

# **Abschlussarbeit**

**zur Erlangung des Magister Artium  
im Fachbereich 03  
Gesellschaftswissenschaften**

**der Johann Wolfgang Goethe-Universität**

**Institut für Politikwissenschaft  
Politikwissenschaft und politische Soziologie mit dem Schwerpunkt  
Entwicklungsländer  
(unter besonderer Berücksichtigung der Geschlechterverhältnisse)**

**Dezentralisierung und Partizipation:**

**Chancen und Grenzen lokaler Partizipation  
im Dezentralisierungsprozess Senegals**

- 1. Gutachterin: Prof. Dr. Uta Ruppert**
- 2. Gutachter: Prof. Dr. Dieter Mans**

**vorgelegt von: Jana Hertel  
aus: Frankfurt am Main**

**Einreichungsdatum: 28.08.2007**

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	i
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>1</b>
1.1 Zentralismus und Dezentralisierung in der historischen Entwicklung Westafrikas .....	1
1.2 Fragestellung .....	3
1.3 Vorgehensweise.....	4
<b>2. Dezentralisierung gleich Demokratisierung?.....</b>	<b>8</b>
<b>3. Partizipation.....</b>	<b>14</b>
3.1 Begriffliche Unterscheidungen.....	14
3.2 Entwicklung des Partizipationsbegriffs oder - das Soziale ist politisch!.....	16
3.4 Leistungserbringung und Rechenschaftspflicht.....	19
<b>4. Politischer Prozess im Senegal.....</b>	<b>22</b>
4.1 Innenpolitische Entwicklung seit 1960.....	22
4.2 Politische Kultur .....	31
4.3 Dezentralisierungsreformen.....	37
<b>5. Lokale Partizipation im Senegal .....</b>	<b>43</b>
5.1 Partizipation in der Dezentralisierung .....	43
5.1.1 Elektorale Partizipation .....	44
5.1.2 Direkte Partizipation.....	47
5.1.3 Frauengruppen zwischen informeller und formeller Partizipation.....	51
5.2 Strukturelle Rahmenbedingungen .....	57
5.2.1 Starker Staat.....	57
5.2.2 Politischer Wille .....	58
5.2.3 Reform von oben .....	60
5.2.4 Mangel an Finanz-, Sach- und Personalmitteln.....	61
5.2.5 Aneignung der geschaffenen Partizipationsräume durch lokale Eliten.....	64
5.3 Leistungserbringung .....	67
5.4 Rechenschaftspflicht.....	70
<b>6. Chancen und Grenzen lokaler Partizipation im Senegal.....</b>	<b>74</b>
<b>7. Literaturverzeichnis .....</b>	<b>81</b>
<b>Anhang.....</b>	<b>90</b>
Liste der Interviews .....	90
Lebenslauf .....	92
Erklärung .....	93

## Abkürzungsverzeichnis

ANCAR	Agence Nationale de Conseil Agricole et Rural
ARD	Agence Régionale du Développement
CADL	Cellule d'Appui au Développement Local
CERP	Centres d'Expansions Rurales Polyvalents
CLCOP	Cadre Local de Concertation des Organisations de Producteurs
FEBRODES	Fédération des Productrices du Delta du Sénégal
FNGPF	Fédération Nationale des Groupements de Promotion Féminine
GIE	Groupement d'Intérêt Economique
GPF	Groupement de Promotion Féminine
LD	Ligue Démocratique
MFDC	Mouvement des Forces Démocratiques de la Casamance
MPT	Mouvement pour le Parti du Travail
OP	Organisations de Producteurs
PDS	Parti Démocratique Sénégalais
PS	Parti Socialiste
RADI	Réseau Africain pour un Développement Intégré

# 1. Einleitung

## 1.1 Zentralismus und Dezentralisierung in der historischen Entwicklung Westafrikas

Das heutige Westafrika stand von Mitte des 19. Jahrhunderts bis zu Anfang der 1960er Jahre unter vorwiegend französischer und britischer Kolonialherrschaft, welche die vorkolonialen politischen Einheiten zerstörte und der Bevölkerung lange Zeit grundlegende politische und zivile Rechte sowie repräsentative Institutionen vorenthielt (vgl. Gellar 1990: 132). Sie hinterließ den afrikanischen Ländern nach der Unabhängigkeit ein hochgradig zentralisiertes und hierarchisiertes administratives Herrschaftssystem, welches jedoch gleichzeitig dezentrale Elemente integrierte. Es handelte sich um „hierarchisch und raumstrategisch dekonzentrierte, meist zentralörtlich organisierte Verwaltungssysteme“ (Thomi 2001: 24).

Vor die Aufgabe gestellt, die nationale Einheit, die bis dahin „durch die Unterwerfung unter die Herrschaft der jeweiligen Kolonialadministration“ (Hauck 2004: 412) geschaffen wurde, aufrecht zu erhalten, wurden die zentralstaatlichen Strukturen von den neuen Regierungen übernommen, da Zentralismus als einzige realistische Möglichkeit erschien, separatistische Bewegungen zu unterdrücken und eine politische Integration zu schaffen (vgl. ebd.).

Ideologisch fand die zentralstaatliche Organisation ihre Entsprechung in der allgemeinen Bezugnahme auf den „Zentralstaat als Hoffnungsträger einer nachholenden Entwicklung“ (Thomi 2001: 26), die den Zentralstaat als Agenten vorsah, den ‚take-off‘ zu organisieren. Auch die internationalen Geberorganisationen, nun die jungen unabhängigen Staaten alimentierend, zogen es vor, mit einem einzigen zentralen Ministerium zu verhandeln statt mit einer Vielzahl von Akteuren (vgl. Olowu 1996: 21) und forderten die Aufstellung von nationalen Entwicklungsplänen zur Koordinierung der Investitionen (vgl. Thomi 2001: 26). Die gleichzeitig in der Territorialverwaltung durchgeführten Reformen liefen zwar unter dem Stichwort Dezentralisierung, verstärkten aber insgesamt die zentralistischen Tendenzen (vgl. ebd.).

Die von den Modernisierungstheoretikern vorausgesagten Erfolge der am zentralistischen Modell ausgerichteten Entwicklungsstrategien blieben allerdings aus. Stattdessen traten ihre negativen Auswirkungen immer mehr in Erscheinung, so dass

in den 70er und 80er Jahren vom „failure of the centralized state“ (Olowu 1996) gesprochen wurde. Verstärkt wurde diese Entwicklung durch externe Entwicklungen und Ereignisse wie den Ölpreisschock von 1973/74, einer allgemeinen weltwirtschaftlichen Rezession, den Preisverfall der Rohstoffe und den Protektionismus der Industrieländer, der viele Entwicklungsländer von ihrer Hauptdevisenquelle abschnitt (vgl. Thomi 2001: 27). Die sich daraus ergebenden wirtschaftlichen und politischen Krisen ließen den Reformdruck wachsen.

Diese ernüchternde Bilanz der „zentral geplanten und kontrollierten Entwicklung“ (ebd.: 28) führte in der wissenschaftlichen und entwicklungspolitischen Diskussion um Entwicklung zu einem „Paradigmenwechsel hin zu mehr grundbedarfsorientierten Vorstellungen von Gleichheit und Entwicklung“ und zu einer „Renaissance von partizipativen und dezentralen Entwicklungs-, Planungs- und Implementierungsvorstellungen“ (ebd.).

Dezentralisierung erschien dabei als attraktives Mittel zur Überwindung der zentralstaatlichen Legitimationskrise, zur Schaffung eines adäquaten institutionellen Rahmens für die Einführung dominant marktgesteuerter Regulationssysteme, zur Bereitstellung einer politisch-administrativen Basisstruktur von Demokratie und als Voraussetzung zur Überwindung der Armut durch Selbsthilfe (vgl. ebd.).

In immer mehr Ländern wurden Versuche zur Dezentralisierung unternommen: eine in den frühen 1990er Jahren durchgeführte Studie der Weltbank und der Vereinten Nationen kam zu dem Ergebnis, dass 63 von 75 Entwicklungsländern mit einer Einwohnerzahl über von 5 Millionen Dezentralisierungsreformen eingeleitet hatten (Dillinger 1993: 2). Diese Reformen wurden nicht selten auf Druck der bi- und multilateralen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit durchgeführt (vgl. Thomi 2001: 30). Sie erschöpften sich in vielen Fällen – so auch im Senegal - jedoch in Dekonzentration und Delegation<sup>1</sup> und hatten nur selten eine demokratische Dezentralisierung mit der Stärkung lokaler Strukturen und partizipativer Prozesse zur Folge (vgl. Vengroff 2000: 2).

---

<sup>1</sup> Die verschiedenen Formen der Dezentralisierung werden im zweiten Kapitel ausführlicher erläutert.

## 1.2 Fragestellung

In der Transformationsforschung wird typischerweise die Bedeutung formaler demokratischer Institutionen wie Wahlen, Parteien und Parlament betont. Der Forschungsblick wird auf die technokratischen Aspekte von Demokratisierung und Dezentralisierung beschränkt, indem Transformationsprozesse daraufhin untersucht werden, ob die richtigen Institutionen zur Transition und Demokratie-Konsolidierung geschaffen wurden. Der Ansatz dieser Arbeit schließt hingegen an die Diskussion um das Potential der Dezentralisierung zur Demokratisierung der Gesellschaft an und richtet den Fokus auf die Frage, inwieweit Dezentralisierung zu einer Demokratisierung im Sinne einer stärkeren gesellschaftlichen Teilhabe beiträgt. Ziel der Arbeit ist es, anhand des Fallbeispiels Senegals den Schnittstellen zwischen Dezentralisierung und Partizipation nachzuspüren.

Im Zuge des Dezentralisierungsprozesses im Senegal wurden sowohl Landräte als auch Munizipal- und Regionalräte eingerichtet. Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich auf die lokale Partizipation im ländlichen Bereich, mit Fokus auf den Landgemeinden (*Communautés Rurales*), die im Zuge der Dezentralisierungsreformen als administrative Einheiten neu geschaffen wurden, bzw. zu neuer Bedeutung gelangten und die unterste Ebene der Selbstverwaltung darstellen. Sie stellen als Schnittstelle zwischen lokaler Bevölkerung und Regierung den geeigneten Ansatzpunkt dar, um lokale Partizipationschancen zu untersuchen.

„Perhaps the best place to see and understand these new interactions is at the local level, where the concerns of the ‚grassroots‘ or locality intersect most directly with those of governance and the state” (Gaventa/ Valderrama 1999: 4).

Die Fragestellung lautet: welche Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe auf lokaler Ebene wurden durch die Dezentralisierungsmaßnahmen im Senegal eröffnet? Durch welche strukturellen Gegebenheiten werden sie bedingt? Welche Faktoren begrenzen die eröffneten Möglichkeiten?

Die Wahl Senegals als Fallbeispiel hat mehrere Gründe. Zum einen habe ich von 2005 bis 2006 einen einjährigen Auslandsaufenthalt in Senegal (Dakar und Saint Louis) absolviert. Während dieser Zeit besuchte ich mehrere Landgemeinden und konnte mir vor Ort ein Bild von der Situation machen. In zahlreichen Gesprächen

wurden die Probleme deutlich, mit denen die Bevölkerung alltäglich im Umgang mit den dezentralisierten Strukturen zu kämpfen hat, aber auch die Möglichkeiten, die sie z.B. für Frauengruppen bieten, sich an diesen Strukturen zu beteiligen.

Zum anderen gilt Senegal in der wissenschaftlichen Literatur als Vorbild in Sachen Demokratisierung. Senegal verfügt als eines von wenigen Länder Afrikas über eine lang etablierte Mehrparteidemokratie und weist ein hohes Maß an politischer Stabilität auf. Die ersten Maßnahmen zur Dezentralisierung wurden schon 1972 eingeleitet, so dass auf einen über dreißigjährigen Dezentralisierungsprozess zurückgeblickt werden kann.

### **1.3 Vorgehensweise**

Die Fragestellung wird hauptsächlich durch die Analyse von Sekundärliteratur beantwortet. Die Sekundärliteratur besteht aus Texten zur Dezentralisierung und Demokratisierung in Afrika, aus Beiträgen zur Demokratie- und Partizipationsforschung und aus Untersuchungen zur politischen Entwicklung und aktuellen politischen Situation Senegals.

