder mittleren Gemeinden lebt. Bedauerlicherweise verfügen nicht alle Gemeinden über eine Infrastruktur, die den Bedürfnissen ihrer Einwohner entspricht. Ein typisches Beispiel ist hier die Aufbereitung und Verteilung von Trinkwasser.

Zwar liegt die Verantwortung für die Trinkwasserversorgung vorwiegend bei den nigrischen Gemeinden, doch die lokalen Behörden bekunden Schwierigkeiten bei der Bereitstellung der erforderlichen Infrastruktur. Es fehlt namentlich an technischen und finanziellen Mitteln. In ländlichen Gebieten des Niger sind lediglich 48 % des Trinkwasserbedarfs gedeckt, während es in Städten offiziell 100 % sind. Dieser eklatante Unterschied zeigt, wie schwer sich ländliche Gebiete bei der Verbesserung der Grundversorgung tun. Die Folgen einer unzureichenden Wasserversorgung können dramatisch ausfallen, besonders in einem Land wie dem Niger, das regelmässig mit extremer Dürre, wasserbedingten Krankheiten und Nahrungsknappheit zu kämpfen hat.

Angesichts dieser Risiken engagierte sich die DEZA im Niger lange stark in ländlichen Wasserprojekten, namentlich in den Regionen Gaya, Maradi und Tillabéri. Dort werden seit 1979 verschiedene Programme durchgeführt. Seit 2000 verfolgt die DEZA einen neuen Ansatz, indem lokale Entwicklung mit zwei sich gegenseitig ergänzenden Instrumenten gefördert wird: dem «Fonds de Soutien aux Investissements Locaux» (FSIL) und dem «Programme d'Appui à la Gouvernance Locale» (PAGL). Mit dem FSIL werden die Gemeinden bei der Realisierung öffentlicher Bauvorhaben, namentlich im Zusammenhang mit der Wasserversorgung, finanziell unterstützt. Mit dem PAGL werden die lokalen Behörden beim Betrieb dieser Einrichtungen begleitet. Die Anwendung der beiden Instrumente unterliegt einem klar geregelten Verfahren: Die Bürger melden ihre Bedürfnisse an den Gemeindepräsidenten. Dieser erörtert die Anliegen im Gemeinderat und unterbreitet das Finanzierungsbegehren anschliessend dem FSIL. Die genehmigten Anträge führen zu einer öffentlichen Ausschreibung, und mit dem Unternehmen, das das beste Angebot eingereicht hat, wird ein Vertrag abgeschlossen. Die Gemeindeverwaltung und die Vertreter des FSIL sorgen schliesslich für eine ordnungsgemässe Umsetzung. Der Prozess mag einfach klingen, in einem Land ohne langjährige Erfahrung mit Lokalverwaltung ist er allerdings nicht selbstverständlich (vgl. Kasten).

Im Verlauf der letzten zehn Jahre hat die DEZA 396 Wasserprojekte nach diesem Ansatz realisiert. Rund 157 000 Personen erhielten dadurch Zugang zu Trinkwasser und Siedlungshygiene. 2012 wurde der FSIL in ein ländliches Wasserprojekt umgewandelt, von dem bis 2015 weitere 75 000 Menschen profitieren dürften. Indem die DEZA den Betrieb der Wasseranlagen an die Gemeinden delegiert, ermöglicht sie diesen, eine massgebende Rolle bei lokalen Angelegenheiten zu spielen, insbesondere, wenn es um das wertvolle Gut Wasser geht. Die Anlagen führen ausserdem zu einem Dialog zwischen den Bürgern (einschliesslich Frauen) und den politischen Vertretern über die Bedürfnisse der Menschen und die erforderlichen Massnahmen. Die Beteiligung der Einwohner trägt schliesslich auch dazu bei, sie für einen effizienten Wasserverbrauch und für die Siedlungshygiene zu sensibilisieren. In Zeiten der Dürre erweisen sich die Strukturen und das erworbene Knowhow als besonders nützlich, und die Gemeinden sind besser gegen die Auswirkungen der unsicheren Verteilung der Niederschläge gerüstet.

KLEINE GEMEINDEN – GROSSE HERAUSFORDERUNGEN FÜR LOKALE POLITIKER

Lokalwahlen sind im Niger ein neues Phänomen: Es gibt sie erst seit 2004. Die Gemeindepräsidenten geniessen dank ihrer Nähe zur Wählerschaft eine grössere Legitimation und können die Probleme in ihrer Gemeinde besser erkennen. Doch in einem Land, in dem die öffentliche Grundversorgung traditionell von Beamten aus der Hauptstadt geregelt wird, sind lokalen Behörden bisweilen die Hände gebunden. Tatsächlich verfügen die nigrischen Gemeindepräsidenten manchmal weder über die Kompetenzen noch über die finanziellen Mittel zur Wahrnehmung der ihnen übertragenen neuen Pflichten. Der FSIL und das PAGL sollen hier in die Bresche springen, um den Gemeinden zu mehr Entwicklung und Effizienz zu verhelfen.

