



Ecuador

Machtumverteilung und Inklusivität über kulturelle Grenzen hinweg

Aus der Reihe: Förderung partizipativer Entwicklung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Impressum

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Postfach 5180, 65726 Eschborn

Sektorvorhaben Mainstreaming Participation

Im Auftrag des
Bundesministeriums für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung

Verantwortlich

Dr. Claudia Maennling, Politik und Strategie, GTZ

Gutachter

Luz Marina Vega, odcp-consult, Quito
Dr. Arthur Zimmermann, odcp-consult, Zürich

Redaktion

Gabriele Geißler, Politik und Strategie, GTZ
Gundula Löffler, Politik und Strategie, GTZ

Gestaltung

marung+bähr, Dresden

Druck

Druckerei Wagner, Siebenlehn

Bildnachweis

Gemeinde Cotacachi, DED

Kontakt

partizipation@gtz.de
<http://www.gtz.de/participation>

Mit freundlicher Unterstützung von

DED und CIM

Dieses Gutachten wurde im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) erstellt. Dabei ist zu unterstreichen, dass die Autoren den Text in wissenschaftlicher Unabhängigkeit verfasst haben. Das BMZ versteht das Gutachten als Beitrag zur internationalen Diskussion zum Thema Förderung von partizipativer Entwicklung in der deutschen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Der BMZ-Auftrag umfasst 7 Länderstudien und 4 thematische Diskussionsbeiträge. Diskussionsbeiträge und Kurzfassungen der Länderstudien liegen in deutscher Sprache und zum Teil in Englisch und den Verkehrssprachen vor. Die Hauptberichte wurden i. d. R. in den jeweiligen Landessprachen erstellt und sind den Publikationen teilweise elektronisch auf CD-Rom beigelegt. Die Akteursanalyse ist auch in französischer und englischer Sprache erhältlich.

September 2006



Ecuador
Machtumverteilung und Inklusivität
über kulturelle Grenzen hinweg



Inhalt

Inhalt	4
Vorwort	5
Einführung zur Publikationsreihe	6
Verzeichnis der Einzelhefte der Publikationsreihe	7
Partizipation für nachhaltige Entwicklung - Konzeptioneller Ansatz -	8
Ecuador: Machtumverteilung und Inklusivität über kulturelle Grenzen hinweg	9
Autoritäre Tradition und Exklusion	10
Take part – Participate!	13
Unterstützung von kommunaler Bürgerbeteiligung durch die deutsche EZ am Beispiel Cotacachi	17
Lernerfahrungen	24
Abkürzungsverzeichnis	27

Vorwort

Partizipation stellt seit Jahren ein entscheidendes Prinzip der deutschen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) dar. Bedingt wird dies durch die wichtige Rolle, die Partizipation für Erfolg und Nachhaltigkeit von Vorhaben der EZ spielt. Partizipation trägt maßgeblich zur Erreichung entwicklungspolitischer Ziele bei. Im Entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte 2004 – 2007 wird dies auf den Punkt gebracht: Wir reden nicht für oder über die Menschen, sondern die Rolle der Entwicklungspolitik ist es, die Menschen bei der Artikulation und Durchsetzung ihrer Interessen und Rechte zu unterstützen. Partizipation spielt eine zentrale Rolle bei der Verwirklichung von Menschenrechten, Good Governance und einer lebendigen Demokratie. Partizipation der Bürgerinnen und Bürger fördert transparente Regierungsführung und weist Willkürherrschaft und Korruption in ihre Schranken.

Darüber hinaus ist Partizipation armer Bevölkerungsschichten bei der Politikgestaltung unabdingbar für eine wirksame Armutsbekämpfung. Ein wichtiger Schritt bei der Erreichung der Millenniumsziele, der Millenniumserklärung und der Umsetzung der Armutsbekämpfungsstrategien (PRS) in unseren Partnerländern ist, dass Bürgerinnen und Bürger auf Prioritätensetzung, auf die Verteilung von Ressourcen und den Zugang zu öffentlichen Gütern und Dienstleistungen aktiv Einfluss nehmen.

Letztlich ist aktive Teilhabe der Partner Voraussetzung für eine wirkungsvolle Entwicklungszusammenarbeit. Partizipation ist Gestaltungselement aller Prinzipien der „Paris Declaration“, die eng miteinander verknüpft sind und sich gegenseitig verstärken. Insbesondere das Prinzip der ownership – Grundlage einer legitimen, nachhaltigen und wirkungsorientierten EZ –

ist Ergebnis einer erfolgreichen Beteiligung aller relevanten Akteure. Aus diesen Gründen ist Partizipation ein Querschnittsthema, das in allen Vorhaben Geltung haben muss.

Die vorliegende Publikation eröffnet einen realistischen Blick auf die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit. In sieben Partnerländern wurden ausgewählte Vorhaben verschiedener deutscher EZ-Organisationen hinsichtlich ihres Beitrages zur Förderung von Partizipation untersucht und Lernerfahrungen gesammelt. In vielen Bereichen hat die deutsche EZ positive Impulse gesetzt. Grundsätzlich zeigte sich, dass die Förderung von Partizipation in unseren Partnerländern ein langwieriger, beschwerlicher Prozess ist. Nur mit einem umfassenden strategischen Ansatz, kulturellem Feingefühl und einer am Prozess orientierten, flexiblen Vorgehensweise können partizipative Prozesse auch in einem schwierigen politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Umfeld wirkungsvoll unterstützt werden. Die vorliegende Publikation liefert hierzu wichtige Anstöße und Anregungen. Darüber hinaus wurde auf Basis der Lernerfahrungen das entwicklungspolitische Instrumentarium weiterentwickelt, um insbesondere der Akteursvielfalt im politischen Prozess gerecht zu werden. Mit einem Beitrag zu Partizipation in der programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung greift die Publikationsreihe eine hochaktuelle wie zukunftsweisende Fragestellung auf.

Dr. Eduard Westreicher

Leiter des Referats „Governance, Demokratie, Frauen- und Menschenrechte“ im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Einführung zur Publikationsreihe

Förderung partizipativer Entwicklung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit – vom Leitbild zur entwicklungspolitischen Praxis

Das Verständnis von Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) unterliegt einem stetigen und dynamischen Wandel.

Während Partizipation lange mit der Anwendung partizipativer Methoden gleichgesetzt wurde, welche weiterhin unverzichtbar für eine moderne nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit sind, stellt Partizipation nach heutiger Auffassung ein konstituierendes Merkmal der Konzepte zu erfolgreicher Demokratisierung und Dezentralisierung dar. So findet Partizipation Eingang in nationale Politikprozesse, und gewinnt als politisches Paradigma in den Partnerländern zunehmend an Bedeutung.

Um dieser Entwicklung Rechnung zu tragen, beauftragte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Jahre 2002 die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) mit der Durchführung eines Sektorvorhabens mit dem Titel „Mainstreaming Participation“. Dieses Vorhaben hat zum Ziel, das bestehende Partizipationskonzept entsprechend des erweiterten Verständnisses von Partizipation zu schärfen und weiterzuentwickeln. Darüber hinaus sollten gute Erfahrungen deutscher EZ-Organisationen mit partizipativer Entwicklung ausgewertet werden, um daraus Handlungsempfehlungen für die operative Arbeit der deutschen EZ abzuleiten.

Um bei diesem Blick in die Praxis die Vielfalt der deutschen EZ-Instrumente und Ansätze zu erfassen, wurden im Rahmen eines BMZ-Workshops Ende 2003 deutsche EZ-Organisationen eingeladen, erfolgreiche Beispiele der Förderung partizipativer Entwicklung zur Auswertung vorzuschlagen. Bei der endgültigen Auswahl der Fallbeispiele wurde darauf geachtet, eine breite regionale und sektorale Streuung zu erreichen, um die Eigenschaft von Partizipation als Querschnittsthema zu verdeutlichen. Auch wurden beim Vorgehen, angepasst an das jeweilige Länderbeispiel, unterschiedliche Untersuchungstiefen und -breiten sowie verschiedene Auswertungsmethoden gewählt, was zu interessanten, perspektivisch vielfältigen Ergebnissen führte.

Durchführungsorganisationen und NRO einigten sich mit dem BMZ auf folgende Fallbeispiele: In Latein-

amerika wurden gute Ansätze der KfW-Entwicklungsbank, des Deutschen Entwicklungsdienst (DED) und der GTZ in den Ländern Bolivien, Ecuador und El Salvador ausgewertet. In Afrika untersuchten deutsche und lokale Gutachter ein Kooperationsvorhaben der Durchführungsorganisationen DED, GTZ und KfW in Mali sowie den Beitrag der Deutschen Welthungerhilfe (DWHH) als eine der größten deutschen NRO in Äthiopien. Schließlich wurden in Kambodscha die Beiträge der Internationalen Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt) und dem Evangelischen Entwicklungsdienst (EED) und in der Volksrepublik China das Engagement der GTZ beleuchtet.