Allerdings gibt es nur wenig empirisches Material zum Forschungsfeld. Für den empirischen Teil der Arbeit stütze ich mich daher zum einen auf Studien Blundos (1998a, 1998b, 2001) und Lachenmanns (2006), zum anderen auf die Untersuchung Tulls (2001) zur Dezentralisierung und Demokratisierung im Senegal. Tull zeigt, dass die erhofften normativen demokratie-theoretischen Ziele der Dezentralisierungsreformen im Senegal noch nicht eingetreten sind. Er bleibt mit seiner Analyse allerdings auf der Ebene der formellen Partizipation und dokumentiert nur zum Teil zivilgesellschaftliche Prozesse, die entscheidend sind für jeden nachhaltigen Prozess demokratischer Dezentralisierung.

Daher werde ich immer wieder auf Erfahrungen und Beobachtungen zurückgreifen, die ich während des Aufenthalts im Senegal gesammelt habe und mich auf Erkenntnisse und Informationen aus Interviews stützen, die ich im Zeitraum von Februar bis April 2006 geführt habe. Zu diesem Zeitpunkt konzentrierte sich mein Erkenntnisinteresse auf die widersprüchliche Realität der Dezentralisierung im Senegal, die konkretere Fragestellung der vorliegenden Arbeit hat sich erst im Laufe der Zeit herauskristallisiert.

Die Interviews waren dementsprechend zur allgemeinen Erschließung der Problematik konzipiert. Sie wurden „explorativ-felderschließend“ (Meuser/ Nagel 2002: 75) eingesetzt, um so „zusätzliche Informationen wie Hintergrundwissen [...] zu liefern und zur Illustrierung und Kommentierung der Aussagen der Forscherin zum Untersuchungsgegenstand“ (ebd.) beizutragen, ohne Anspruch auf systematische Untersuchung zu erheben.

Sie wurden als ExpertInneninterviews geführt, um zunächst einen Überblick über die Problematik zu erhalten. Das ExpertInneninterview hat dabei den Vorteil, in der Anfangsphase der Untersuchung eine „konkurrenzlos dichte Datengewinnung“ (Bogner/ Menz 2002: 7) zu ermöglichen, ohne eine in der Organisation weit aufwendigere Feldstudie, eine systematisch quantitative Untersuchung oder eine teilnehmende Beobachtung durchführen zu müssen.

Als Methode wurde das Leitfadeninterview als nichtstandardisiertes Erhebungsverfahren gewählt und mit einer Liste offener Fragen gearbeitet (vgl. Gläser/ Laudel 2004: 107).

Die insgesamt sechzehn Interviews<sup>2</sup> wurden auf Französisch geführt, die Aufzeichnungen sind zum Teil auf Französisch, zum Teil auf Deutsch. Da die Interviews nur handschriftlich notiert wurden, werden sie – bis auf Schlüsselbegriffe oder besonders prägnante Sätze, die in Französisch zitiert werden - nicht wortwörtlich wiedergegeben, sondern die wesentlichen Aussagen in Deutsch paraphrasiert.

Die Interviews wurden größtenteils im Gebiet der im Norden Senegals liegenden *Communauté Rurale de Gandon* (als administrative Einheit seit 1980 existent) geführt. Als Hinterland von Saint Louis, der zweitgrößten Stadt Senegals, hat Gandon im Gegensatz zu anderen ländlichen Gebieten des Landes Zugang zu einer relativ gut entwickelten Infrastruktur. Trotz seiner Zugehörigkeit zur Sahelzone ist das Gebiet aufgrund seiner Lage im Delta des Senegal-Flusses relativ fruchtbar. Traditionell wird Ackerbau, Viehwirtschaft (vor allem nomadisierend) und Fischerei betrieben (vgl. Ziemer/ Bendel 1998).

Im Gebiet der *Communauté Rurale de Gandon* befinden sich 81 Dörfer mit insgesamt rund 46.000 Einwohnern. Die größte ethnische Gruppe sind Wolof (45%), gefolgt von Peulh (35%) und Mauren (15%). 65% der Bevölkerung leben

---

<sup>2</sup> Die Interviews sind im Anhang aufgelistet.

vorwiegend vom Ackerbau, ein Viertel von der Viehzucht, 7% von der Fischerei und 3% vom Handel (siehe Communauté Rural de Gandon 2002: 13).

Infrastrukturell bedeutsam sind zwei asphaltierte Straßen, davon eine Nationalstrasse, die das Gebiet durchschneiden und über die ein Dutzend Dörfer zu erreichen sind. Weitere neun Dörfer sind über ausgebaute Pisten zu erreichen, zu den übrigen Dörfern führen einfache Sandpisten. Entlang der beiden asphaltierten Strassen verfügen die Dörfer über fließend Wasser und Anschluss an das Strom- und Telefonnetz. Im ganzen Gebiet gibt es ca. 30 medizinische Versorgungsstellen (*cases de santé* und *postes de santé*). So gut wie alle Dörfer haben Zugang zu Grundschulen, außerdem gibt in den drei größten Dörfern jeweils ein *collège* (siehe ebd: 21).

Der Aufbau der Arbeit ist folgender: zunächst werden die verschiedenen strategischen Konzepte der Dezentralisierung erläutert, wobei für die vorliegende Arbeit der Begriff der **demokratischen Dezentralisierung** (Devolution) entscheidend ist und der Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und Demokratisierung herausgearbeitet wird.

Diesem folgt eine Definition der zentralen Kategorie dieser Arbeit, dem Begriff der **Partizipation**. Politische Partizipation soll dabei weiter gefasst werden und nicht nur formal institutionalisierte, sondern auch informelle Formen der Beteiligung einbeziehen. Dieser Ansatz bietet die Möglichkeit, die Partizipation der ländlichen Bevölkerung und besonders der Frauen neu zu definieren. Denn der oft weniger bedeutsamen formellen Partizipation (Wahlbeteiligung, Teilnahme an öffentlichen Versammlungen und schwachen Repräsentation in den Entscheidungsinstanzen) steht ein hohes Maß an Engagement in Basisgruppen gegenüber. Auch wenn es den Selbsthilfegruppen zunächst um die Sicherung der alltäglichen Lebensbedürfnisse geht, bedeutet diese Form der Partizipation einen wichtigen Beitrag zur Konsolidierung der Demokratie.

Der Analyse der aktuellen Partizipationschancen im Senegal ist ein kurzer historischer Abriss der Dezentralisierungsreformen seit den 1960er Jahren vorangestellt. Für das Verständnis der heutigen Situation ist es vor allem wichtig zu erkennen, welche Ziele mit den Reformen jeweils verbunden waren. Da die Effektivität von Reformen jedoch von dem ihnen zugrundeliegenden politisch-ökonomischen Kontext abhängt, geht der Beschreibung der

Dezentalisierungsmaßnahmen an sich eine Beschreibung der innenpolitischen Entwicklung Senegals mit den spezifischen Merkmalen ihrer politischen Kultur voraus.

Meine Annahme ist, dass einige Formen der Partizipation, wie z.B. die Wahlbeteiligung, im Senegal recht positiv bewertet werden können, dass es allerdings strukturelle Hindernisse gibt, die einer weiter reichenden Partizipation im Wege stehen.

Der Analyse der elektoralen, direkten und informellen Partizipationsmöglichkeiten, die im Zusammenhang mit den Dezentalisierungsreformen entstanden sind, folgt in einem weiteren Schritt die Untersuchung der Faktoren, die eine erfolgreiche Dezentalisierung und stärkere Partizipation hemmen. Hier sind sowohl auf staatlich-institutioneller, als auch auf politisch-kultureller Ebene strukturelle Hindernisse zu konstatieren.

Chancen zur Partizipation können kaum genutzt werden, wenn die dezentralisierten Strukturen nicht demokratischer Kontrolle unterworfen sind. Daher werden zum Abschluss die institutionelle Leistungserbringung und verschiedene Hebel zur Durchsetzung der Rechenschaftspflicht untersucht.

## 2. Dezentralisierung gleich Demokratisierung?

Unter dem Stichwort Dezentralisierung finden sich in der wissenschaftlichen Literatur die verschiedensten Konzepte. Es lassen sich drei große Akteure ausmachen: Internationale Organisationen, nationale Regierungen und lokale Assoziationen, die mit Dezentralisierungsmaßnahmen heterogene und sich zum Teil widersprechende Ziele verfolgen. Die internationale Gebergemeinschaft, für die Dezentralisierung in Theorie und Praxis seit Jahren einen hohen Stellenwert hat, will durch Dezentralisierungsmaßnahmen ein geeignetes Umfeld für eine liberal orientierte wirtschaftliche und politische Entwicklung schaffen (vgl. Rothchild 1996: 1; Bierschenk/ Sardan 1999: 37). Für lokale Akteure ist Dezentralisierung ein Mittel, die Demokratisierung der Gesellschaft voranzutreiben, lokale Aushandlungsräume zu erweitern und die Teilhabe an der staatlichen Leistungserbringung zu steigern.

Damit verständlich wird, mit welcher Form der Dezentralisierung wir es im Senegal zu tun haben und welche Art der Dezentralisierung im Fokus der Arbeit steht, wird kurz das unterschiedliche Verständnis von Dezentralisierung erläutert, das Rondinelli (Rondinelli et al. 1989) in vier Kategorien untergliedert hat.

**Dekonzentration** wird als schwächste Form der Dezentralisierung begriffen. Von ihr spricht man, wenn innerhalb der Regierungsstruktur bestimmte Entscheidungskompetenzen auf untere, lokale Ebenen der Regierung übertragen werden. Die hierarchische Abhängigkeit der lokalen Instanzen von der Zentralmacht wird dabei nicht in Frage gestellt (vgl. Rondinelli/ McCullough/ Johnson 1989: 75).

**Delegation** bedeutet, Entscheidungsbefugnisse der öffentlichen Verwaltung und bestimmte Bereiche der Leistungserbringung an semi-autonome Organisationen abzugeben, wie z.B. halbstaatliche Unternehmen oder Gewerkschaften, Bauern- und Jugendorganisationen, die außerhalb der regulären Regierungsstruktur angesiedelt, aber letztlich der Zentralregierung rechenschaftspflichtig sind, bzw. indirekt von der Regierung kontrolliert werden (vgl. ebd.: 74).

**Devolution** ist die weitest gehende Form der Dezentralisierung. Entscheidungskompetenzen in den Bereichen Finanzen und Verwaltung werden an quasi-autonome Lokalregierungen übertragen. Diese lokalen Regierungen unterstehen nicht der direkten Kontrolle der Zentralregierung, sind von der lokalen Bevölkerung gewählt und dieser rechenschaftspflichtig. Im besten Falle sind sie nicht nur legal, sondern auch finanziell autonom (vgl. ebd.: 75).

Die Demokratisierungswelle der 90er Jahre, die der parteizentrierten „Wettbewerbsdemokratie“ (Thomi 2001: 30) zu universaler Gültigkeit verhalf und gleichzeitig den Siegeszug des freien Markts als wichtigstes „Steuerungs- und Allokationsinstrument“ (ebd.) darstellte, rückte schließlich die ökonomische Form der Dezentralisierung - Privatisierung und **Deregulierung** – in den Mittelpunkt des politischen Interesses. Der Staat entledigt sich dabei mehr und mehr der Leistungserbringung und privatisiert vormals staatliche Dienstleistungen wie Wasserversorgung, Straßenbau und ähnliches (vgl. Rondinelli/ McCullough/ Johnson 1989: 72). Ob dies zu einer besseren Leistungserbringung und damit zur besseren Versorgung der Bevölkerung führt oder ob durch die Unterwerfung unter die Marktlogik lediglich die soziale Exklusivität der Grundversorgung steigt, ist eine andere Debatte, auf die hier nicht eingegangen werden soll.

Auf der Ebene der neueren Entwicklungstheorie gilt heute die „Demokratisierung von Herrschaft“ (Ruppert 1998: 493), d.h. eine erweiterte Partizipation, als grundlegend für das „Telos Entwicklung“ (Tetzlaff 1996: 59).

Auch wenn häufig eine positive Korrelation zwischen Dezentralisierung und Demokratisierung angenommen wird (vgl. Lemarchand 1998: 9; Stiel 1997: 185), muss Dezentralisierung an sich jedoch noch keine erweiterte Partizipation oder vertiefte Demokratie bedeuten. Denn Herrschaft ist immer eine Form der Machtausübung einer sozialen Gruppe über andere, und es gibt keine ‚A-Priori-Gründe‘, warum lokale Herrschaftsformen demokratischer als zentrale sein sollten (vgl. Heller 2002: 338). Wie in der Einleitung erwähnt, war die koloniale Machtausübung weitgehend dezentral organisiert, wobei die Aufrechterhaltung der Ordnung sowie die Eintreibung von Steuern und Abgaben „lokalen Despoten“ (ebd.) überlassen war.