ZWISCHEN POLITISCHER INSTABILITÄT UND EINEM KLIMA DER UNSICHERHEIT: LOKALVERWALTUNG IN MALI

Wie in den anderen Ländern Westafrikas hat sich die DEZA auch in Mali mit grossem Engagement für die Stärkung der lokalen Akteure eingesetzt. Mit

ihren Programmen in den Regionen Sikasso, Mopti und Timbuktu fördert sie die lokale Entwicklung mit Institutionen und einer Zivilgesellschaft, die fähig sind, qualitativ gute öffentliche Dienstleistungen zu erbringen. Infolge des Putschs im März 2012 wurde das Engagement der DEZA vorübergehend ausgesetzt, doch musste nicht das ganze Programm in Mali gestoppt werden. Mit Ausnahme Timbuktus und der übrigen Gebiete im Norden des Landes konnten die Partner der DEZA ihre Arbeit in den beiden anderen Schwerpunktreionen weiterführen.

Trotz des schwierigen Kontexts weist Mali interessante Erfolge im Bereich Lokalverwaltung auf. Ein Beispiel ist die Stadt und der Kreis (Cercle¹) Koutiala im Zentrum des Landes. Koutiala gehört zu den Gebieten, in denen das Programm für soziale Stadtentwicklung (PDSU) zur Anwendung kommt. Das vom malischen Staat initiierte und von der DEZA unterstützte Programm soll zur Verbesserung der Lebensbedingungen in Städten wie Koutiala und ihren Nachbargemeinden beitragen. In Koutiala brauchte es Investitionen in die Infrastruktur, um die lokale Wirtschaft anzukurbeln.

Zuerst wurden Studien durchgeführt, um die grundlegenden Bedürfnisse der lokalen Akteure zu ermitteln und das wirtschaftliche Entwicklungspotenzial der Gemeinde und ihres Hinterlands aufzuzeigen. Diese brachten die ungenügenden Verbindungen zwischen der Gemeinde Koutiala und den 36 Gemeinden des Kreises im Bereich Raumplanung und Wirtschaftstätigkeit zutage.

Aufgrund dieser Feststellung unterstützte die DEZA mehrere Entwicklungs- und Erschliessungsprojekte, um die ländliche Peripherie besser an die Stadt Koutiala anzubinden. Als Beispiele unter vielen sind die 17 km lange Piste zwischen den Gemeinden M'Pessoba, Karangana Mallé und N'Tossoni, der Bau eines über 8 km langen Abwassernetzes, die Errichtung eines 3 ha grossen Viehhofs in N'Togonasso, die Kleinstaudämme in den Gemeinden Fakolo und Kapala und die Handelseinrichtun-

gen in Koutiala zu nennen.

Dank der sozialen Mobilisierung und der Partizipation der Bürgerinnen und Bürger, die mit der Errichtung der Infrastruktur einherging, konnten Nutzervereinigungen organisiert und für den Betrieb und Unterhalt der Werke geschult werden. Die Gebietskörperschaften, die Projektträger sind, haben mit den Nutzervereinigungen Delegations-, Rentabilitäts- und Betriebsvereinbarungen für die Werke abgeschlossen. Zudem haben die 36 Gemeinden einen Gemeindeverband mit der Muttergemeinde Koutiala gebildet, um die Wirtschaftsförderung besser zu koordinieren. Landwirte und Züchter gründeten Genossenschaften, um ländliche Interessen besser vertreten zu können.

Dank dieser Projekte konnte die ländliche Produktion besser auf die Nachfrage der städtischen Haushalte ausgerichtet werden, wodurch Arbeitsplätze und Einkommen für die Lokalbevölkerung geschaffen wurden. Die sozio-ökonomischen Aktivitäten und auch die landwirtschaftliche Produktion und Produktivität haben deutlich zugenommen, was sich positiv auf die Ernährungssicherheit und die lokale Wirtschaft auswirkt.

Mehrere wichtige Partner in Mali haben sich hinter dieses nationale Programm gestellt, das unbestreitbare Hebelwirkungen in den Bereichen Infrastruktur, Steuerwesen, Verwaltungsführung und Finanzmanagement aufweist. Gestützt auf die Erfolge in Koutiala wird sich die DEZA auch in anderen Regionen Malis für die lokale Entwicklung einsetzen.

IMPRESSUM

Herausgeber

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
Abteilung Westafrika
Abteilung Ost- und Südliches Afrika
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Bern
E-Mail: info@deza.admin.ch
www.deza.admin.ch

Fotos

DEZA

Bern, Oktober 2012

Diese Publikation ist auch in Französisch und English erhältlich