Die Ergebnisse dieser Länderauswertungen sind in der vorliegenden Veröffentlichung aufbereitet und zusammengefasst. Jedem Auswertungsland ist eine Publikation gewidmet.

Wir danken den deutschen EZ-Organisationen für die gute Zusammenarbeit!

Darüber hinaus enthält die Publikationsreihe konzeptionelle und methodische Studien und Beiträge, die den aktuellen Diskussionsstand zum Thema Partizipation aufgreifen und vertiefen.

Hierzu zählt die „Wissensarchitektur“ auf CD-Rom, die interessierte Leserinnen und Leser mit Hintergrundinformationen zu Konzept und Historie sowie einer detaillierten Aufarbeitung von Fallbeispielen durch die komplexe Thematik von Partizipation führt.

Darüber hinaus bettet eine Studie zum Umgang verschiedener bi- und multilateraler Geber mit Partizipation und ein Diskussionsbeitrag zur Schlüsselrolle von Partizipation in programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung das Thema in den internationalen Kontext ein. Die „Bausteine zur Durchführung einer Akteursanalyse“ und die Studie zur Verknüpfung von Kultur und Partizipation geben Hilfestellung für die Umsetzung von Partizipationsförderung in der EZ.

Die gesamte Veröffentlichung wird mit einer Zusammenfassung abgerundet, welches die Kernthesen der Länderauswertungen resümiert und zusammenführt.

Dr. Claudia Maennling
Sektorvorhaben „Mainstreaming Participation“

Verzeichnis der Einzelhefte der Publikationsreihe

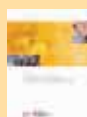
Förderung partizipativer Entwicklung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit



Förderung partizipativer Entwicklung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Vom Leitbild zur entwicklungspolitischen Praxis

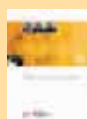
- > Zusammenfassung der Kernthesen der Länderauswertungen
- > Gutachten: Partizipation in bi- und multilateralen Organisationen der EZ
- > Beilage: CD Wissensarchitektur „Partizipation für nachhaltige Entwicklung“



Äthiopien

Auf dem Weg aus einer autoritären Vergangenheit in eine demokratische Zukunft

- > Beilage: CD Fotoaktion „Take part – Participate!“



Bolivien

Partizipation als Beitrag zu sozialer Gerechtigkeit



China

Autoritär und partizipativ zugleich? Regierungspraxis im Wandel

- > Beilage: CD Fotoaktion „Take part – Participate!“, Gutachten (englisch)



Ecuador

Machtumverteilung und Inklusivität über kulturelle Grenzen hinweg

- > Beilage: CD Fotoaktion „Take part – Participate!“, Gutachten (spanisch)



El Salvador

Durch Bürgerbeteiligung politische Gräben überwinden

- > Beilage: CD Gutachten (spanisch)



Kambodscha

Machtumverteilung durch Bürgerbeteiligung und Gute Regierungsführung



Mali

Die Macht kehrt zurück aufs Land – Partizipation und Gute Regierungsführung auf kommunaler Ebene



Instrumente zur AkteursAnalyse

10 Bausteine für die partizipative Gestaltung von Kooperationssystemen



Kulturelle Aspekte von Partizipation

Dialog auf gleicher Augenhöhe



Partizipation in der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung

Ein Diskussionsbeitrag

Einzelne Hefte sind auch in englischer, französischer oder spanischer Sprache erhältlich.

Partizipation für nachhaltige Entwicklung – Konzeptioneller Ansatz –

„Menschen sollen aktiv und maßgeblich an allen Entscheidungen beteiligt werden, die ihr Leben betreffen.“

BMZ-Partizipations-Konzept 1999

Partizipation ist ein grundlegendes Prinzip deutscher Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Die Förderung partizipativer Entwicklung gewinnt als eigenständiges Ziel zunehmend an Bedeutung bei strukturellen Reformen hin zu guter Regierungsführung und Demokratie in unseren Partnerländern. Zentrale Bedeutung kommt dabei der Umsetzung der „Paris Declaration“ (OECD im März 2005) zur Erhöhung der Wirksamkeit von EZ zu. All diese Reformen sind auf messbare Fortschritte bei der Erreichung der Millenniumsziele als übergeordnetem Ziel und damit auf Armuts-

bekämpfung ausgerichtet. Die gerechte Gestaltung von Globalisierung, die Einhaltung der Menschenrechte, die Förderung von Rechtsstaatlichkeit, der Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und die Ausgestaltung einer demokratischen und sozial gerechten Gesellschaft liefern wichtige Beiträge zu nachhaltiger Entwicklung. Die Förderung von Partizipation benötigt daher einen ganzheitlichen Ansatz. Die deutsche EZ fördert Partizipation in drei Dimensionen, die ineinander greifen und sich wechselseitig verstärken.

Demokratische Partizipation

Befähigung zur Beteiligung an einer lebendigen Demokratie

Demokratie lebt von der Beteiligung ihrer Bürgerinnen und Bürger. Dazu bedarf es insbesondere der Befähigung und Stärkung benachteiligter Gruppen (*empowerment*). Die deutsche EZ unterstützt diese Menschen darin, ihre Verhandlungsfähigkeit zu verbessern und ihnen den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen zu erleichtern. Des Weiteren unterstützen wir unsere Partner, Interessen zu bündeln, Netzwerke zu bilden sowie Wissen und Informationen auszutauschen. Bewährte Verfahren sind hierbei die Durchführung von Runden Tischen, die Förderung lokaler Netzwerke und die Ausbildung von Multiplikatoren.

Partizipation als Prozessbeteiligung

Die Beteiligung der Akteure an der Identifizierung, Planung, Durchführung und Evaluierung von Vorhaben

EZ-Vorhaben und die hiermit angestrebten Wirkungen sind das Ergebnis eines fortwährenden Dialoges zwischen maßgeblichen Akteuren: den am Vorhaben direkt Beteiligten, den politischen Entscheidungsträgern und zivilgesellschaftlichen Interessenvertretern sowie den verschiedenen Geberorganisationen. Dabei nimmt die Partnerorganisation eine federführende Rolle ein. So entsteht eine gemeinsame, partnerschaftliche Verantwortung für das Vorhaben. Die deutsche EZ hat eine Reihe von partizipativen Instrumenten und Methoden entwickelt, die diese Beteiligung im gesamten Zyklus eines Vorhabens gewährleisten.

Institutionalisierte Partizipation

Die Verankerung von Beteiligung in Regeln, Normen und Gesetzen

Zur Verankerung der Partizipation der Bevölkerung an politischen Prozessen müssen Gesetze, Regeln und Normen diese absichern. Die Gewährleistung von Partizipation beschränkt sich daher nicht nur auf die staatlichen Institutionen, z.B. durch eine Finanz- oder Justizreform. Sie umfasst vielmehr die Wechselbeziehungen zwischen Staat, Zivilgesellschaft und Privatsektor über die dauerhafte Verankerung verschiedener Beteiligungsformen.



Ecuador: Machtumverteilung und Inklusivität über kulturelle Grenzen hinweg

Einführung

Ecuador ist Partnerland der deutschen EZ. Die Zusammenarbeit mit dem Andenstaat orientiert sich an dem konzeptionellen Ansatz für Lateinamerika. Neben Armutsbekämpfung und Umweltschutz ist die Modernisierung von Staat und Gesellschaft ein dritter Schwerpunktbereich der Zusammenarbeit in der Region. Die Gesellschaften Lateinamerikas sind demokratischer geworden. Doch die oft schwach ausgeprägte Gewaltenteilung, Defizite in der Rechtsstaatlichkeit sowie die in Lateinamerika verbreitete Korruption hemmen die demokratische Entwicklung. Die Regierungen können nur wenig Erfolg beim Abbau von Arbeitslosigkeit und Armut vorweisen. Die Synchronisierung von Reformen zwischen Makro-, Meso- und Mikroebene ist noch immer eine große Herausforderung. In den meisten Ländern sind die Rechte der indigenen Völker zwar inzwischen formal anerkannt, werden aber in der Praxis nicht ausreichend gewahrt. Dezentralisierung und Gemeindeförderung mit besonderem Augenmerk auf der Unterstützung indigener Bevölkerungsgruppen sind deshalb ein wichtiges Handlungsfeld der deutschen EZ¹. Der Mehrebenenansatz findet auch in Ecuador unter den deutschen Vorfelddorganisationen Anwendung.