Daher ist nicht die formale Struktur des dezentralisierten Staates wichtig, sondern wie dessen Rahmenbedingungen ausgestaltet sind, d.h. welche Beziehungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft bestehen. Die Tatsache, dass ein Staat zentralistisch organisiert ist, ist daher noch nicht gleichbedeutend mit mangelhafter Demokratisierung im Verhältnis Staat – Gesellschaft. Daraus leitet sich ab, dass nicht der zentralisierte Staat an sich das Problem ist, sondern zentralisierte Planung, autoritäre Regierungsweisen und unrepräsentative herrschende Klassen (vgl. Gellar 1990: 131).

Dezentralisierung beschränkt sich daher nicht auf demokratische Regime. Auch autoritäre Regime nutzen diese Herrschaftsmethode, um ihre Kontrolle über die Gesellschaft auszuweiten. Die zentralistisch regierten Einparteien-Staaten Afrikas hatten z.B. oftmals das Problem, die Landbevölkerung (und damit die Mehrheit der Bevölkerung der fast ausschließlich landwirtschaftlich geprägten Gesellschaften) nicht ausreichend in das politische System integrieren zu können. Dezentralisierung erschien daher als ein geeignetes Instrument, die gesellschaftliche Peripherie besser zu durchdringen und damit die staatsferne Mehrheit der Bevölkerung in den Staat einzubinden (vgl. Rothchild 1996: 2).

Gleichzeitig kann die administrative Dezentralisierung auch als Mittel dienen, angesichts knapper werdender staatlicher Ressourcen die Verantwortung für die Entwicklung des Landes an untergeordnete Verwaltungsinstanzen abzugeben (vgl. ebd.).

Dezentralisierung kann in der theoretischen Diskussion aus zwei Blickrichtungen betrachtet werden: von ‚oben‘ und von ‚unten‘. Aus einem herrschaftstheoretischen Blickwinkel betrachtet, wird Dezentralisierung als Antwort auf Steuerungsprobleme der Gesellschaft verstanden.

„Dahinter steht die Einsicht, dass diktatorische Entscheidungsgewalten und autoritäre Regime für hochkomplexe, arbeitsteilig organisierte Gesellschaften keine angemessene Steuerungsformen darstellen und auch Entwicklung nicht eines repressiven und korrupten, sondern eines stimulierenden organisatorisch/institutionellen Umfeldes bedarf“ (Thomi 2001: 33).

Dies entspricht den Dezentralisierungsformen der Deregulierung und Privatisierung, die eine Ausrichtung des nationalen Marktes am globalen kapitalistischen System zum Ziel haben, ebenso wie sie einen schlankeren und effizienteren Staat bezwecken. Dezentralisierung gilt hier als Instrument, „Effizienzgewinne, eine Senkung von Transaktionskosten sowie Anreize für die lokale Wirtschaftsentwicklung“ (ebd.: 35) herbeizuführen.

Die andere Blickrichtung ist die ‚Graswurzel-Perspektive‘, die als Ziel der Dezentralisierung die „Stärkung lokaler Selbstverwaltung und die Förderung demokratischer Entscheidungsprozesse“ (Grawert 2005: 342) hat.

Dies spiegelt sich in zwei diametral entgegengesetzten Transformationsvisionen wider: zum einen in der ‚technokratischen Vision‘, bei der Dezentralisierung sich in der Aufgabe erschöpft, die richtigen Institutionen zu entwickeln (vgl. Heller 2002:

342). Heller (ebd.) weist jedoch darauf hin „dass diese institutionelle Logik „zutiefst entpolitizierende und autokratische Konsequenzen“ hat, da nun nicht mehr die Beteiligung möglichst Vieler an der Implementierung demokratischer Strukturen das Ziel ist, sondern demokratische Transition zur Sache einer technischen Elite wird.

Das andere Extrem ist das Konzept der ‚Anarcho-Kommunitarier‘, für die die Einführung und Ausweitung von „lokalen Kapazitäten, Graswurzelinstitutionen und außerparlamentarischen Arenen der Partizipation“ (ebd.) im Vordergrund steht und die einzige Bedingung für eine funktionierende Demokratie stellen. Das Ideal geht hier in völlig autarken und dezentralen Einheiten auf.

Heller (ebd.) hebt den scheinbaren Widerspruch zwischen diesen beiden Visionen auf, indem er ein „optimistisches Konfliktmodell“ herausarbeitet. Dabei setzt er auf die Chance, vermittelnde Institutionen zu schaffen, die

„[...] in kreativer Weise ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen Repräsentation und Partizipation, zwischen öffentlichen Gütern und lokalen Präferenzen, zwischen Technokratie und Demokratie herstellen“ (ebd.).

Das Potential der Dezentralisierung, eine solche Ausgewogenheit zu schaffen und die Demokratisierung und damit die Partizipation der Gesellschaft zu befördern, wird bei der demokratischen Dezentralisierung (Devolution) deutlich.

„Stärkung von Lokalverwaltungen vertieft die Demokratie in beide Richtungen, weil sie zum einen eine bessere Abstimmung der Entscheidungszentren mit den lokalen Präferenzen und lokalem Wissen erlaubt und zum anderen Orte der Partizipation schafft, welche die Kosten wie die Unausgewogenheit kollektiven Handelns reduziert“ (Heller 2002: 348).

Devolution bietet als weitest gehende Form der Dezentralisierung die Möglichkeit zu mehr gesellschaftlicher Teilhabe an den Entscheidungen, welche die Bevölkerung betreffen (vgl. Gaventa/ Valderrama 1999; Olowu/ Wunsch 2004: 5). Schon durch die räumliche Nähe der Lokalpolitik bestehen mehr Möglichkeiten zur politischen Beteiligung der Bürger, was wiederum eine Rückwirkung auf die Motivation zur Partizipation hat, denn

„...je kürzer die Wege der Entscheidungsfindung sind und je stärker die Betroffenen in diesen Prozess integriert sind, desto ausgeprägter wird das Gefühl der Wirksamkeit politischer Beteiligung sein“ (Kerstings/ Sperberg 1999: 191).

Dezentralisierung kann also zur Verbreitung demokratischer Praktiken beitragen und für verschiedene gesellschaftliche Gruppen und politische Akteure den Anreiz zu partizipieren erhöhen (vgl. Rothchild 1996: 3).

Dabei ist ein entscheidender Faktor der demokratischen Variante der Dezentralisierung die Zunahme von Tiefe und Reichweite der Partizipation „herrschaftsunterworfenen Gruppen“ (Heller 2002: 339) an der Allokation staatlicher Ressourcen. Für Heller (ebd.: 348) bewirkt demokratische Dezentralisierung eine Vertiefung der Demokratie daher nur,

„[...] wenn und insoweit sie die Reichweite und die Tiefe der Bürgerbeteiligung an der öffentlichen Entscheidungsfindung ausweitet. Die Tiefe ausweiten heißt, zuvor marginalisierte oder unterprivilegierte Gruppen in die öffentliche Politik einbeziehen. Die Reichweite ausdehnen heißt, ein breiteres Spektrum von sozialen und wirtschaftlichen Themen in den Entscheidungsraum der Politik hineinzubringen (die Grenze vom Markt zum Demos zu verlagern)“ (ebd.).

Demokratische Dezentralisierung wird also nicht nur als Wert an sich diskutiert, sondern immer auch in Hinblick auf ihre konkreten Auswirkungen auf die Lebensbedingungen der Bevölkerung, die ihr erst ihre Legitimität verleihen, da sie dort, wo sie nicht zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Menschen führt, ihr „Emanzipations- und Befriedigungspotential“ einbüßt (vgl. Tetzlaff 1996: 86).

In der Entwicklungspolitik der Geber wird daher oft versucht, Dezentralisierung als Mittel der Armutsreduzierung einzusetzen. Dies fußt auf der Annahme, dass wenn die Entscheidungsinstanzen näher an die Bevölkerung gerückt werden, mehr Menschen partizipieren. Dadurch haben die verschiedensten sozialen Gruppen die Möglichkeit, in die Entscheidungsinstanzen gewählt zu werden oder zumindest besseren Zugang zu ihnen zu haben. Als materielles Ergebnis dieser Strategie steht die Erwartung, dass eine angemessene Infrastruktur und bessere Bedingungen für die alltäglichen Bedürfnisse und vor allem wirtschaftliches Wachstum zur Verfügung gestellt werden. Diese Verbesserung soll dann zu Armutsreduzierung und zu mehr Chancengleichheit zwischen den verschiedenen sozialen Gruppen führen (vgl. Blair 2000: 23).

Diese Argumentationskette berücksichtigt jedoch zu wenig die realpolitischen Implikationen solcher Strategien, deren Möglichkeiten von verschiedenen Faktoren begrenzt werden, die die Potentiale einer demokratischen Dezentralisierung zunichte machen. Wenn z.B. die geschaffenen Partizipationsräume von den lokalen Eliten

besetzt werden, wird der gewünschte Effekt der Armutsreduzierung wahrscheinlich nicht eintreten (vgl. ebd.). Welche Rolle diese Faktoren im Senegal spielen, wird weiter unten dargestellt.

## 3. Partizipation

### 3.1 Begriffliche Unterscheidungen

Um im Folgenden die verschiedenen Partizipationsformen empirisch besser einordnen und interpretieren zu können, werden zunächst begriffliche Unterscheidungen verschiedener Dimensionen der Partizipation erläutert.

#### *Verfasst – nicht verfasst*

Bei dieser Unterscheidung geht es um den legalen Status und die verfassungsmäßige Verankerung von Aktionen der Bürgerbeteiligung. Nach Kaase (2003: 498) gelten als verfasst „solche Handlungen, die in einen institutionell klar definierten Kontext eingebettet sind, so z.B. in das Grundgesetz oder in eine Gemeindeordnung“. Je nach Art des institutionellen Kontextes kann das Spektrum dieser Handlungen variieren.

Als nicht verfasst gelten hingegen „jene Aktionsformen, die in einem spontanen oder geplanten Mobilisierungsprozess außerhalb eines institutionellen Rahmens stehen“ (ebd.). Nicht verfasste Beteiligungsformen umfassen das Engagement in Protestaktionen, und Bürgerinitiativen sowie advokatorische Interessenvertretung durch Stadtteilbeiräte, Interessengruppen/ Verbände, Bürgerforen und Gemeindefarbeit (vgl. Kersting/ Sperber 1999: 190). Die Teilnahme bei Unterschriftensammlungen und Petitionen, sowie Briefe an Medien, die ebenfalls häufig dieser Partizipationsform zugeordnet werden, werden in der folgenden Analyse nicht berücksichtigt.

#### *Konventionell – unkonventionell*

Des Weiteren sind konventionelle und unkonventionelle Partizipationsformen zu unterscheiden. Sie können als konventionell bezeichnet werden, wenn sie „etabliert, weit verbreitet bzw. relativ üblich sind“ (Geißel/ Penrose 2003: 4), als unkonventionell gelten im Gegenzug Formen, die relativ wenig verbreitet und etabliert sind (vgl. ebd.).

Die konzeptuelle Abgrenzung als solche lässt schon erkennen, dass diese Definition problematisch ist, da Konventionen sich je mit dem gesellschaftlichen Kontext ändern können. Eine solche Abgrenzung in der westlichen Partizipationsforschung

suggeriert, es gäbe universelle Formen der Partizipation, die einer Demokratie angemessen wären und andere nicht.

#### *Direkt - indirekt*

Indirekte Beteiligungsformen sind z.B. Wahlen, wobei der Einfluss des Wählers auf den Repräsentanten nach dessen Wahl zumeist weitgehend verloren geht, da durch Wahlen den Repräsentanten eine „generalisierende Handlungsvollmacht“ (ebd.) ausgestellt wird.

Direkte Partizipationsformen zielen hingegen darauf, auch nach der Auswahl des Repräsentanten noch weiter Einfluss auf ihn ausüben zu können. Hierzu zählen Referenden und Bürgerinitiativen (vgl. Hoecker 2006: 9), Konsultationen bzw. Anhörungsverfahren, öffentliche Sitzungen und der direkte Kontakt zwischen Repräsentanten und Bevölkerung (vgl. Crook/ Manor 1998: 274).

#### *Formell – informell*

Für die vorliegende Arbeit ist zudem die Unterscheidung von formeller und informeller Partizipation wichtig. Die klare Trennung von „formell“ versus „informell“ ist jedoch nur eine scheinbare, wie Harders und Schaubert (1999: 167) verdeutlichen:

„Informelle Partizipationsformen können strengen Regeln unterliegen und stark formalisiert sein, während formale Partizipationsformen oft informell angereichert und abgesichert werden muss“ (ebd.).

Beide Partizipationsformen sind – gerade im afrikanischen Kontext - eng miteinander verknüpft und greifen ineinander.

Die verschiedenen Partizipationsformen werden von einigen Autoren in ein hierarchisches Modell eingeordnet (vgl. z.B. Milbrath 1965: 16). Sie verstehen Partizipation als kumulativ und gehen davon aus, dass Personen, die sich in einer ‚hochschwelliger‘ (d.h. mit hohem Aufwand verbundenen) Partizipationsform engagieren, wie z.B. aktive Parteimitglieder, automatisch auch in ‚niedrigschwelligeren‘ Formen aktiv sind.

Verba und Nie (1978) kommen bei ihrer Studie zu Partizipation in den USA hingegen zu dem Ergebnis, dass Menschen sich eher auf eine bestimmte Form der Partizipation spezialisieren und beschreiben daher Partizipation als multidimensionalen Akt (vgl. Kersting/ Sperber 1999: 192).

Auch das Partizipationsverständnis dieser Arbeit geht davon aus, dass den verschiedenen Partizipationsformen keine hierarchische Struktur zugrunde liegt. So kann durchaus realistisch angenommen werden, dass z.B. Parteimitglieder an keiner anderen Partizipationsform teilnehmen, während Nicht-Wähler sehr engagiert in anderen Beteiligungsformen aktiv sein können.

### **3.2 Entwicklung des Partizipationsbegriffs oder – das Soziale ist politisch!**

Schumpeter (1950: 428) konstruiert noch 1950 eine ‚Arbeitsteilung‘ zwischen Bürger und gewähltem Mandatsträger. Demokratie wird damit reduziert auf die „Herrschaft der Politiker mit Zustimmung des Volkes“ (Hoecker 2006: 4), während die Rolle der Bürger auf „turnusgemäß verknappte Momente der Wahl politischer Repräsentanten“ (Sauer 2003: 11) beschränkt ist.

Im Laufe der Zeit wurde dieser Partizipationsbegriff jedoch sukzessive angereichert und erweitert. Verba und Nie (1972: 47) haben in ihrer Studie zur Partizipation in den USA Anfang der 70er Jahre neben „voting“ und „campaigning for political parties“ auch die nicht-elektoralen, direkten Partizipationsformen der individuellen Kontaktaufnahme mit politischen Repräsentanten („citizen-initiated contacts“) und kollektive Aktionen zur Beeinflussung der Regierung („cooperative participation to influence the actions of the government“) mit einbezogen.

Parry, Moyser und Day (1992: 17) bauen auf dem Ansatz von Verba und Nie auf und erweitern ihn um einige Formen des unkonventionellen politischen Protests, die zum Teil auch gesetzeswidrig sein können.

Das Ziel einer jeden politischen Beteiligung bleibt jedoch die Beeinflussung des politischen Systems, sowohl durch Wahl der Entscheidungsträger (indirekte Partizipation), als auch durch die Möglichkeit der Einwirkung auf laufende Entscheidungsprozesse (direkte Partizipation).

Ein entscheidender Punkt bei der Definition politischer Partizipation liegt in der Abgrenzung, was als politisch aufzufassen ist. Oft wird implizit angenommen, dass der Staatsbezug, bzw. der Bezug auf die verschiedenen Ebenen des politischen Systems das Politische ausmacht. Aktionen, die nicht darauf ausgerichtet sind, gewählte Repräsentanten und Amtsträger zu beeinflussen, werden bewusst aus dem

Partizipationskonzept ausgeschlossen. Politische Partizipation wird damit definiert als:

“[...] taking part in the process of formulation, passage and implementation of public policies. It is concerned with action by citizens aimed at influencing decisions which are, in most cases, ultimately taken by public representatives and officials” (Parry/ Moysen/ Day 1992: 16).

Hier soll jedoch ein erweiterter Begriff des Politischen benutzt werden, der auch solche Aktivitäten umfasst, die soziale Probleme zu lösen versuchen, da das verengte Politikverständnis nur einen ganz bestimmten Blick auf gesellschaftliche Teilhabe zulässt und somit viele Formen des gesellschaftlichen Engagements ausblendet.

Die genderorientierte Partizipationsforschung hat hier wichtige theoretische und empirische Erkenntnisse hervorgebracht und bedeutsame neue Impulse geliefert. Während bei der Wahlbeteiligung kein großer Unterschied zwischen Männern und Frauen zu konstatieren ist, zeigten Umfragen nach dem politischen Interesse einen sogenannten „gender gap“, da Frauen sich weit weniger als Männer an konventionellen Politikfeldern interessiert zeigten. Gleichzeitig sind Frauen bei unkonventionellen Partizipationsformen in Bewegungen und Initiativen besonders stark vertreten (vgl. Fuchs 2000: 256; auch Sauer 2003: 11). Dieses Paradox machte die Notwendigkeit deutlich, einen breiteren Politik- und Partizipationsbegriff zu formulieren, um damit politisches Handeln auf verschiedenen Ebenen der Gesellschaft sichtbar zu machen – einschließlich des Engagements zur Veränderung der Verhältnisse auch in privaten Lebensbereichen (vgl. Fuchs 2000: 256).

Während durch diese neuen Impulse in der westlichen Partizipationsforschung heute eine Vielfalt von nicht-institutionalisierten Beteiligungsformen wie die Teilnahme an öffentlichen Diskussionen, Bürgerinitiativen, Unterschriftensammlungen, Demonstrationen, Streiks, und die Mitwirkung in Verbänden, Vereinen und den neuen sozialen Bewegungen (Ökologie-, Friedens- und Alternativbewegungen) berücksichtigt werden (vgl. Geißel/ Penrose 2003: 11), gilt es nun, diese Erkenntnisse auch auf die Transitions- und Demokratisierungsforschung in Entwicklungsländern anzuwenden.

Auch im afrikanischen Kontext macht es Sinn, den Blick auf Partizipation zu erweitern. Die gesellschaftlichen und sozio-ökonomischen Bedingungen für gesellschaftliche Teilhabe unterscheiden sich zwar von denen in den Ländern der

nord-westlichen Hemisphäre. Die Fokussierung auf die konventionelle, verfasste Partizipation (z.B. durch Wahlen und die formelle Repräsentationen in Entscheidungsinstanzen) berücksichtigt jedoch gerade deswegen nur einen Teil der Realität in afrikanischen Ländern.

Nur mit einem erweiterten Partizipationsverständnis lässt sich ein Großteil der Partizipation der Landbevölkerung und vor allem der Frauen fassen, die in Basisgruppen organisiert sind. Dafür ist es notwendig, den Blick für die Realität des afrikanischen Kontextes zu öffnen und die „konzeptuelle Trennung von Zivilgesellschaft in einen demokratierelevanten, politisch-öffentlichen und einen demokratisch scheinbar eher bedeutungslosen, sozial-privaten Zweig“ (Ruppert 1998: 501) aufzuheben, die sich darin ausdrückt, dass die Formen kollektiver Überlebenssicherung in afrikanischen Gesellschaften von der konventionellen Partizipationstheorie als politisch irrelevant abgetan und im „Schatten formaler Institutionen“ (Liebert/ Lauth 1999: 16) bisher wenig berücksichtigt wurden.

Dabei darf nicht aus dem Auge verloren werden, dass formelle Partizipation von Frauen und ihre Repräsentation in offiziellen Entscheidungsinstanzen immer noch ein zentraler Aspekt von Geschlechtergleichheit ist. Die Betonung der Wichtigkeit der Arbeit von Frauenbasisgruppen darf daher nicht zur Entschuldigung genutzt werden, was ihre schwache politische Repräsentation und Mitentscheidungsgewalt in der Arena der formellen Politik angeht (vgl. Lachenmann 2006: 26).

Nach Chazan (1989: 191) schafft jedoch die Tatsache, dass die kollektiven Handlungen von Frauen an der Grenze zu den formalen politischen Strukturen stattfinden, die Möglichkeit, dass sie die Zwischenräume (*interstices*) politischer Macht füllen. Damit können sie ein wichtiges Bindeglied zwischen offiziellen Institutionen und informellen politischen und ökonomischen Aktivitäten darstellen (vgl. auch Ruppert 1998: 504; Lachenmann 1998: 223).

Die Basis-Assoziationen bilden Räume für weibliche Interessenartikulation jenseits der Beschränkung der weiblichen Einflussbereiche und Handlungsräume in Folge der kolonialen und nachkolonialen Modernisierung und schaffen damit „grundlegende, auch materielle Voraussetzungen für eine effektive politische Partizipation“ (Ruppert 1998: 500). Frauengruppen bilden damit ein basispolitisches Fundament gesellschaftlicher Demokratisierung - durch ihr alltägliches Engagement in den

Basisgruppen stellen Frauen eine demokratische Praxis<sup>3</sup> her (vgl. ebd.: 505), die zentral für die Verankerung von demokratischer Transition ist und die gleichzeitig das Selbst-Bewusstsein der Frauen verändert:

„By transforming individuals' everyday lives, they allow women to think of themselves as a collectivity capable of meeting new challenges” (Tripp 1994: 152).

In Tanzania haben Frauengruppen so auch auf der Ebene der formellen Partizipation in kurzer Zeit beachtliche politische Erfolge erzielt. Sie haben eine größere politische Repräsentation im Parlament und anderen politischen Institutionen erreicht und waren aktiv an der Ausarbeitung einer neuen Verfassung des Landes beteiligt (vgl. ebd.: 153).

Diaw konstatiert Ähnliches im Senegal für die Repräsentation von Frauen auf nationaler Ebene und die partei-internen Regelungen zur Gendergleichheit (Diaw 2004: 237).

### **3.4 Leistungserbringung und Rechenschaftspflicht**

So wie demokratische Dezentralisierung sich darüber legitimiert, Bürgern die Macht zu verleihen, „bindende Entscheidungen über die Allokation von öffentlichen Ressourcen“ (Heller 2002: 348) treffen zu können, lässt sich auch der Partizipationsbegriff in diesem Sinne verstehen. Partizipation in diesem Sinne bedeutet „Teilhabe an den materiellen und kulturellen Gütern einer Gesellschaft“ (Nohlen 2002: 663) und geht damit über den Begriff der politischen Partizipation im Sinne bloßer „Mitwirkung am politischen Prozess“ (ebd.) hinaus.

Wenn Partizipation daher nicht nur normativ als Ziel und Wert an sich verstanden wird, sie nicht nur der „Selbstverwirklichung im Prozess des direkt-demokratischen Zusammenhandels“ (Schultze 2005: 675) dienen soll, dann ist die zweckrationale Dimension, nämlich Partizipation als soziale und materielle Teilhabe möglichst vieler Bevölkerungsgruppen ein wichtiger Aspekt bei der Befassung mit gesellschaftlichen Beteiligungsformen. Beide Aspekte sind jedoch nicht voneinander

---

<sup>3</sup> Im Senegal wird dieser Aspekt eingeschränkt durch die Tatsache, dass in vielen Gruppen keine basisdemokratischen Verfahren angewendet werden, z.B. bei der Wahl der Präsidentin, bei der Entscheidung über Aktivitäten oder bei der Verwaltung von Finanzen, sondern häufig autoritäre Strukturen vorherrschen (vgl. ausführlich Patterson 1998). Auch Lachenmann (1996) weist in ihrer Untersuchung der senegalesischen Bauernbewegung darauf hin, dass hier neue Klientelstrukturen entstehen und die Bewegung in hohem Maße von charismatischen Führern abhängig ist (Lachenmann 1996: 117).

zu trennen und müssen in engster Verbindung zueinander gesehen werden, weswegen nun nach Klärung des Partizipationsbegriffs als solchem auf den Zusammenhang von Partizipation und institutioneller Leistungserbringung eingegangen werden soll.