Die Auswertung der Erfahrungen deutscher EZ-Organisationen mit partizipativer Entwicklung in Ecuador beleuchtet in erster Linie die Beiträge von DED, GTZ und GTZ-CIM. Im Zentrum steht die Unterstützung der kommunalen Bürgerbeteiligung in der Gemeinde Cotacachi. Der Ansatz des Sektorvorhabens „Mainstreaming Participation“ (SVMP) wurde dabei eng mit der

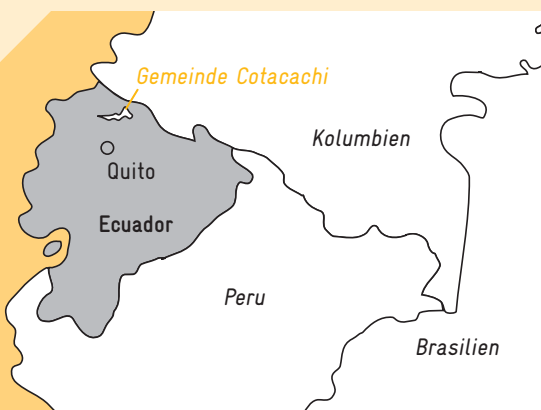
Koordinationsstelle „Indigene Völker Lateinamerika und Karibik“ (KIVLAK) abgestimmt. Diese hat 2004 im Auftrag des BMZ-Regionalreferats „Regionale Entwicklungspolitik, Mittelamerika und Karibik“ die Förderung indigener Völker in Lateinamerika am Beispiel der Länder Bolivien, Ecuador und Guatemala ausgewertet.² Die Studie hat maßgeblich zur Erstellung der vorliegenden Publikation beigetragen. Hierfür danken wir den Kolleginnen und Kollegen herzlich.

Des Weiteren danken wir der Gutachterin Luz Marina Vega für die Erstellung des vorliegenden Gutachtens auf der Basis von Interviews, Hintergrundgesprächen und Dokumentenauswertung vor Ort. Als Vertreterin der indigenen Bevölkerung Ecuadors und als eine der herausragenden Persönlichkeiten der organisierten indigenen Bewegung war sie die geeignete Person, aus einer kritischen und kenntnisreichen Perspektive auf die Unterstützungsleistungen der deutschen EZ zu blicken. Für eine detailliertere Einsicht in das gewählte Fallbeispiel, in Mechanismen und Verfahren des in der Gemeinde Cotacachi angewandten partizipativen Bürgerhaushalts, sowie in kulturelle Voraussetzungen von Partizipation verweisen wir auf die Studie auf beiliegender CD. Weiter danken wir Dr. Arthur Zimmermann von odcp, der die Auswertung koordiniert und die Ergebnisse in der vorliegenden Publikation zusammengefasst hat.

Neben der Erfahrungsauswertung begleitete das SVMP die Aktivitäten zur partizipativen Haushaltsführung in Cotacachi im Rahmen der Fotoaktion „Take part – Participate!“. Eine Auswahl der dabei entstandenen Bilder finden Sie in der Heftmitte.

Steckbrief Ecuador

Einwohner:	13,5 Mio.
Hauptstadt:	Quito
Pro-Kopf-Einkommen/Jahr:	4600 US\$
Lebenserwartung:	76,4 Jahre
HDI-Rang:	82 (2003)
Alphabetisierungsrate:	92,5 %
Kindersterblichkeit:	22,9 / 1000



¹ <http://www.bmz.de/de/laender/regionen/lateinamerika/index.html>

² GTZ, 2004: *Estudio sobre la Cooperación Alemana con Nacionalidades y Organizaciones Indígenas en Bolivia, Ecuador y Guatemala*. Eschborn.

Autoritäre Tradition und Exklusion

Ein formaldemokratischer Rechtsstaat

Ecuador ist verfassungsgemäß seit 1979 ein demokratischer Rechtsstaat. Aber erst die Verfassung von 1998 enthält – vor allem auf Druck der indigenen Organisationen – wichtige demokratische Grundsätze wie Anerkennung der ethnischen Vielfalt, Minderheitenschutz und eine territoriale und administrative Dezentralisierung.

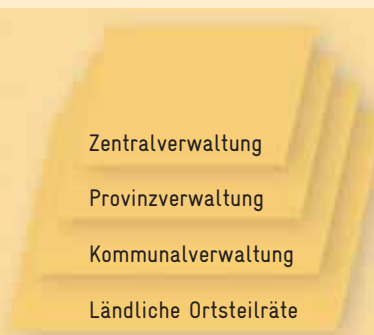


Die Umsetzung dieser Grundsätze werden durch bestehende Machtverhältnisse, kulturelle Verhaltensmuster und eine inkonsistente Gesetzgebung behindert. Die Parteien sind zersplittert, die konsequente Umsetzung politischer Programme wird nach den Wahlen häufig von den informell ausgehandelten Partikularinteressen der traditionell mächtigen Eliten³ unterlaufen. Die ausgeprägten Regionalismen im Andenhochland, der Amazonas- und der Küstenregion stellt ein zusätzliches Hindernis für Reformen dar.

Trotz verschiedener Modernisierungs- und Dezentralisierungsgesetze bleiben auf nationaler Ebene die Entscheidungsprozesse in der schwerfälligen, unkoordinierten Verwaltung zentralisiert, intransparent und von traditionellem Autoritarismus geprägt.

Die Kommunen, meist großräumige Flächengemeinden, verfügen über gesetzlich garantierte Transferzahlungen aus dem öffentlichen Haushalt (12%) sowie über Einnahmen aus Abgaben oder Zuwendungen. Die Kommunen entscheiden als eigenständige Körperschaften selbstständig über die Verwendung dieser Mittel. Aufgrund der autoritären kommunalen Tradition lokaler Mestizeneliten bleiben die meisten Investitionen allerdings auf das urbane Zentrum der Kommune beschränkt, während die vor allem im ländlichen Raum lebende indigene Bevölkerung selten in den Genuss der staatlichen Grundversorgung kommt und kaum an der kommunalen Entscheidungsfindung beteiligt ist. Kommunal-

wahlen finden alle vier Jahre statt. Der wiederholt wählbare Bürgermeister hat eine starke Stellung, da er den Gemeinderat leitet. Die unzureichende Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen sowie die mangelnde Beteiligung der indigenen Bevölkerung am Entwicklungsprozess verhindern eine Reduzierung der Armut und eine nachhaltige, lokal angepasste Entwicklung.



Die Verwaltungspyramide

Der ecuadorianische Verwaltungsaufbau gliedert sich in vier Ebenen:

- Zentralverwaltung mit den üblichen Linienministerien einer zentralistisch-autoritären Verwaltungsbürokratie
- Provinzverwaltungen mit wachsender Eigenständigkeit und Verantwortlichkeit, vor allem im Bereich der natürlichen Ressourcen und des Transportwesens
- Kommunalverwaltungen mit wenig Eigeneinnahmen, aber steigenden Transferzahlungen der Zentralverwaltung, insbesondere um die Grundversorgung im Gesundheitsbereich, bei der Grundschulerziehung und der öffentlichen Sicherheit zu gewährleisten
- Ländliche Ortsteilräte (*Juntas Parroquiales rurales*), die erst in Ansätzen eigenständige Aufgaben im Rahmen der Kommunalverwaltung übernehmen.

Neben der öffentlichen Verwaltung bestehen regionale Entwicklungskörperschaften (*Organizaciones de Desarrollo Regional*), die zum Teil internationale Finanzkredite abwickeln.

³ Dies ist in Ecuador zum einen die Elite der exportorientierten Großgrundbesitzer des Küstentieflandes. Zum anderen sind es die alten oligarchischen Eliten des Hochlandes, die aus der ursprünglichen Encomienda-Bewirtschaftung hervorgegangen sind und wesentliche Teile des staatlichen Apparates kontrollieren. In jüngster Zeit haben sich diese zwei Gruppen mit der städtischen Elite verbunden, die sich vor allem auf die Erdölwirtschaft des Amazonastieflandes und den Agrarexport stützt.

Die indigene Bevölkerung: Über Beteiligung zum politischen Partner

Die indigene Bevölkerung Ecuadors umfasst rund 40 % der Gesamtbevölkerung von ca. 13 Millionen Menschen. Dazu zählen zwölf indigene Völker mit eigener Sprache. Die größte Gruppe stellen dabei die vorwiegend im Hochland lebenden Quichua. Von der indigenen Bevölkerung Ecuadors leben rund 60 % in extremer Armut, die meisten im ländlichen Raum. Untersuchungen über die Agrarstruktur im Hochland haben ergeben, dass 28 % der indigenen Haushalte über kein Land, 30 % über weniger als 1 Hektar und 20 % über weniger als 5 Hektar verfügen. Die landwirtschaftlichen Nutzflächen sind fast immer von geringer Produktivität. Die fruchtbaren Täler werden in der Regel von Großgrundbesitzern bewirtschaftet. Daraus ergeben sich für die Hochlandbevölkerung zum einen eine äußerst prekäre Ernährungssituation, zum anderen ein hoher Migrationsdruck.

Die weitgehend homogene indigene Bevölkerung der Anden lebt seit der Kolonialisierung in einem sozio-ökonomischen Dienst- und Abhängigkeitsverhältnis zur dominanten Mestizenbevölkerung. Die unterschiedlichen indigenen Völker der Küste und im Amazonasraum bewahrten bis in die 70er Jahre hinein eine von der Gesellschaft und vom Staat relativ isolierte Lebensweise.

Bis zur zweiten Agrarreform im Jahre 1972 blieb die indigene Bevölkerung Ecuadors von der politischen (Assoziations- und Wahlrecht) und ökonomischen Beteiligung (Besitzrechte und Marktzugang) weitgehend ausgeschlossen. In den 80er und 90er Jahren entwickelten sich auf der Grundlage der ruralen Kooperativenbewegung lokale Zusammenschlüsse, die schließlich 1986 in die Gründung der CONAIE mündeten. Diese nationale indigene Dachorganisation erwies sich in den letzten zwei Jahrzehnten im Kampf um Beteiligungsrechte, Gleichberechtigung und Demokratisierung als die wichtigste soziale und politische Reformkraft.

Zwischen institutioneller Integration und kultureller Selbstbestimmung

In einem beharrlichen Kampf und mit offenen Aufständen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene hat die indigene Bevölkerung heute eine starke Position gegenüber der Regierung erreicht, die inzwischen jede Regierung berücksichtigen muss.

Die politische Beteiligung im Rahmen der bestehenden, zum Teil diskreditierten formaldemokratischen Institutionen (Parlament, Regierung, Parteikoalitionen) ist innerhalb der indigenen Organisationen allerdings umstritten. Hier zeigen sich Spannungen zwischen Befürwortern und Gegnern einer Integration ins politische System. Einerseits sieht sich die indigene Bevölkerung dadurch stärker an der politischen Debatte beteiligt, andererseits wird befürchtet, letztlich nichts an bestehenden Machtstrukturen verändern zu können und eher als „Feigenblatt“ für die nach wie vor ungerechten Herrschaftsstrukturen der weitgehend weißen Machte lite zu dienen. Dennoch geht der Trend eindeutig in Richtung Integration ins politische System. Und wie auch in anderen lateinamerikanischen Staaten konnte hier die indigene Bevölkerung in den letzten Jahren durchaus strukturelle Machtverschiebungen bewirken.

Seit 1989 verfügt die indigene Bevölkerung über verankerte Mitspracherechte im Erziehungsbereich.

Die Zivilgesellschaft Ecuadors ist außerordentlich vielfältig organisiert: Bürgerinitiativen, indigene Organisationen, Menschenrechtsgruppen, Frauenorganisationen, kirchliche und soziale Entwicklungsorganisationen versuchen, die Interessen ihrer Mitglieder in den politischen Meinungsbildungsprozess einzubringen. Am ehesten gelingt dies den indigenen Organisationen, angeführt vom Dachverband der *Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador* (CONAIE), einer der stärksten indigenen Bewegungen Lateinamerikas. Die Organisationen der Tieflandindianer (v.a. *Shuaras*, *Achuaras* und *Quichuas*) sind in der Konföderation der indigenen Organisationen des ecuadorianischen Amazonasgebietes CONFENIAE zusammengeschlossen. Diese Organisation gehört auch zu den Gründungsmitgliedern der *Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica* (COICA), des regionalen Zusammenschlusses der indigenen Organisationen des Amazonasbeckens. Eines der Hauptkonfliktfelder in der Amazonasregion Ecuadors ist neben der Erdölförderung die Abholzung und damit verbundene Umweltschäden, welche die Lebensräume der indigenen Bevölkerung zerstören. Im Kampf dagegen haben die erstarkten indigenen Organisationen mehrjährige internationale Rechtsstreitigkeiten gegen Erdölgesellschaften und Holzfirmen erfolgreich ausgefochten und Entschädigungen durchsetzen können.

Auf kommunaler Ebene stellen indigene Organisationen eine Reihe von Bürgermeistern und Kommunalräten. Auch auf nationaler Ebene ist die indigene Bevölkerung nach langen Jahren der Protestaktionen und Streiks im Parlament⁴ vertreten und kämpft für kulturelle Selbstbestimmung und ihre ethnische Identität. In der neuen Verfassung vom April 1998 erreichte sie die formale Zusicherung territorialer Rechte, kultureller Selbstbestimmung und lokaler Justizadministration. Zumindest als symbolisch bedeutender Akt wurde im Mai 1998 die Konvention zu Rechten der indigenen Völker der ILO ratifiziert. Im Januar 2000 erzwang die gut organisierte CONAIE, im Bündnis mit einer Gruppe populistischer Militärs, sogar einen friedlichen Regierungswechsel (Sturz der Regierung von Jamil Mahuad). Im Jahr 2003 beteiligten sich die indigenen Organisationen an der Regierung Gutierrez. Zum ersten Mal in der Geschichte Ecuadors saßen für einige Monate zwei Vertreter der indigenen Bewegung als Staatsminister in der Regierung. Instabile Parteikoalitionen und der populistische Regierungskurs des Präsidenten haben die CONAIE inzwischen bewogen, sich aus der Regierung zurückzuziehen.

Konservative Kreise sehen in der zentralen Rolle der indigenen Bewegung im politischen Prozess eine Form der Destabilisierung. In einer plurikulturellen Gesellschaft ist das gelebte Recht auf Differenz aber zweifellos ein Fundament demokratischer Ordnung. Die Beteiligung der indigenen Organisationen am Demokratisierungsprozess Ecuadors kann deshalb als innovativer Impuls betrachtet werden. Ungeachtet dessen dürfen die kommunitären Wirtschafts- und Lebensformen (Gemeindearbeit der Minga, solidarische familiäre Bindungen, etc.) der indigenen Gemeinden nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch die neu entstandenen indigenen Organisationen von zwei Defiziten geprägt sind.

Zum einen sind sie stark fragmentiert. Einzelne indigene Organisationen definieren sich eher aufgrund ihrer räumlichen oder religiösen Zugehörigkeit, aufgrund ihrer politischen Verortung zu modernen Gesellschaftsmodellen oder ihres ethnischen Selbstbildes, wobei sie sich Anleihen aus der Geschichte holen.

Zum anderen sind die im Dachverband der CONAIE zusammengeschlossenen indigenen Organisationen selbst in unterschiedlichem Grad demokratisch verfasst und gegenüber ihrer Mitgliederbasis unterschiedlich partizipativ. Die autokratischen Führungsmodelle der

Gesellschaft haben sich auch auf die indigenen Organisationen übertragen und sind, besonders auf lokaler Ebene, als Teil des kolonialen Erbes tief verankert. Prozesse der Demokratisierung finden zwar Anleihen in der indigenen Gemeinschaftsbildung, die indigenen Organisationen selbst sind aber Teil einer fragmentierten Zivilgesellschaft, die auf vordemokratischen Bindungen und Abhängigkeiten beruht. Ein Beispiel ist der weit verbreitete Klientelismus, der auch indigene Gruppen und Organisationen prägt.

› Fortsetzung auf Seite 17

Transformationsleistung nach dem Bertelsmann-Transformationsindex 2006:

Ecuador werden bzgl. der politischen Transformation auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft deutliche Defizite attestiert. Innerhalb der 119 Schwellen- und Entwicklungsländer nimmt das Land Rang 63 ein. 2003 lag der Andenstaat noch auf Rang 29. Hinsichtlich der Management-Leistung zeigt Ecuador ein Management mit geringem Erfolg (Rang 89 von 119). Auch bezüglich dieses Index verschlechterte sich das Land enorm und rutschte von Rang 48 um 41 Plätze nach hinten.

Im Transformationsindex von Bertelsmann wurden 119 Länder bzgl. ihres Standes und den Fortschritten hin zu Demokratie und Marktwirtschaft untersucht. Der erste Index zeigt, welchen Stand der Entwicklung die untersuchten Staaten auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft erreicht haben. Die Bewertungen basieren auf einem Set von 19 Kriterien und 58 Indikatoren, wie z.B. „politische Partizipation“, Rechtsstaatlichkeit, sozio-ökonomisches Entwicklungsniveau etc. Gesellschaftlicher Wandel zu Demokratie und Marktwirtschaft ist aber kein zufälliger oder zwangsläufiger Prozess – er muss politisch gewollt und gestaltet werden. Der Management-Index zeigt, wie konsequent und zielsicher die politischen Akteure den Weg zu Marktwirtschaft und Demokratie beschritten haben. Kriterien sind unter anderen Qualität des Managements, Gestaltungsfähigkeit, Konsensbildung etc. Details und ausführliche Ländergutachten siehe: www.bertelsmann-transformation-index.de/27.0.html

⁴ Seit 1997 nimmt die indigene Bewegung Ecuadors an der Wahl zur Nationalversammlung teil und erhielt auf Anhieb 10 von 82 Parlamentssitzen.

Take part - Participate!

Von März bis Dezember 2005 wurde in Cotacachi eine Fotoaktion mit dem Titel „Take part – Participate!“ durchgeführt. Bei der Fotoaktion wurden alle Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde Cotacachi eingeladen, ihr Verständnis von Partizipation und den seit 2003 in der Gemeinde implementierten partizipativen Bürgerhaushalt aus ihrem Blickwinkel zu doku-

mentieren. Frauen und Männer, indigene Bevölkerungsgruppen und Mestizen, Bauern, Handwerker und Angestellte haben sich dieser innovativen Aufgabe mit großem Enthusiasmus angenommen und teilweise überraschende Sichtweisen dokumentiert. Mehr Information und Bildmaterial zur Fotoaktion befinden sich auf beiliegender CD.