Bei der institutionellen Leistungserbringung (*responsiveness*) geht es um die Frage, ob und in welchem Grad die von den lokalen Regierungen erbrachten Dienstleistungen und Güter mit den Präferenzen der Bürger übereinstimmen und welche Teile der lokalen Gemeinschaft von den Leistungen profitieren.

Erdmann (2003: 286) stellt heraus, dass mangelnder Output sogar zum Verlust der Unterstützung der demokratischen Ordnung führen kann. Wenn gewählte Regierungen nicht in der Lage seien, die Bedürfnisse der Bevölkerung zu erfüllen und die benötigten Dienstleistungen zu erbringen, verlieren sie sogleich einen Großteil ihrer Legitimität, auf die sich die Unterstützung der Bevölkerung stützt.

Dies gilt sowohl für die nationale als auch für die lokale Ebene. Auf lokaler Ebene ist im afrikanischen Kontext jedoch zu beobachten, dass der fehlende Output mit der Bildung einer Vielzahl von oben schon erwähnten Basisgruppen beantwortet wird, die versuchen, den fehlenden Output zu kompensieren und der ökonomischen Destabilisierung auf lokaler Ebene entgegenzuwirken.

Mangelnde Responsivität kann jedoch auch Rückwirkungen auf die Partizipationsbereitschaft der Bevölkerung haben. Nach der *rational choice theory* ist es für die Bevölkerung nicht rational, Ressourcen in Prozesse und Institutionen zu investieren, die weder in der Lage sind, auf ihre Bedürfnisse und Wünsche einzugehen, noch ihnen gegenüber rechenschaftspflichtig sind, so dass auch dies sich partizipationshemmend auswirken kann (vgl. Olowu 2004: 8; auch Sawadogo 2003: 96).

Die demokratische Kontrolle (Rechenschaftspflicht bzw. *accountability*) der dezentralisierten Strukturen und ihrer Repräsentanten ist daher neben der Responsivität ein zweiter wichtiger Aspekt.

„There is no guarantee that even the most appropriate and autonomous formal structures and the most plentiful resources will be translated into better performance unless those in charge of the new authorities are more responsive to popular needs and can actually ensure the implementation of those more sensitive or appropriate policies. ...What is required are precise mechanisms of accountability linking bureaucrats and elected officials to the public who, in the case of decentralised or

local administration, are a specific and readily indentifiable client group.” (Crook/ Manor 1998: 11f.)

Dezentralisierte Verwaltungseinheiten sind dabei besonders gut zu kontrollieren, da man sich von der Bürgernähe der Verwaltung eine „erhöhte Verbindlichkeit und Rechtschaffenheit des Verwaltungshandelns“ (Thomi 2001: 35) erhofft.

Als wichtigster *accountability*-Mechanismus gelten Wahlen. Blair (2000) definiert außerdem sechs weitere Hebel zur Durchsetzung des Rechenschaftsprinzips: politische Parteien, zivilgesellschaftliche Gruppen, Medien, öffentliche Versammlungen, Rechtshilfeverfahren und Meinungsumfragen. Letztere sind für die Analyse im Kontext dieser Arbeit, die sich mit der Situation im Senegal befasst, unbedeutend, da sie in den ländlichen Gebieten Senegals nach meinem Kenntnisstand nicht durchgeführt werden.

## 4. Politischer Prozess im Senegal

### 4.1 Innenpolitische Entwicklung seit 1960

Im Gegensatz zu vielen anderen afrikanischen Ländern kann Senegal auf ausreichend demokratische Merkmale verweisen: regelmäßig stattfindende Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, eine unabhängige Presse und ein breit gefächertes Spektrum an zivilgesellschaftlichen Vereinen und Organisationen (vgl. Gellar 2005: 166; Vengroff/ Creevey 1997: 204).

Diesen formalen Voraussetzungen steht aber keine wirkliche Demokratisierung der Gesellschaft gegenüber, was Senegal die Bezeichnung Semi-Demokratie (vgl. Coulon 1998), Quasi-Demokratie (vgl. Vengroff/ Creevey 1997) und Pseudo-Demokratie (vgl. Beck 1999) eingebracht hat. Vierzig Jahre lang fehlte außerdem ein entscheidendes Kriterium für eine demokratische Konsolidierung: ein demokratischer Machtwechsel durch Wahlen - von 1960 bis 2000 war die Sozialistische Partei an der Macht, zunächst mit Leopold Sedar Senghor, dann mit Abdou Diouf an der Spitze. Mit dem Machtwechsel 2000, der die langjährige Oppositionspartei *Parti Démocratique Sénégalais* (PDS) an die Macht brachte, wurde Senegal schließlich zu einer international anerkannten Demokratie

Im April 1960 wurde die Umwandlung Senegals in eine parlamentarische Demokratie verkündet, deren Verfassung dem französischen Modell entsprach (vgl. Coulon 1998: 612). In den ersten Jahren der Unabhängigkeit begann unter Senghor ein Prozess der administrativen und politischen Zentralisierung. Oppositionsparteien und -bewegungen wurden entweder in die Regierungspartei *Union Progressiste Sénégalaise* (UPS)<sup>4</sup> integriert oder unterdrückt (vgl. ebd.: 614). Gleichzeitig schritt die Identifizierung von Partei mit der staatlichen Administration voran, was in einem de facto-Einparteienregime mündete (vgl. Beck 2002: 535).

Die relative Autonomie der Institutionen der Lokalregierungen wurde eingeschränkt, während die Kompetenzen der von der Zentralregierung eingesetzten Gouverneure<sup>5</sup> gestärkt wurden (vgl. Coulon 1998: 615).

---

<sup>4</sup> Die Partei wurde Anfang der 70er Jahre in *Parti Socialiste* (PS) umbenannt.

<sup>5</sup> Zum administrativen Aufbau siehe weiter unten im Abschnitt zu den Dezentralisierungsreformen.

Ende 1962, nach einer Konfrontation zwischen dem Präsidenten Senghor und seinem Regierungschef Dia, die mit der Verhaftung Dias endete, wurde das parlamentarische System Senegals durch ein hoch-personalisiertes präsidentiales System ersetzt (vgl. ebd.: 613; Beck 2002: 535).

Die nach der Unanhängigkeit geplanten radikalen Agrar- und Bodenreformen, zu deren Durchführung Dia ein System von Kooperativen eingerichtet hatte, wurden nach seiner Ablösung ihres progressiven Charakters beraubt und in ein Mittel zur stärkeren Zentralisierung und Kontrolle der Erdnussproduktion<sup>6</sup> umfunktioniert (vgl. Coulon 1998: 615).

Das Wahlsystem wurde in ein winner-takes-all System geändert, das den Einparteienstaat institutionalisierte. Die Nationalversammlung wurde nur noch dazu genutzt, die Gesetze und Haushalte des Präsidenten abzunicken, der ohnehin mehrheitlich per Dekret regierte. Auch die obersten Richter wurden vom Präsidenten ernannt, so dass nach und nach der gesamte legislative, administrative und judikative Apparat vom Präsidenten abhängig war (vgl. Beck 1997: 8).

Die zunehmende Zentralisierung in Verbindung mit der Eliminierung aller Oppositionsparteien stärkte die autokratische Ausrichtung des Regimes, bedeutete damit einen Rückschritt im demokratischen Prozess und führte zu einem Rückzug der Bevölkerung aus dem politischen Geschehen (Coulon 1998: 616).

Während politische Entscheidungen auf nationalem Niveau maßgeblich von der persönlichen Autorität des Präsidenten abhingen, war das System jedoch insofern nicht vollständig zentralisiert, als der Staat immer noch auf die lokalen und kommunalen Führer, die durch Patronage-Beziehungen mit der nationalen Führung verbunden waren, als Vermittler angewiesen war, um seine Legitimität sicherzustellen (vgl. Beck 1997: 9).

Die Schwierigkeiten des Regimes, die Gesellschaft zu kontrollieren, konnten jedoch auch durch den wachsenden Autoritarismus nicht gelöst werden. Ende der 1960er Jahre kam es zu einer Krise, der sogenannten *malaise paysan* (vgl. Beck 2002: 536). Der Widerstand der Bauern, die sich nun wieder verstärkt der Subsistenzwirtschaft zuwandten, gegen das staatliche Vermarktungssystem für Erdnüsse bedrohte die wirtschaftliche Lebensfähigkeit des Landes und setzte die Regierung schwer unter

---

<sup>6</sup> Erdnüsse sind seit der Kolonialzeit das wichtigste Exportgut Senegals.

Druck (vgl. Vengroff 2000: 7; Diop/ Diouf 1990: 52; Schumacher 1975: 184; Coulon 1998: 621).

Daneben führte die politische Unterdrückung der Oppositionsbewegungen vermehrt zu gewerkschaftlich organisierten Streiks und Studentenunruhen (vgl. Coulon 1998: 615).

Durch eine Kombination von Kooptation und Repression gelang es Senghor, die Situation unter Kontrolle zu halten. Dennoch sah er es aus Gründen der Machterhaltung für notwendig an, Reformen durchzuführen (vgl. Beck 2002: 536).

In den 70er Jahren kam es daher zu einer politischen Öffnung des Systems, die allerdings sehr kontrolliert verlief. Der Posten des Ministerpräsidenten wurde wiedereingeführt und ein eingeschränktes Mehrparteiensystems zugelassen. Es wurden drei Parteien erlaubt, die sich einer der folgenden offiziell vorgegeben Strömungen zuzuordnen hatten: demokratischer Liberalismus, Sozialismus oder Marxismus-Leninismus (vgl. Dahou/ Foucher 2004: 5; Coulon 1998: 622).

Die ersten Wahlen nach Einführung des eingeschränkten Mehrparteiensystems 1978 gewann die PS mit über 80%. Sie verlor allerdings ihr Monopol auf die Nationalversammlung, da die Oppositionspartei PDS, mit Abdoulaye Wade an der Spitze, achtzehn der hundert Sitze gewinnen konnte (siehe Beck 1997: 12).

Diese Reformen zur Liberalisierung des politischen Systems, die international als beispielhaft für andere afrikanische Länder gehandelt wurden, garantierten zwar zeitweise die Stabilität des politischen Systems, lösten aber nicht die strukturellen Probleme des Landes. Daher verloren weder Druck und Kooptation als Mechanismen der Machtausübung ihre Funktion, noch wurden die Privilegien der herrschenden Eliten und ihrer Klientel in Frage gestellt (vgl. Beck 2002: 536).

Diese Fähigkeit des Regimes, Reformen durchzuführen, ohne seine politische Macht aufs Spiel zu setzen, ist nach Becks (1997: 11) Einschätzung der Grund dafür, dass es trotz des autoritären Charakters nicht zu einem diktatorischen Regime wie in anderen afrikanischen Ländern kam, weil das Regime nie gezwungen war, auf militärische Mittel zurückzugreifen.

Ende 1980 trat Senghor nach Ablauf der halben Amtszeit zurück und übergab die Macht an Premierminister Abdou Diouf. Dies war möglich geworden nach einer 1976 erfolgten Verfassungsänderung, die es Senghor erlaubte, nach seinem

Ausscheiden aus dem Amt des Präsidenten seinen Nachfolger zu ernennen (vgl. Beck 1997: 13).

Die freiwillige Abgabe der Macht durch Senghor, entgegen dem Trend des Festhaltens an der Macht in anderen Staaten Afrikas, trug ihm große Anerkennung ein und festigte das Bild Senegals als demokratisches Vorbild.

Unter Diouf wurde das Regierungssystem jedoch noch einmal stark personalisiert: da die von Senghor geerbten Patronage-Netzwerke nicht Diouf als Person treu waren, schuf dieser sich neue, auf seiner persönlichen Autorität beruhenden Netzwerke, indem er eine neue Riege von jungen Technokraten in die Regierung holte, ohne die alten Netzwerke ganz aufzugeben (vgl. Beck 1997: 16). Er sicherte sich außerdem die Unterstützung der religiösen Bruderschaften<sup>7</sup> und deren Gefolgschaft, indem er kurz vor den Wahlen einen Schuldenerlass für die Bauern verfügte und die Erzeugerpreise für Erdnüsse erhöhte, so dass sie eine klare Wahlempfehlung für Diouf aussprachen, was in dieser Deutlichkeit bis dahin noch nicht geschehen war (vgl. ebd.).

Schon kurz nach Amtsantritt im Jahr 1981 hob Diouf in einer Verfassungsänderung die Beschränkung auf drei Parteien auf und machte so den Weg frei für ein uneingeschränktes Mehrparteiensystem. Indem er den Forderungen der Opposition nach Öffnung des politischen Systems nachgab, nahm er zugleich den Druck vom Regime (vgl. Beck 1997: 14; Vengroff/ Creevey 1997: 207).

Da aber die Unterstützung für die Oppositionsparteien in der Bevölkerung immer größer wurde und die PS ihre Mehrheit bedroht sah, wurde in Vorbereitung der Wahlen 1983 das Wahlgesetz und damit die Modalitäten für die Sitzverteilung in der Nationalversammlung geändert, indem ein Mischwahlsystem eingeführt wurde: die eine Hälfte der Sitze wurde nun nach dem Verhältniswahlrecht verteilt, die andere Hälfte jedoch immer noch nach dem Mehrheitsprinzip, so dass trotz alledem die Kontrolle der Nationalversammlung durch die regierende Partei sichergestellt wurde. Im gleichen Atemzug wurden Parteikoalitionen bei den Wahlen verboten, was für die zersplitterte Opposition eine doppelte Schwächung bedeutete (vgl. Beck 1997: 14).

---

<sup>7</sup> Die großen islamischen Bruderschaften waren seit der Kolonialzeit für das System der Erdnussproduktion zuständig. Durch ihren großen Einfluss auf ihre Gefolgschaften fungieren sie traditionell als Mittler zwischen Staatsgewalt und Bevölkerung und spielen bis heute eine wichtige Rolle bei der Stabilisierung des politischen Systems (vgl. Coulon 1998: 609 f).

Diouf baute seine Hegemonie weiter aus, indem er noch im gleichen Jahr in einer Verfassungsänderung das Amt des Premierministers abschaffte und somit die Regierung direkt dem Präsidenten unterstellte. Gleichzeitig stärkte er die Exekutive gegenüber der Legislative, indem der Nationalversammlung das Recht entzogen wurde, der Regierung das Misstrauen auszusprechen (vgl. Weiss 1998: 11).

Zwischen 1970 und 1980 verschlechterte sich die Wirtschaftslage, maßgeblich verursacht durch eine verfehlte Wirtschaftspolitik, indem die Erträge aus der Landwirtschaft zugunsten der Staatskasse abgeschöpft, unzureichende öffentliche Mittel für den Agrarsektor bereitgestellt, in kostspielige und unrentable Projekte investiert und ein dominierender, weitgehend defizitärer staatlicher Wirtschaftssektor aufgebaut worden war. Verschärft wurde die Situation durch wiederholte Dürrejahre und die weiter oben erwähnten Faktoren wie den Ölpreisschock von 1973/74, einer allgemeinen weltwirtschaftlichen Rezession, den Preisverfall für Rohstoffe und den Protektionismus der Industrieländer (vgl. ebd.: 2). Steigende Arbeitslosigkeit, sinkende Kaufkraft und die Auswirkungen der Strukturanpassungsprogramme ließen daher die öffentliche Unzufriedenheit in den 1980er Jahre steigen (vgl. Beck 1997: 19).

1988 konnte Diouf die Wahlen noch einmal gewinnen, allerdings erhob die Opposition zum wiederholten Male schwere Vorwürfe der Wahlfälschung - es kam zu Massendemonstrationen und Verhaftung mehrerer Oppositionspolitiker (vgl. ebd.: 18; Vengroff/ Creevey 1997: 207).

Zusätzlich erschütterte in den 1980er Jahren die Sezessionsbewegung in der Casamance die Stabilität des Landes. Dieser Teil im Süden Senegals, durch Gambia vom Rest des Landes so gut wie abgetrennt, wird überwiegend von der Ethnie der Diola bewohnt, die sich kulturell und ethnisch vom sonst mehrheitlich von Wolof bewohnten Rest Senegals unterscheiden (vgl. Gellar 2005: 160). Die Ursachen des Konfliktes beruhen allerdings nicht auf ethnischen Unterschieden, sondern haben soziale und politische Wurzeln.

Nach der Unabhängigkeit hatte Senghor der Casamance eigene Bodenrechte und eine gewisse Autonomie versprochen. Sein Versäumnis, dieses Versprechen auch zu erfüllen, brachte die politischen Kräfte in der Casamance bald in Opposition zur neuen Regierung.

Während im Rest des Landes und vor allem im Erdnussbecken<sup>8</sup> eingeschränkte Maßnahmen zur Dezentralisierung durchgeführt wurden, als Strategie, die lokalen Notabeln und Führer einzubeziehen, galt dies nicht für die Casamance (Boone 2003: 376).

Überzentralisierung und anhaltende Domination der Territorialverwaltung durch den Norden Senegals, der Zustrom von Händlern und Fischern aus dem Norden und ihre dominierende Rolle in der lokalen Wirtschaft, gescheiterte Entwicklungsprojekte, Konflikte über Landbesitz und Landnutzung führten schließlich zur Bildung einer Sezessionsbewegung. Ihr militärischer Arm, das *Mouvement des Forces Démocratiques de la Casamance* (MFDC), eröffnete eine bewaffnete Auseinandersetzung mit der senegalesischen Armee, die ihrerseits mit großer Härte auf die Aufstände reagierte. Der Konflikt eskalierte Mitte der 1980er Jahre, erst etliche Jahre später (1990) kam es zu einem Waffenstillstand (vgl. Gellar 2005: 160). Doch die versprochenen Ressourcen und die Autonomie in der Territorialverwaltung wurden von der Regierung nur schleppend bereitgestellt, so dass die bewaffneten Auseinandersetzungen wieder aufflammten<sup>9</sup> (vgl. Vengroff/ Creevey 1997: 210).

Wie erwähnt, waren die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen der 1980er Jahre regelmäßig von gewaltsamen Ausschreitungen, dem Vorwurf der Wahlfälschung und einer abnehmender Wahlbeteiligung gekennzeichnet. Diese Entwicklung kulminierte 1990 darin, dass die Oppositionsparteien die Lokalwahlen boykottierten (vgl. Weiss 1998: 29).

Aufgrund der beginnenden internationalen Demokratisierungswelle stieg nun auch von außen der Druck auf das Regime. Die internationalen Geber machten deutlich, dass eine weitere Unterstützung an freie und faire Wahlen geknüpft sei. Dies führte im Jahr 1991 zu einer Verfassungsänderung, durch die der Posten des Ministerpräsidenten wieder etabliert wurde, vor allem aber wurde ein neues Wahlgesetz erlassen, das einen fairen und transparenten Wahlprozess gewährleisten sollte (vgl. Beck 1997: 19).

Noch waren die Mehrheitsverhältnisse bei den Wahlen zugunsten der PS, doch Diouf schien die politische Stabilität seines Regimes als prekär einzustufen und lud 1991

---

<sup>8</sup> Als Erdnussbecken wird ein Gebiet im Zentrum des Landes bezeichnet, in dem der Erdnuss-Anbau seit der Kolonialzeit am intensivsten betrieben wird.

<sup>9</sup> Auch heute ist der Konflikt noch nicht beigelegt, vgl. dazu ausführlich z.B. Drame (1998) und Foucher (2003).

die Oppositionsparteien ein, eine Regierung der nationalen Einheit, zu bilden. Diese sogenannte „erweiterte Präsidentenmehrheit“ glich allerdings eher einem Stillhalteabkommen als einer auf Konsens beruhenden Politik und diente lediglich der innenpolitischen Beruhigung (vgl. Weiss 1998: 41).

Bei den Wahlen 1993 blieben zwar die großen Proteste von 1988 aus, der erneute Wahlsieg der PS verstärkte allerdings die Resignation und das Misstrauen der Bevölkerung gegenüber dem demokratischen Charakter des Regimes (vgl. Vengroff/Creevey 1997: 208). Die PS konnte ihre Mehrheit in der Nationalversammlung halten, Diouf sicherte seine Politik jedoch ab, indem er die zwei wichtigsten Oppositionsführer Abdoulaye Wade (PDS) und Abdoulaye Bathily (*Ligue Démocratique- Mouvement pour le Parti du Travail* (LD-MPT)) an der Regierung beteiligte – allerdings nicht ohne klar zu stellen, dass er nicht bereit sei, Bedingungen der Opposition zu akzeptieren (vgl. Weiss 1998: 41).

Mangelnde Transparenz in der Verwaltung und steigende Korruption unter den Funktionären verhinderten zudem wichtige Investitionen zur Reformierung und führten zu einer politischen und wirtschaftlichen Stagnation, die durch die Abwertung des Franc CFA 1994 verschärft wurde und den Vertrauensverlust der Bevölkerung in das Regime nochmals verstärkte (vgl. Hempel 2004: 2).

„Gravierende Umwelt- und Infrastrukturprobleme vor allem in Dakar, eine reformresistente Bildungspolitik, ein dramatischer Anstieg der Armut in der Bevölkerung und grassierende Jugendarbeitslosigkeit führten zu sozialen Unruhen und gewalttätigen Demonstrationen, die der Senegal bis dahin nicht kannte“ (ebd.).

Die Präsidentschaftswahlen 2000 brachten - zu einem Moment, an dem die PS abgewirtschaftet und das Regime Diouf am Ende war, unfähig auf die strukturellen wirtschaftlichen und sozialen Probleme zu reagieren - schließlich den lange erwarteten Machtwechsel, an den große Erwartungen geknüpft wurden (vgl. Dahou/Foucher 2004: 6). Die Bevölkerung wollte einen Neuanfang, der ihre Hoffnungen auf Verbesserung der strukturellen sozialen und wirtschaftlichen Lage erfüllen sollte (vgl. Hempel 2004: 1). Dies drückte sich auch in der hohen Wahlbeteiligung von 61% aus (siehe Englebert 2006: 990). Der Wahlsieg des langjährigen Oppositionsführers Wade (PDS) und die Tatsache, dass Diouf seine Niederlage akzeptierte, galten international als gelungenes Beispiel für einen friedlichen Transitionsprozess (vgl. Dahou/ Foucher 2004: 6).

Bei den Parlamentswahlen im April 2001 konnte die Koalition von Oppositionsparteien um die PDS (*Coalition Sopi*<sup>10</sup>) 89 von 120 Sitzen gewinnen und so die vierzigjährige Vorherrschaft der PS brechen (siehe Englebert 2006: 990).

Da Wade ein führendes Mitglied der herrschenden Elite war, die das Land seit 40 Jahren regierte (Wade war jeweils 1993 und 1998 für kurze Zeit Staatsminister unter Diouf), handelte es sich bei der lang erwarteten *alternance*<sup>11</sup> letztlich jedoch um einen internen Wechsel in der Elite des Landes. Weder bedeutete der Machtwechsel einen Bruch in Bezug darauf, welche sozialen Gruppen repräsentiert werden, noch wurde eine jüngere Generation von politischen Führern an die Macht gebracht. Dies erklärt sicherlich zum Teil, warum der Wechsel so einfach verlief (vgl. Ottaway 2003: 103).

Die Erwartungen breiter Teile der Bevölkerung an eine Verbesserung der allgemeinen Lebenssituation und eine vollständige Demokratisierung wurden zum größten Teil bald wieder enttäuscht. Beobachter konstatierten bald den klientelistischen und hochpersonalisierten Charakter des Regimes und eine Entwicklung in Richtung Autokratie (vgl. Dahou/ Foucher 2004: 6).

Im Jahr 2001 stellte Wade eine neue Verfassung vor, die per Referendum angenommen wurde. Sie verringerte zwar die Amtszeit des Präsidenten von sieben auf fünf Jahre und übertrug einige Befugnisse vom Präsidenten auf den Premierminister, darüber hinaus veränderte sie aber nicht den präsidentiellen Charakter des Regimes (vgl. ebd.: 14).

Im Gegenteil: Wade personalisierte stärker das Amt des Präsidenten und konzentrierte zu Lasten anderer nationaler und lokaler Regierungsinstitutionen immer mehr Macht in seinen Händen. Er verwischte den Unterschied zwischen öffentlichen und privaten Ressourcen, indem er zusätzliche Leistungen am Gouverneure und andere Offizielle in der Territorialverwaltung zahlte und auch den Führern der politischen Parteien in seiner Koalition monatlich Zahlungen gewährte. Außerdem verringerte er den Unterschied zwischen seiner Rolle als Präsident und als Parteivorsitzender, indem er Parteiversammlungen in seinem Präsidentenpalast abhielt (vgl. Gellar 2005: 157).