TOMA PARTE, PARTICIPA ECUADOR

DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS ACTORES Y ACTORAS



EL ENCUENTRO DE DOS
MUNDOS



ABRIR LAS PUERTAS
A LA PARTICIPACIÓN



CONOCIMIENTOS ANCESTRALES
EN LA CONSTRUCCIÓN
DE PROCESOS
PARTICIPATIVOS



UNIDAD EN LA
DIVERSIDAD



TOMA PARTE, PARTICIPA ECUADOR

DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS ACTORES Y ACTORAS



EL EQUIPO
FOTOGRAFICO



PARTICIPACIÓN



RECIPROCIDAD



EQUIDAD

TRANSPARENCIA



SOLIDARIDAD



CHAUPI TUTAPI PAKARIMUN

Amanece en mitad de la noche



**Trabajamos para cumplir los objetivos
de desarrollo del milenio**



Unterstützung von kommunaler Bürgerbeteiligung durch die deutsche EZ am Beispiel Cotacachi



Die deutsche EZ unterstützt in Ecuador die politischen Reformen zur Staatsmodernisierung, darunter auch die Maßnahmen zur Dezentralisierung auf allen politischen Ebenen.

Dabei kommen dem Abbau von Ungleichheiten zwischen Ethnien und Geschlechtern sowie der sozialen Integration benachteiligter Gruppen besondere Bedeutung zu. Im Zentrum steht die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen des Staates und der Zivilgesellschaft, einschließlich der benachteiligten indigenen und afro-ecuadorianischen Bevölkerungsgruppen, der Zugang zu grundlegenden kommunalen Dienstleistungen und die Beteiligung der Zivilgesellschaft. Dezentralisierung und Kommunalentwicklung umfassen stets ein weites Feld unterschiedlicher Akteure auf verschiedenen Ebenen der Gesellschaft, die sich letztlich auf neue Regeln der Zusammenarbeit einigen und diese umsetzen müssen.

Gemeinden sind dabei Laboratorien der lebendigen Demokratie. Demokratische Prinzipien wie Achtung der Menschenrechte, Rechtstreue, transparente und rechenschaftspflichtige Verwaltung, das Recht auf Organisation und politische und soziale Gleichheit zwischen den Geschlechtern und Ethnien können im überblickbaren Raum entwickelt und eingeübt werden.

Im Rahmen der Kommunalentwicklung arbeitet die deutsche Entwicklungszusammenarbeit auch in Ecuador zunehmend komplementär: Der Personaleinsatz des DED, Fortbildungen von InWEnt, der Sozialfonds für Kommunalentwicklung der KfW/BEDE (Staatsbank von Ecuador), Bildungsmaßnahmen der politischen Stiftungen und das Programm der GTZ mit CIM kommen auf verschiedenen Ebenen koordiniert zum Einsatz.

Ein besonderes gelungenes Beispiel der deutschen EZ hinsichtlich der Förderung von Partizipation ist die Zusammenarbeit von GTZ und DED mit der Gemeinde Cotacachi.

Die Gemeinde hat für ihre demokratische Bürgerbeteiligung einschließlich eines Beteiligungshaushaltes im Jahr 2000 den Dubai-Preis der UNCHS-Habitat und im Jahr 2002 den Preis „Stadt des Friedens“ der UNESCO gewonnen.

Das Profil der Gemeinde Cotacachi⁵

Die im nördlichen Hochland Ecuadors liegende Gemeinde Cotacachi zählt rund 40.000 Einwohner. Davon wohnen ca. 8.000 im urbanen Zentrum, einer typischen ländlichen Kleinstadt, die vor allem vom Agrarhandel, von der lokalen Lederindustrie und vom Tourismus lebt. Der Großteil der Gemeindemitglieder siedelt im ländlichen Raum der Flächengemeinde. Die Bevölkerung Cotacachis besteht aus 65% indigener Bevölkerung, 30% Mestizen (v.a. urban) und 5% Afro-Ecuadorianern. Die Gemeinde ist nicht nur ethnisch vielfältig, sondern auch auf Grund der geografischen Ausdehnung (rund 18 x 100 km) und der enormen Höhenunterschiede (von 600 bis 5000 m) sehr heterogen. Vor allem die ländlichen Gemeindegebiete sind überdurchschnittlich stark von Armut betroffen, über 90% der Bevölkerung haben ein Jahreseinkommen unter 550 Dollar. 1996 hatten nur 50% der Bevölkerung Cotacachis Zugang zu Trinkwasser, 40% verfügten über Strom und nur knapp 20% waren an die Müllentsorgung angeschlossen.

Administrativ besteht die Gemeinde aus dem urbanen Verwaltungszentrum und zwölf ländlichen Gemeindebezirken. Der Kommunalrat und der Bürgermeister werden alle vier Jahre durch Direktwahl gewählt. Die Gemeindeverwaltung zählt heute rund 100 Angestellte.

In den Gemeindewahlen von 1996 wurde erstmalig in der Geschichte Cotacachis ein indigener Vertreter, Dr. Auki Tituaña, zum Bürgermeister gewählt. Er gewann den Wahlkampf mit zwei Kernbotschaften: Zum einen lehnte er sich direkt an indigene Traditionen und Werte an, indem er den indigenen Gemeinschaftssinn (*Makipurarina* bzw. *Makimañachi*)⁶, eine

⁵ vgl.: www.cotacachi.gov.ec

⁶ Wörtlich: die Hand geben – im Sinne von gegenseitiger Hilfe, Reziprozität, Anerkennung, Gemeinschaftsarbeit, Selbsthilfe.

ganzheitliche Entwicklung und die Ehrlichkeit von Amtsinhabern betonte („Nicht müßig sein, nicht lügen, nicht stehlen!“). Zum anderen erklärte er die Grundversorgung aller Einwohner zum obersten Ziel. Die erfolgreiche Umsetzung dieser Ziele in der ersten Amtszeit sowie die Transparenz seines Regierungshandelns waren elementare Faktoren für seine Wiederwahl in den Jahren 2000 und 2004. Diese wurde von allen gesellschaftlichen Kräften, auch den nicht-indigenen Bevölkerungsgruppen unterstützt.

Institutionalisierte Bürgerbeteiligung und Beteiligungshaushalt

Cotacachi hat sich aufgrund der ausgeprägten demokratischen Bürgerbeteiligung einschließlich einer partizipativen Haushaltsplanung international einen Namen gemacht.

Kernstück der demokratischen Bürgerbeteiligung ist die jährliche, jeweils im März stattfindende Bürgerversammlung. Sie wurde 1996 zum ersten Mal durch den neu gewählten Bürgermeister einberufen. Es beteiligen sich alle lokalen Organisationen mit rund 700 Gemeindemitgliedern. Die Versammlung dient als direktdemokratische Institution zum Ausgleich der Interessen zwischen Stadtverwaltung und Bürgern, den verschiedenen Ethnien, Männern und Frauen, territorialen und sektoralen Interessen, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft. Während der jährlichen Versammlung werden die Schwerpunkte der zukünftigen Entwicklung der Gemeinde beraten und vereinbart.

Der Stadtrat ist bei seinen Entscheidungen formell zwar nicht an die Beschlüsse dieser Bürgerversammlung gebunden, folgt diesen jedoch auf Grund der hohen Legitimität.

Demokratische Bürgerbeteiligung – ein gut funktionierendes System

Akteure – Rollen – Funktionen

La Asamblea Cantonal Anual (AUC):	Jährliche Bürgerversammlung und höchstes Entscheidungsgremium (die Repräsentation der Bürger in der Versammlung folgt den Prinzipien eines Ausgleichs bezüglich der Kategorien Gemeindegebiet, Geschlecht, Generation, Sektor und Staat-Gesellschaft) <i>Aufgabe:</i> Festlegung der Schwerpunkte der zukünftigen Entwicklung der Gemeinde
Consejo Superior de Desarrollo y Gestión (CSDG):	Höchstes Durchführungsorgan der Bürgerversammlung (Executive) <i>Aufgabe:</i> Koordination und Management der Entscheidungen der Bürgerversammlung
Los Consejos Intersectorales:	Durchführende Organe von Projekten und Aktivitäten in den jeweiligen Sektoren (z.B. Erziehung und Kultur, Gesundheit, Tourismus, Produktion, Partizipativer Haushaltsplan)
El Consejo Asesor:	Unterstützender Rat der Bürgerversammlung, bestehend aus Ex-Bürgermeistern, Ex-Präsidenten oder Mitgliedern des CSDG und Experten aus verschiedenen Organisationen <i>Aufgabe:</i> Beratung der Bürgerversammlung und Konfliktmediation
El Equipo Técnico:	Lokale Vertreter und Experten <i>Aufgabe:</i> Operative Geschäftsführung, Verwaltung, Beratung des CSDG, Informationsvermittlung
Veeduría Social:	Unabhängiges Gremium der sozialen Kontrolle <i>Aufgabe:</i> Kontrolle der Amtsführung der AUC und der öffentlichen Investitionen