---

<sup>10</sup> ‚Sopi‘ bedeutet Wandel auf Wolof.

<sup>11</sup> ‚Alternance‘, auf deutsch Wechsel, bezeichnet den Machtwechsel 2000/ 2001, der nach 40 Jahren PS-Herrschaft Abdoulaye Wade und die PDS an die Regierung brachte.

Schon Mitte 2002 hatte es Wade auf diese Weise erfolgreich geschafft, die Legislative, die Exekutive und die Justiz sowie die meisten lokalen Regierungsräte, die dreißig Jahre von der PS dominiert gewesen war, unter seine Kontrolle zu bringen (vgl.ebd.).

Bei den Präsidentschaftswahlen im Februar 2007 wurde Wade mit 56% der Stimmen wiedergewählt. Bei den Parlamentswahlen im April dieses Jahres konnte die PDS ihren Sitzanteil im Parlament sogar noch steigern und 90% der Sitze gewinnen, da die Oppositionsparteien, die bei den Präsidentschaftswahlen im Februar ca. 40% der Stimmen repräsentierten, die Wahlen boykottierten (siehe Dubois 2007: 7).

Dieser Boykott scheint das Argument von Dahou und Foucher (2004: 15) zu bestätigen, dass seine Hegemoniebestrebungen Wade in einen Konflikt mit der erstarkenden Zivilgesellschaft führen. Um diesen zu lösen, versucht er daher ständig seine klientelistische Basis auszuweiten, unter anderem durch Kooptation der revoltierenden Studentenbewegung, der Ausweitung des Kabinetts auf 39 Minister und der Etablierung eines Quasi-Senats, dem *Conseil de la République* (vgl. ebd.).

Wie gezeigt, führte sowohl interner als auch externer politischer Druck dazu, dass das Regime im Senegal schrittweise demokratische Reformen einführte.

Auch wenn die Reformen zur Liberalisierung des politischen Systems zwar jeweils von dem Ziel motiviert waren, politischen Druck vom Regime zu nehmen und den Machterhalt zu garantieren, wurde Senegal damit von einem de facto-Einparteienregime zu einer parlamentarischen Demokratie mit Mehrparteiensystem. Auch Wade scheint diesen Prinzipien treu zu bleiben (vgl. Gellar 2005: 157).

„Despite his authoritarian tendencies, Wade’s liberal ideals and personal history of struggle to expand the Senegalese opposition’s political and civil rights coupled with his desire to maintain his international reputation as an apostle for democracy make it less likely that he will use force and repression to impose his views on the country or that Senegal will reverse its trends toward greater democratization” (ebd.).

Eine weitere Demokratisierung des Landes ist daher zwar nicht ohne Schwierigkeiten möglich, erscheint aber dennoch wahrscheinlich.

## 4.2 Politische Kultur

Nach diesem kurzen Abriss der innenpolitischen Entwicklung werden im Folgenden einige Strukturmerkmale der senegalesischen Politik herausgearbeitet, anhand derer die oben dargestellten Reaktionen, Motive und Handlungsweisen der politischen Entwicklung Senegals verständlich werden.

Vierzig Jahre fehlte im Senegal ein demokratischer Machtwechsel, um das Land als echte Demokratie gelten zu lassen. Beck (1997: 27) weist allerdings darauf hin, dass das Fehlen eines Regierungswechsels zwar ein Symptom, aber nicht der Grund des semidemokratischen Status sei. Es gibt andere Mechanismen, welche die vollständige Demokratisierung hemmen, wie im Folgenden zu zeigen sein wird.

Die Bedeutung der politischen Kultur für die Entwicklungschancen und das Veränderungspotential einer Gesellschaft wird von zahlreichen Autoren untersucht (vgl. Vengroff/ Magala 2001: 134; Tetzlaff 1993: 100).

Als ein unüberwindbares Hindernis zur Ablösung autoritärer Regime wird z.B. die Verbreitung nicht-demokratischer Werte innerhalb der politischen Elite genannt, die den Status und die materiellen Vorteile ihrer Machtstellung meist den Unsicherheiten einer Demokratie vorziehe. Daher seien Oppositionskräfte, wenn sie an die Regierung kommen, nicht unbedingt demokratischer motiviert als ihre Vorgänger. Das zweite große Hindernis für die Demokratisierung stelle die Verbreitung von nicht-demokratischen Werten – oder die schlichte Unkenntnis demokratischer Praktiken – in der Bevölkerung dar. Letzteres stehe weniger der Einführung demokratischer Strukturen im Wege, als der längerfristigen Konsolidierung und Beibehaltung demokratischer Regimes (vgl. Clark 1997: 31).

Diese Analyse Clarks sollte zwar eingeschränkt werden hinsichtlich der Annahme der Unüberwindbarkeit von bestimmten Normen und Verhaltensweisen, da dies impliziert, (politische) Kultur sei etwas Statisches, womit ein Wandelpotential kategorisch ausgeschlossen wird, dennoch hat sie eine gewisse Erklärungskraft.

Denn es ist natürlich einfacher, institutionell demokratische Regeln bereitzustellen, als diese dann auch ernsthaft im demokratischen Sinne auszugestalten: sind autoritäre Herrschaftsstrukturen in der Verfassung festgeschrieben, kann sich der Reformwille zunächst darauf richten, diese zu demokratisieren. Basieren die Herrschaftsstrukturen wie im Senegal auf informellen Mechanismen wie z.B. Patronage-Strukturen, ist es ungleich schwieriger, politische Reformen so mit Inhalt

zu füllen, dass sie eine langfristige Konsolidierung der Demokratie garantieren (Beck 1997: 6).

Die politische Kultur Senegals ist geprägt von einer weit in die Kolonialzeit zurückreichenden Erfahrung mit Wahlen und Parlament, wenn diese auch auf die politische Elite und eine kleine Minderheit, die die französische Staatsbürgerschaft innehatten, beschränkt blieb. Sie stellten ab 1876 Abgeordnete für die französische Nationalversammlung, die von den Bewohnern der *Quatre Communes*<sup>12</sup> gewählt wurden (vgl. Dahou/ Foucher 2004: 5; Coulon 1998: 605).

So entwickelte sich früher als in anderen französischen Kolonien eine Schicht von professionellen Politikern, die als ‚Patron‘ großen Unterstützungsnetzwerken vorstanden (Coulon 1998: 606). Diese kleine Schicht westlich gebildeter, französisch-sprechender Eliten unterschied sich jedoch stark von der breiten Mehrheit der Bevölkerung, die weder in diese politischen Institutionen eingebunden war, noch einen Bezug zu deren Regeln und Normen hatte, welche überdies in keiner Verbindung mit ihrem realen Leben standen (Gellar 2005: 11).

Gleichzeitig wurde in der Kolonialzeit die Macht der traditionellen Führer beschnitten. Die traditionellen klientelistischen Gefüge, die auf der Idee gegenseitiger Hilfe und Solidarität unter Verwandten beruhen und in den agrarischen Subsistenzwirtschaften der vorkolonialen Zeit ihren Ursprung haben, blieben allerdings bestehen und vermengten sich mit dem formal-demokratischen System der Kolonialherrschaft (vgl. Beck 2002: 533).

Ende 1940, als das allgemeine Wahlrecht auf die gesamte Bevölkerung ausgedehnt wurde, folgten die politischen Eliten dem Beispiel der Kolonialmacht und knüpften Allianzen mit den lokalen Verantwortlichen in den Regionen, um die ländliche Wahlbevölkerung zu mobilisieren (vgl. Vengroff/ Creevey 1997: 205). Diese Allianzen bildeten die Basis der postkolonialen klientelistischen Netzwerke, was zu den spezifischen Ausprägungen der Klientel- und Patronagestrukturen innerhalb des nun westlich geprägten Regierungssystems führte, die bis heute die gesellschaftlichen Handlungsmuster bestimmen.

---

<sup>12</sup> Die vier Küstenstädte Dakar, Goree, Rufisque und Saint Louis.

Hillebrand (1994: 59) hat diese Struktur allgemein für afrikanische Gesellschaften festgestellt, indem er den Zusammenhang zwischen staatlicher Praxis und kulturellen Traditionen untersuchte.

„Das zentrale Element des sozialen Normensystems der afrikanischen Gesellschaften ist die Idee der gegenseitigen Hilfe und der Solidarität unter Verwandten. Diese Normen haben ihre Wurzeln in den Agrargesellschaften des vorkolonialen Afrika, mit ihrer vordringlich reproduktionsorientierten Subsistenzwirtschaft. ... Familiäre und ethnische Solidarverpflichtungen, wenn auch in modifizierter Form, stehen nach wie vor im Mittelpunkt der afrikanischen Alltagskultur“ (ebd.).

Im Senegal spiegelt sich dies wider im Begriff der *demokaraasi*<sup>13</sup>, der die überkommenen Normen und Wertvorstellungen mit dem westlich-demokratischen Modell verknüpft. Traditionelle kommunitaristische Vorstellungen wurden so erweitert um die formalen demokratischen Werte wie freie Wahlen, Versammlungsfreiheit und andere zivile Freiheiten. Das Konzept der *demokaraasi* betont Werte wie Konsens in Entscheidungsfindung, Solidarität, Gegenseitigkeit in der Ressourcennutzung und Gleichbehandlung aller (vgl. Gellar 2005: 12).

Auch wenn das Konzept der *demokaraasi* Indikatoren zur Bewertung des demokratischen Gehalts von Wahlinstitutionen beinhaltet, liegt der Schwerpunkt darauf, dass Wähler des gleichen sozialen Netzwerkes (Familie, Dorf, Nachbarschaft oder religiöse Gemeinschaft) in ihrer Unterstützung eines Kandidaten oder einer Politik übereinstimmen sollten, um die lokale Solidarität zu stärken. Dabei wird es nicht als Widerspruch begriffen, dass dieses System zugleich einen hohen Grad an sozialer Ungleichheit und Abhängigkeit aufweist (vgl. ebd.).

Es wird erwartet, dass die gewählten Vertreter die Ressourcen, über die sie verfügen können, mit ihrer Wählerschaft teilen und sie entweder durch öffentliche oder private Kanäle fair verteilen. Dabei wird hinsichtlich des Aspekts der Umverteilung des gesellschaftlichen Reichtums unterschieden zwischen dem legitimen Umverteilungsmechanismus klientelistischer Strukturen und der als moralisch illegitim empfundenen, allein auf persönlicher Bereicherung ausgerichteten Korruption (vgl. Beck 2002: 540).

Beck (ebd.: 543) analysiert die Funktion des Klientelismus im Senegal folgendermaßen: klientelistische Netzwerke sind die effektivste Methode, politische Unterstützung zu erhalten, während sie gleichzeitig den lokalen Machträgern

---

<sup>13</sup> ‚Demokaraasi‘ bedeutet Demokratie auf Wolof, der lingua franca im Senegal.

erlauben, Zugang zu Ressourcen zu bekommen, die es ihnen ermöglichen, die sozialen Hierarchien und ihren Status in diesen Hierarchien zu reproduzieren. Diese beiden Faktoren hängen eng zusammen mit einem dritten: der Erwartungshaltung der Bevölkerung an den Staat, die für einen Großteil der Bevölkerung eine Überlebensstrategie geworden ist (vgl. ebd.).

Barker (1973: 291) fasst die sozialen Funktionen, die lokalen Machträgern damit innerhalb des Patron-Klient-Verhältnisses zukommen, folgendermaßen zusammen:

„Those who hold local offices in the party have some control over which persons in the locality receive the benefits from central government spending and they are responsible for preventing conflicts in subsidiary communities from becoming too intense and for helping people in their dealings with the administration and perhaps for easing them out of more personal difficulties as well” (ebd.).

Diese Analyse wird auch durch meine eigene Beobachtung bestätigt. In einem Interview äußerte der *Conseiller M.D.*, die Leute würden glauben, ein Politiker oder ein Präsident oder *Conseiller* (der *Communauté Rurale*) könne alles machen. Wenn man Politiker sei, würden alle Leute mit ihren Problemen zu einem kommen, damit man sie regele. Wenn z.B. ein Sohn der Familie ins Gefängnis komme, dann wende man sich an den Präsidenten des *Conseil Rural*, der das mit der Polizeistation klären würde. Die verantwortlichen Polizeibeamten würden daraufhin den Sohn freilassen, aus Angst, der Präsident könnte z.B. einen Minister anrufen, der ihnen dann Schwierigkeiten bereiten würde (Interview 2).