Der Beteiligungshaushalt

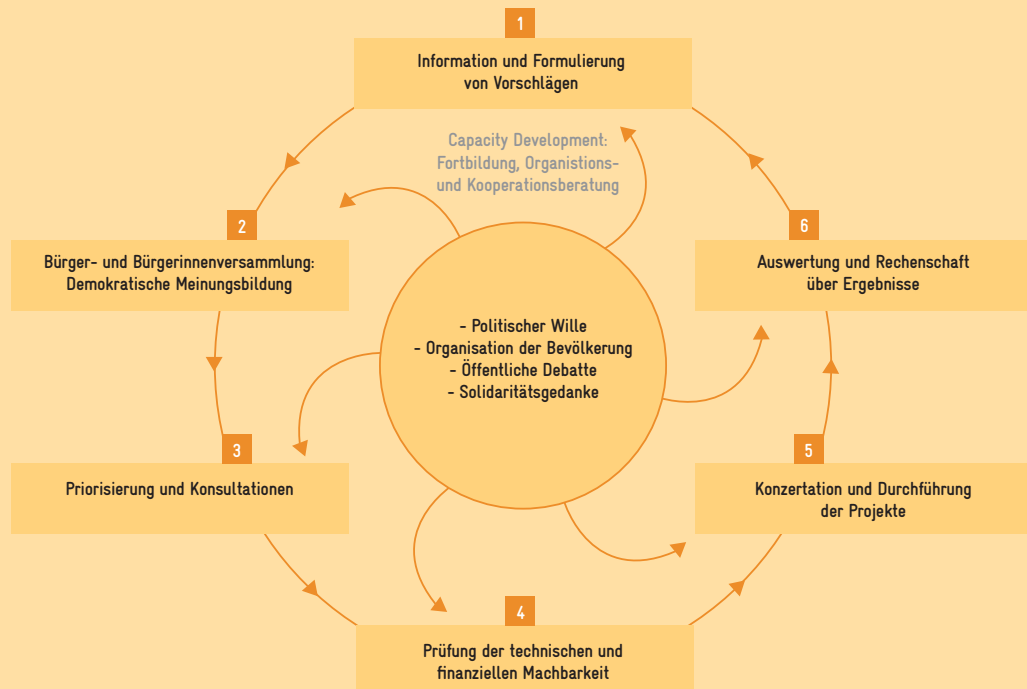
Dreh- und Angelpunkt der demokratischen Bürgerbeteiligung in Cotacachi bildet der demokratisch ausgehandelte Beteiligungshaushalt. Er orientiert sich an Grundregeln einer sozial inklusiven Entwicklung, die von der Bürgerversammlung verabschiedet wurden, u.a.:

- › Territorialer Ausgleich im Gemeinderaum
- › Förderung benachteiligter alleinstehender Frauenhaushalte
- › Zugang zur Grundversorgung
- › Erhöhung der Alphabetisierung
- › Unterstützung von Eigeninitiativen.



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

Zyklus des partizipativen Haushalts



Der Beitrag der deutschen EZ

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

DED

Der DED ordnet sich mit seinem Landesprogramm in den Schwerpunkt „Staatsmodernisierung“ in Ecuador ein. Sein Ziel ist es, die Fähigkeiten von ausgewählten Kommunalverwaltungen und Organisationen der Zivilgesellschaft zu stärken und eine nachhaltige, bürgernahe und chancengleiche Kommunalentwicklung zu verwirklichen. Die Mitarbeit in Kommunen trägt sowohl zur Umsetzung der Dezentralisierung staatlicher Strukturen, als auch zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen bei. Wesentlich erscheint dabei die Verbesserung der Dialogfähigkeit, der Interessenvertretung der lokalen Bevölkerung und ihres Zuganges zu kommunalen Dienstleistungen.

Der DED hat in Ecuador einige wesentliche Beratungsbeiträge geleistet, um die Umsetzung partizipativer Haushaltsführung in ausgewählten Gemeinden, wie z.B. Cotacachi, zu ermöglichen. Darüber hinaus wurde die Wiederholbarkeit und Systematisierung dieses innovativen lokalen Managementmodells unterstützt, ein Baustein für gute lokale Regierungsführung in Ecuador. Die Beratungstätigkeit in Cotacachi erfolgte insbesondere durch eine Fachkraft vor Ort, angesiedelt in der Kommunalverwaltung. Es wurden folgende Beratungsschwerpunkte gelegt:

Organisationsentwicklung der Stadtverwaltung

Bedingt durch die Einführung des Beteiligungshaushalts entstand für die Angestellten der Stadtverwaltung die Notwendigkeit, sich stärker abzustimmen und eine bessere Vernetzung innerhalb des Hauses zu erreichen. Die DED Fachkraft hat diesen Prozess durch die Beratung bei der Erstellung eines Monitoringsystems für einzelne Abteilungen unterstützt.

Capacity building der Pilotgruppe zum Beteiligungshaushalt

Die Pilotgruppe war für die Politiklinien hinsichtlich des Beteiligungshaushalts verantwortlich. Die Fachkraft des DED unterstützte diese Pilotgruppe durch Fortbildungen zu partizipativer Planung, Moderations- und Präsentationstechniken. Für die Formulierung der Politiklinien war der Kapazitätsaufbau der Mitglieder zu ausgewählten Bereichen der guten Regierungsführung (*Good Governance*) hilfreich.

Stärkung des Dialogs zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft

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

Erhöhung der Breitenwirksamkeit der Erfahrungen

Der Beteiligungshaushalt in Cotacachi hat sich als wichtiges Instrument für Inklusivität erwiesen und ist ein gelungenes Beispiel guter lokaler Regierungsführung. Er sollte als Modell für andere Kommunen in Ecuador und in der Region dienen. Daher wurden verschiedene Instrumente und Verfahren entwickelt, um die in Cotacachi gemachten Erfahrungen zu transferieren. Ein Handbuch und ein didaktisches Video wurden erstellt sowie ein Zyklus von Informationsveranstaltungen zum Bürgerhaushalt für andere Kommunen Ecuadors durchgeführt. Darüber hinaus wurde das Modell Cotacachi in Peru und in Bolivien präsentiert.

Kontakt:
ecu@ded.de
(DED, Ecuador)



GTZ

Im Rahmen des GTZ-Programms zu „**Modernisierung und Dezentralisierung**“ (PROMODE) hat die GTZ punktuelle, aber wesentliche Beratungsbeiträge in ausgewählten Gemeinden Ecuadors zur Umsetzung von Dezentralisierungsprozessen geleistet. Im Sinne des Mehrebenenansatzes wurde mit einer Vielzahl von nationalen und internationalen Akteuren auf nationaler, Provinz- und Lokal-Ebene zusammengearbeitet. Drei TZ-Beratungs-Ansätze wurden für die Beratungsstrategie ausgewählt:

Unterstützung dezentraler Strukturen

Der GTZ-Beitrag für die Pilot-Bürgermeisterei von Cotacachi hatte zum Ziel, die Leistungserstellung vorerst im Gesundheitsbereich dezentral über die Gemeinde zu ermöglichen. Der Transfer der Leistungserbringung auf die sachnächste Ebene sollte zudem gesetzlich abgesichert werden. Ein entsprechender Antrag war von der Gemeinde gestellt worden.

Die TZ-Beratung unterstützte die Gemeinde dabei:

- › eine Verhandlungsstrategie für die Umsetzung der Dezentralisierung zu entwickeln,
- › mit Widerständen im Gesundheitsministerium und in anderen relevanten staatlichen Stellen umzugehen, um den mit der Dezentralisierung verknüpften Ressourcentransfer voranzutreiben,
- › die erreichten Ergebnisse (Ressourcentransfer) gesetzlich zu verankern,
- › die Erfahrungen zu dokumentieren und
- › mit dem Finanzministerium ein Verfahren zu erarbeiten, welches die Grundlage der derzeitigen Dezentralisierungsprozesse bildet.

Unterstützung des fiskalischen Transfers

Cotacachi war die erste Gemeinde in Ecuador, der offiziell Kompetenzen im Gesundheitsbereich übertragen wurden. Allerdings bleibt ohne äquivalente Finanzmittelausstattung dieser Schritt wirkungslos und erhöht sogar die Unzufriedenheit über die Leistungen im Gesundheitswesen. Daher mussten Wege gefunden werden, den Transfer von Finanzen von der nationalen auf die lokale Ebene zu gewährleisten, vom Wirtschafts- und Finanzministerium an die Gemeinde. Weder im Ministerium noch in den staatlichen Aufsichtsbehörden lagen einschlägige Erfahrungen vor, dafür umso mehr offene und verdeckte Widerstände gegen einen Ressourcentransfer. Gleichzeitig mussten die Gemeindeangestellten Fertigkeiten und Fähigkeiten erwerben, um mit den transferierten Finanzmitteln korrekt umzugehen. Die GTZ beriet daher das Finanz- und Gesundheitsministerium, während der DED zeitgleich die Gemeinde bei der Einführung angemessener Verfahren zum Transfer der Mittel begleitete.

Verbesserung kommunaler Dienstleistungen

Um für die Übernahme der Verantwortung befähigt zu sein, mussten die Gemeindemitarbeiter und -mitarbeiterinnen kurzfristig fachliche, aber auch Managementfähigkeiten erwerben. Die GTZ - wie auch der DED - begleitete die Gemeinde bei der internen Reorganisation. Die Veränderungen betrafen haushalterische Fragen in der verbesserten Leistungserbringung. Ein gemeinsames Verständnis zwischen Gemeindeangestellten und „Kunden“ musste hergestellt werden, da eine ausgeglichene Haushaltsbilanz bei verbesserter Leistungserbringung nur über zusätzliche Einnahmen zu erzielen war. Dies bedeutete zwangsläufig, auf Gemeindeebene ein verändertes Tarifsysteem einzuführen.



Ergebnisse und Wirkungen

Transparenz und Gute Regierungsführung

Durch die Verknüpfung von GTZ- und DED-Beratung im Sinne des Mehrebenenansatz durch Rechtsberatung, Organisationsentwicklung und Capacity Development konnten erfolgreich Grundlagen und Vorbilder in Institutionen geschaffen werden, die es Gemeinden ermöglichen, transparente, partizipative Mechanismen der Haushaltsführung einzuführen. Obwohl Ecuador in den letzten Jahren eine tiefe Legitimationskrise politischer Institutionen (Regierung/Parteien) durchlaufen hat, haben sich auf lokaler Ebene funktionierende demokratische Strukturen herausgebildet. Allen voran die Entwicklungsbanken WB und IAEB setzen heute in Ecuador auf strukturelle Veränderungen, die die subnationale Ebene erfassen, obwohl – oder gerade weil – von Seiten der Zentralregierung auch weiterhin keine kohärente Dezentralisierungsstrategie vorangetrieben wird.

Die neuen Beteiligungsformen sind sozial und institutionell verankert

Der zunehmende Organisations- und Beteiligungsgrad der Bevölkerung und die Wiederwahl des Bürgermeisters belegen deutlich die soziale Verankerung der Bürgerbeteiligung. Die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung Cotacachis erwartet heute, dass die Gemeindeangelegenheiten auf demokratische Weise und transparent geregelt werden. Nach einer Erprobungsphase wurden die Verfahren auch institutionell durch entsprechende Gemeindeverordnungen festgeschrieben.

Allerdings muss auch auf die Schwierigkeit und die Belastung für den Einzelnen verwiesen werden, wenn alle Bürgerinnen und Bürger in diese Prozesse einbezogen werden sollen. Insbesondere Vertretern marginaler Regionen fällt es schwer, kontinuierlich Präsenz zu zeigen. Darüber hinaus sind die politischen Parteien der Opposition nicht leicht von dem Prozess zu überzeugen. Konflikte sind Ausdruck der Spannungen zwischen dem schwachen repräsentativ-demokratischen System und den direkt-demokratischen Elementen der Bürgerbeteiligung.



Ein demokratisches Verständnis entwickelt sich

Die am Reformvorhaben in unterschiedlichem Grad und in unterschiedlichen Rollen beteiligten Akteure bildeten ein Netz gegenseitiger Abhängigkeiten, die für die Dynamik, Tiefe und Geschwindigkeit der Reformen wesentlich waren. Die Beteiligten haben gelernt, dass sie ohne die Unterstützung anderer Akteure ihre Ziele nicht verwirklichen können. Diese bei den Bürgerversammlungen praktisch erlebte Einsicht in die gegenseitigen Abhängigkeiten und die sich daraus ergebende Notwendigkeit, die kommunalen Projekte mit den anderen Akteuren zu verhandeln, hat bei den Beteiligten zu einer neuen demokratischen Kultur geführt.

Die Bevölkerung hat sich organisiert

Zum Zeitpunkt der ersten Bürgerversammlung waren nur ca. 30 % der Bevölkerung Mitglieder einer lokalen Organisation, inzwischen ist der Organisationsgrad auf 80 % gestiegen. Eine Vielzahl von territorialen Interessengruppen, Frauenorganisationen, Jugendgruppen und Komitees für die wichtigen kommunalen Entwicklungsthemen wie Wirtschaftsentwicklung, Umwelt, Tourismus, Gesundheit und Erziehung haben sich gebildet. Sie bereiten die jährliche Versammlung gezielt vor, um ihre Anliegen gut zu artikulieren.

Die Gemeindeverwaltung mit ihren technischen Diensten (*Consejos municipales*) berät diese Gruppen bei der Formulierung kommunaler Projekte und analysiert deren Umsetzbarkeit.⁷

Organisierte Frauengruppen spielen eine Protagonistenrolle

Unterstützt durch die kommunale Kommission für Frauen und Familie (*Comisión de la Mujer y la Familia*) hat die Gemeindeverwaltung seit 1998 besondere Anstrengungen unternommen, die Selbstorganisation von Frauen und ihre aktive Teilnahme an der Bürgerversammlung zu fördern und Frauen vermehrt bei der Gemeindeverwaltung anzustellen. In der Gemeindeverwaltung wurde eine Koordinationsstelle mit drei territorial zuständigen Koordinatorinnen eingerichtet. Dies hat dazu geführt, dass seit 2000 genderspezifische Themen aufgegriffen werden, wie z.B. Gesundheitsversorgung von Frauen und intrafamiliäre Gewalt. So hat die Gemeinde Cotacachi per Bürgerentscheid den Beschluss gefasst, die Basisgesundheitsversorgung für Frauen kostenfrei anzubieten. Im Jahr 2002 hat die Koordinationsstelle einen Familiengleichstel-

Die Verknüpfung der drei Dimensionen von Partizipation

Das Konzept der drei Dimensionen erweist sich für eine wirkungsvolle und nachhaltige Förderung partizipativer Entwicklung als zweckmäßig. Über die Prozessbeteiligung im Rahmen von Projekten machen sich die Akteure in praktischer Weise mit neuen Methoden des Interessenausgleichs vertraut. Die Entwicklung neuer Formen demokratischer Partizipation erfordert eine langfristige Unterstützung, weil neue soziale Organisations- und Verkehrsformen eingeübt werden und die lokale Verwaltung unter Beweis stellen muss, dass sie transparenter und leistungsfähiger geworden ist. Institutionalisierte Partizipation kann sich nur schrittweise, aufgrund der gewonnenen Erfahrungen entwickeln. Die demokratischen und transparenten Regelungen von Gemeindeangelegenheiten sind heute in entsprechenden Gemeindeverordnungen verankert.

⁷ So hat beispielsweise das Gesundheitskomitee ein von der Weltbank finanziertes Projekt zur Integration der traditionellen indigenen Medizin in die kommunalen Gesundheitsdienste durchgeführt.

lungsplan (*Plan de igualdad de oportunidades para la familia*) erstellt, der insbesondere die wirtschaftliche Besserstellung der ärmeren Frauen und Familienhaushalte berücksichtigt. Auf der Grundlage dieses Plans finanziert die Gemeinde aus dem Haushalt verschiedene Projekte, wie z.B.:

- › Verkauf von lokal hergestellten Lebensmitteln an das Kreisspital
- › Herstellung von Produkten aus lokalen Pflanzenfasern für den Export nach Europa
- › Verbesserung der Kleintierzucht für den lokalen Markt.

Armutsbekämpfung wird spürbar

Die partizipative Haushaltplanung und die öffentliche Kontrolle haben eine Hebelwirkung mit deutlichen Umverteilungseffekten. Heute werden rund 70 % der Gemeindeinvestitionen im ärmeren ländlichen Raum getätigt. So konnten die Lebensbedingungen besonders benachteiligter Bevölkerungsgruppen, wie z.B. Frauen und Indigene, durch ihre Einbindung in die Beteiligungsverfahren deutlich verbessert werden. Beispiele dafür sind die Wasser- und Stromversorgung, die im ländlichen Raum von 40 % auf 90 % gestiegen ist, sowie die Alphabetisierungsaktivitäten, durch die jährlich über 1.000 Personen, mehrheitlich indigene Frauen, alphabetisiert werden. Zur Armutsminderung hat auch die Förderung des lokalen produktiven Gewerbes beigetragen.

Mit gutem Beispiel voran

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

Lernerfahrungen

Partizipation führt zu Machtverschiebungen im etablierten System – auch „Reformverlierer“ müssen ins Boot geholt werden

Mit prägnanten Anleihen bei der indigenen Kultur konnte eine von der breiten Bevölkerung mitgetragene, soziale Kommunalpolitik im Sinne von guter *Local Governance* aufgebaut werden. Wenn Menschen neue demokratische Verfahren und Sozialformen im lokalen Raum erproben und sie dabei unterstützt werden, wachsen Selbstvertrauen, gegenseitige Solidarität und Toleranz. Das gelebte Recht auf ethnische, soziale und politische Differenz, hier vor allem der indigenen Bevölkerung, ist ein Fundament demokratischer Ordnung. Es hat im öffentlichen Dialog über gemeinschaftliche Ziele zu einem neuen Selbstwertgefühl und Selbstbewusstsein der indige-

nen Bevölkerung geführt. Die Artikulation der indigenen Interessen trägt dazu bei, dass sich paternalistische und kulturalistische Konzepte verändern. Das Erstarren der indigenen Organisationen löst aber auch Ängste und Verunsicherung aus. Mit dem selbstbewussten Schritt auf die Vorderbühne werden zählebige Mentalitäten und soziokulturelle Verhaltensmuster in Frage gestellt. Dies führt in der Mestizengesellschaft zu einer erheblichen Verunsicherung, die im interkulturellen Dialog berücksichtigt werden muss, damit die notwendigen Reformen gewaltfrei durchgeführt werden können. Die Widerstände und Ängste der Mestizengesellschaft müssen ernst genommen werden. In Lateinamerika existiert bisher kein funktionierendes Modell einer multikulturellen demokratischen Gesellschaft, das als Vorbild dienen könnte. So bilden kleine Schritte die Grundlage für Veränderungen.

Partizipative Prozesse sind umso erfolgreicher, je stärker sie bestehende kulturelle Orientierungen aufgreifen und an diese anknüpfen

Die Verknüpfung von Beteiligung mit der kulturellen Tradition und dem Anschluss an lokales Wissen sind wesentliche Impulse für eine selbstbestimmte und nachhaltige lokale Entwicklung. Die Möglichkeit, sich neben den Wahlen direkt zu politischen Sachthemen zu äußern, ist in der indigenen Kultur verankert,

ebenso das Solidaritätsprinzip und die Hilfe gegenüber benachteiligten, armen Bevölkerungsgruppen. Allerdings sind Anknüpfungen an eine indigene Kultur eine Gratwanderung, weil die Markierung kultureller Differenz auch konflikthaltig ist. Dies kommt beispielsweise in der Debatte über indigene vs. moderne demokratische Rechtspraxis zum Ausdruck. Bestrebungen zur kulturellen Selbstdefinition müssen deshalb von der Achtung der Menschenrechte, demokratischer Grundprinzipien, kultureller Selbstbestimmung und Solidarität geleitet sein.



Der politische Reformwille und eine offene, veränderungsbereite Verwaltung sind entscheidend für innovative partizipative Mechanismen

In einem Klima, das durch das Versagen demokratischer Institutionen geprägt ist, sind die Glaubwürdigkeit und der politische Reformwille der gewählten Lokalregierung von großer Bedeutung.

Der politische Wille des Bürgermeisters, den Prozess des partizipativen Bürgerhaushalts in Cotacachi voranzubringen und dafür auch die nötigen Ressourcen bereitzustellen, war ein wichtiger Erfolgsfaktor für die Beteiligungsprozesse. Die Erfahrung zeigt, dass bloße Lippenbekenntnisse nicht ausreichen um Veränderungen von lokalen Managementsystemen anzustoßen. Die Wirkung der externen Beratungsleistung ist dann gering. In Cotacachi dagegen traf z.B. die DED-Fachkraft auf offene Ohren im Büro des Bürgermeisters und konnte somit, unterstützt von der politischen Autorität, wichtige Veränderungsprozesse begleiten.

Darüber hinaus sind Gemeindeverwaltungen und lokale politische Akteure oft leistungs- und lernfähiger, reformwilliger und kreativer als die Verwaltungen der zentralen Bürokratie. Technische Fähigkeiten und Prozesskompetenz werden sich vor allem dann angeeignet, wenn die Akteure den Nutzen unmittelbar erleben. In Cotacachi hat sich der Gemeinderat so zu einem lokalen Entwicklungsrat entwickelt. Die Gemeindeverwaltung mit inzwischen rund 100 Angestellten und der Gemeinderat haben eine ausgeprägte Moderatorenrolle übernommen und sind um eine breit angelegte Informationsarbeit bemüht. Zwischen den Organisationen der lokalen Zivilgesellschaft und dem Gemeinderat wurde ein Mechanismus der Konfliktmediation eingeführt. Mit überzeugenden Reformansätzen erfüllte die Gemeinde Cotacachi die notwendigen Konditionen und warb somit im Jahr 2004 zusätzlich zu den nationalen Transferzahlungen (von US\$ 300.000) weitere projektbezogene Finanzmittel über insgesamt 1 Mio. US\$ ein.



Auf den Zusammenhang zwischen lokaler ökonomischer Entwicklung und Bürgerbeteiligung sollte größeres Augenmerk gerichtet werden

Der Nutzen von partizipativen Verfahren muss für die beteiligten Akteure greifbar sein. Dies kann beispielsweise über die Verbesserung der Grundversorgung durch den Beteiligungshaushalt erreicht werden. Die kommunale Haushaltplanung bietet sich deshalb an, weil sie unmittelbar auf die Verbesserungen einwirkt: in Cotacachi auf die Grundversorgung für Gesundheit und Erziehung, auf die lokale Wirtschaftsentwicklung

im Tourismus, auf die landwirtschaftliche und gewerbliche Produktion. Der Beteiligungshaushalt öffnet die Tür zu einer umfassenden demokratischen Finanzpolitik auf Gemeindeebene. Dazu gehört auch die Frage der Finanzierung staatlicher Leistungen über Gebühren und Steuern, also die Einnahmenseite. Ob die direktdemokratischen Volksrechte den Einfluss von Partikularinteressen in der Politik stärken oder aber eine bessere Vertretung des Mehrheitswillens garantieren, wird sich erst dann erweisen, wenn die Bürger nicht nur Vorteile, sondern auch Nachteile in Kauf nehmen müssen und Pflichten zugewiesen bekommen.

Beteiligung und Interessenausgleich stärken das Vertrauen in Politik und Demokratie

Gute Regierungsführung muss dort ansetzen, wo Partizipation verhindert wird, Akteure ausgeschlossen werden und einzelne Akteure auf der Hinterbühne ihre Partikularinteressen durchsetzen (Korruption). Die Förderung des öffentlichen Raumes durch transparente Information und öffentliche Debatten spielt dabei eine Schlüsselrolle, denn in Lateinamerika nimmt die repräsentative Wahldemokratie den Willen der Bevölkerung nur unvollständig auf oder blendet ihn nach den Wahlen aus. Demokratische Inklusivität (im Falle Cotacachis die Einbindung der indigenen Bevölkerung, Jugendlichen, Frauen, Handwerker, Bauern, Händler etc.) kann zwar von der lokalen Re-

gierung gefördert werden, sie entsteht aber erst, wenn die Zivilgesellschaft den öffentlichen Raum auch wahrnimmt und damit das Misstrauen gegenüber demokratischen Verfahren überwindet. Damit die Akteure ihre Interessen artikulieren und Verfahren der Verhandlung und des Interessenausgleiches eingeführt werden können, müssen sich die Akteure organisieren. Die Glaubwürdigkeit und Transparenz der gewählten Interessenvertreter und der lokalen Regierung spielen dabei eine überragende Rolle. Für eine wirkungsvolle Unterstützung und um Veränderungsprozesse erfolgreich mitgestalten zu können, ist auf allen Ebenen (Zivilgesellschaft, Lokalverwaltung, Privatwirtschaft, externe Akteursgruppen) die gute Kenntnis der akteursspezifischen Interessen und Anreize entscheidend.



Abkürzungsverzeichnis

AME	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (Gemeindeverband Ecuador)
AUC	Asamblea de Unidad Cantonal (Gemeindeversammlung)
CIM	Centrum für internationale Migration
COICA	Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (Dachverband indigener Organisationen der Amazonasstaaten)
CONAIE	Dachverband indigener Organisationen
CONFENIAE	Konföderation der indigenen Organisationen des ecuadorianischen Amazonasgebiets
CSDG	Consejo Superior de Desarrollo y Gestión (höchstes Durchführungsorgan der Bürgerversammlung)
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IAEB	Interamerikanische Entwicklungsbank
ILO	International Labour Organisation (Internationale Arbeitsorganisation)
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung GmbH
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KfW-BEDE	Kreditanstalt für Wiederaufbau/Banco del Estado – Ecuador (Staatsbank Ecuador)
KIVLAK	Koordinationsstelle Indigene Völker in Lateinamerika und der Karibik
Pfm	Programm zur Gemeindeförderung
PROMODE	Programm zur Staatsmodernisierung
SVMP	Sektorvorhaben Mainstreaming Participation
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNCHS-Habitat	United Nations Human Settlements Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
WB	Weltbank



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn
T +49 6196 79-0
F +49 6196 79-1115
E info@gtz.de
I www.gtz.de