Die Besonderheit der klientelistischen Struktur Senegals ist, dass sie sich nicht wie zum Beispiel in Burundi oder Sudan auf religiöse oder ethnische Merkmale stützt, sondern im Gegenteil eine hohe Inklusionskraft aufweist. Beck (2002: 534) führt die relative politische Stabilität des Landes auf ebendiesen inklusiven Charakter der Netzwerke zurück.

In den Zeiten des Einparteienregimes hat die spezifische Funktionsweise des Klientelismus dazu beigetragen, politische Auseinandersetzungen nicht verstummen zu lassen, sondern im Gegenteil eine rege, öffentlich ausgetragene Konkurrenz zu bewirken. Zudem wurde die Möglichkeit des Regimes dahingehend eingeschränkt, nach Belieben lokale Posten zu besetzen, da es schwierig war, jemanden ohne lokale Klientel einzusetzen (Coulon 1998: 617).

Tetzlaff (1996: 79) beschreibt das politische Feld in Afrika als ein Nullsummenspiel: „Der Gewinner gewinnt alles, der Verlierer verliert alles“. Dieser „existenzielle Charakter“ (ebd.) der politischen Machtkämpfe führe dazu, dass eine systemloyale Opposition faktisch unmöglich werde. Im Senegal wird dieses Dilemma durch den Faktionalismus gemildert, neben dem Klientelismus ein zweites Merkmal der politischen Kultur Senegals.

Von Faktionen (auch *tendance*, Clan oder Clique genannt) spricht man, wenn sich die um einen Clanführer gebildeten Klientelnetze im innerparteilichen Wettstreit gegenüberstehen (vgl. Weiss 1998: 3).

Der Faktionalismus wurde zu einem bestimmenden Muster politischen Verhaltens unter Senghor, der auf diese Weise die konkurrierenden Clans in die Parteistruktur integrierte, so dass Auseinandersetzungen innerhalb der dominierenden Partei möglich wurden (vgl. Beck 2002: 535).

Bei diesen Auseinandersetzungen geht es um die Besetzung der Parteiämter und damit um den Zugang zu den vom Staat verwalteten Ressourcen. Diese oft erbittert geführten Auseinandersetzungen bleiben allerdings lokal begrenzt und müssen unterhalb der Ebene der Partei-Spitze bleiben, da sie sonst die Position des Präsidenten als oberstem politischem Schiedsrichter und Verteiler von Ressourcen gefährden könnten (vgl. Barker 1973: 300).

Die oben gemachten Ausführungen zeigen, dass das politische Systems Senegals auf dem Konzept des Clans beruht, das eine „Übertragung des Patron-Klient-Verhältnisses auf den politischen Bereich“ (Weiss 1998: 3) darstellt. Dabei kann der Clanführer solange mit der Unterstützung seiner Gefolgschaft rechnen, als er deren materiellen Erwartungen erfüllt, was sich auch im Phänomen der *transhumance*<sup>14</sup> ausdrückt.

Dieses Phänomen charakterisiert auch den Machtwechsel im Jahr 2000, bei dem viele ehemalige PS-Funktionäre in die neue Regierungspartei PDS übergetreten sind. In einem Interview sagte der *Conseiller M.D.* dazu: Mit der *alternance* hätten viele die Partei gewechselt und seien der PDS beigetreten, um weiter von ihren Privilegien profitieren zu können, „qu'on ne leur coupe pas le robinet“, und um nicht zur

---

<sup>14</sup> ‚Transhumance‘ bedeutet eigentlich die Wanderungsbewegung der Viehherden, auf der Suche nach neuen Weidegründen und meint hier den Parteiwechsel ehemaliger PS-Funktionäre und Ex-Politiker in die Reihen der neuen Machthaber.

Verantwortung gezogen zu werden für all die schwarzen Geschäfte, die unter der PS gemacht worden seien (Interview 2).

An dieser Stelle sei auf ein anderes Strukturmerkmal afrikanischer Mehrparteiensysteme verwiesen. Die sozio-ökonomische Grundlage der Parteienbildung in Europa, welche die Parteien zu Programmparteien machte, die die verschiedenen sozio-ökonomischen Interessen ihrer Wählerschaft repräsentierten, fehlt im Senegal wie in vielen afrikanischen Ländern weitgehend. Erstens stellen in den meisten afrikanischen Ländern Kleinbauern mit hohem Subsistenzanteil und Kleingewerbetreibende die Bevölkerungsmehrheit. Darüber hinaus verlaufen die Sozialstrukturen quer zu den gängigen europäischen Differenzierungen wie Schicht und Klasse, da für viele Staaten auf allen Einkommensebenen eine Kombination unterschiedlicher Einkommensarten, etwa aus der Landwirtschaft, Kleingewerbe und Lohnarbeit typisch ist. Damit sind letztlich alle Parteien auf die gleichen sozio-ökonomischen Gruppen für einen Wahlsieg angewiesen, so dass Partei-Auseinandersetzungen meist nicht auf ideologischen Differenzen, sondern auf personenbezogenen Konflikten beruhen, was einen Parteiwechsel aus materiellen Gründen vereinfacht (vgl. Neubert 1999: 263).

Es wurde gezeigt, dass im Senegal zwei Systeme miteinander verwoben sind, nämlich das patrimoniale der persönlichen Beziehungen und das legal-rationale der Bürokratie, womit auf den Senegal die Kriterien eines neopatrimonialen Staates zutreffen (vgl. Gellar 2005: 176; Ermann 2003: 278; Bratton/ van de Walle 1994: 458).

Klientelismus und Faktionalismus stellen hierbei gesellschaftliche Konventionen dar und erhalten dadurch den Status von „informellen Institutionen“ (Liebert/ Lauth 1999: 12), die zwar nicht formal-demokratisch legitimiert sind, aber unter den spezifischen Bedingungen der politischen Kultur Senegals Partizipationskanäle sind, die Staat und Gesellschaft verbinden. Aus Mangel an effektiven alternativen Partizipationsmöglichkeiten besteht im Senegal wie in vielen afrikanischen Ländern für Menschen mit niedrigem sozialem Status die einzige effektive Möglichkeit, Interessen politisch zu verfolgen, darin, den lokalen Patron zu kontaktieren (vgl. Schimitzek 1986: 63). Klientelismus kann also auch als Mechanismus dienen, um die Schwäche der institutionellen Institutionen auszugleichen, indem es einen

bestimmten politischen Zugang ermöglicht und ein bestimmtes Maß an politischer Verantwortung garantiert (vgl. Beck 2002: 530).

Die Persistenz dieser Strukturen ist daher nicht Ausdruck einer ‚civic incompetence‘<sup>15</sup>, sondern einer rationalen Handlungsstrategie der Bevölkerung (vgl. Tull 2001: 89).

Gellar (2005: 158) geht daher davon aus, dass solange sich die strukturellen Rahmenbedingungen nicht ändern, Klientelismus weiterhin ein Hauptmerkmal der politischen Kultur Senegals bleiben wird:

„Given Senegal’s long traditions of patrimonial politics, clientelism is likely to remain a central feature of Senegalese political life for many years to come – as long as access to state resources remains the main objective of Senegal’s political class, the presidency continues to control state resources, and the state remains the country’s primary employer” (ebd.).

Der Rückgriff auf diese Patronagesysteme bleibt dementsprechend in dem Maße virulent, in dem bestimmte soziale Infrastrukturen noch nicht gewährleistet sind. Beck (2002: 543) betont hier die wichtige positive Rolle, die Emigranten durch ihr Engagement in der Finanzierung und Bereitstellung solcher Infrastrukturen in ihren Herkunftsdörfern spielen.

Die erläuterten informellen Institutionen besitzen eine hohe Relevanz für die Funktionsweisen der formal-demokratischen Institutionen, da sie sowohl stabilisierend wirken als auch Teilhabemöglichkeiten einschränken können. Letzteres wird im Kapitel zu den strukturellen Hindernissen einer erfolgreichen Dezentralisierung auszuführen sein.

### **4.3 Dezentralisierungsreformen**

Es lassen sich drei Phasen des senegalesischen Dezentralisierungsprozesses ausmachen: in der ersten Phase fand eine Delegation von Staatsaufgaben an staatliche Unternehmen und parastaatliche Entwicklungsagenturen statt, die zweite Phase war gekennzeichnet durch eine Dekonzentrierung der staatlichen Macht, in der

---

<sup>15</sup> Zum Konzept der ‚civic competence‘ vgl. ausführlich Dahl 1998: 69-76.

dritten Phase schließlich wurden regionale, municipale und lokale Regierungsebenen wiederbelebt oder neu eingerichtet (vgl. Vengroff 2000: 8).

Die erste Phase lässt sich zeitlich in den 1960er Jahren verorten. Während auf administrativer Ebene eine Konzentrierung des staatlichen Verwaltungsapparates stattfand, wurde gleichzeitig die wirtschaftliche Entwicklung des Landes an große regionale Entwicklungsgesellschaften delegiert, die den Erdnussanbau, die wichtigste Exportquelle des Landes, organisieren sollten (vgl. Diouf 1993: 237).

Das System der staatlichen Entwicklungsgesellschaften brach allerdings Ende der 1960er Jahre zusammen. Wie weiter oben erwähnt bedrohte der Widerstand der Bauern gegen das staatliche Vermarktungssystem für Erdnüsse die wirtschaftliche Lebensfähigkeit des Landes. Dies führte zu einer sozio-ökonomischen Krise (*malaise paysan*), welche die Regierung stark unter Druck setzte und in deren Verlauf sie gezwungen war, sich nach alternativen Formen der Organisation von Erdnussproduktion und -vermarktung umzusehen, um dieser Krise zu begegnen (vgl. Schumacher 1975: 184; Diop/ Diouf 1990: 52).

1972 wurde mit dem Umbau der territorialen und lokalen Administration und der Einrichtung von ländlichen Gemeinden (*Communautés Rurales*) die zweite Phase der Reformen eingeleitet. Es wurden 320 Gemeinden gebildet, die durchschnittlich 30 bis 80 Dörfer umfassen. Die Räte (*Conseils Ruraux*) setzen sich aus 32 Mandatsträgern (*Élu*, bzw. *Conseiller*) zusammen, die im Fünf-Jahres-Rhythmus gewählt werden und denen der Präsident des *Conseil Rural* vorsteht (vgl. Vengroff 2000: 8).

Diese Strukturreform war erst im Jahr 1982 flächendeckend abgeschlossen. Sie griff am effektivsten im Erdnussbecken; in den Randzonen des Landes wie dem Senegal-Flusstal und der Casamance hingegen stieß das neue System wegen seiner integrationistischen Stoßrichtung auf starken Widerstand, so dass effektiv bis 1990 nur die Landräte dieses Gebietes funktionsfähig waren (vgl. Diouf 1993: 243).

Die Reform bedeutete jedoch einen ersten Schritt zur Selbstverwaltung der lokalen Gebietskörperschaften, durch den die mangelnde Partizipation der Bevölkerung und die Unangepasstheit der Verwaltungsstrukturen beantwortet werden sollte (Blundo/ Jaubert 1998: 66).

Die neuen Landräte waren jedoch weder in finanzieller noch in rechtlicher Hinsicht autonom: der *Sous-préfet*<sup>16</sup> kontrollierte sowohl politisch als auch rechtlich den budgetären Prozess der Gemeinden (*tutelle*) (vgl. Diop/ Diouf 1990: 53).

Die *tutelle* erwies sich somit als wirksames Mittel, die politischen Auswirkungen der Reform zu neutralisieren, so dass die Selbstverwaltungspotentiale der Landgemeinden gar nicht erst wirksam werden konnten und die Ausdehnung der Partizipationschancen der Bevölkerung demokratische Rhetorik blieb (vgl. ebd.: 55). Dies liegt sicherlich zu einem erheblichen Teil in den informellen Zielen der Reform begründet. Neben der Funktion des Machterhalts und der Wiederherstellung der Legitimität des Einparteienstaats waren die Reformen der Versuch einer territorial-administrativen Durchdringung des Landes, um die administrative Kontrolle bis ins letzte Dorf auszuweiten (vgl. Diouf 1993: 242).

Außerdem sollte durch die Reform die Verbindung der Regierungspartei PS zu den lokalen Eliten, unter anderem den muslimischen Bruderschaften, welche die lokalen Kooperativen kontrollierten und eine große Anhängerschaft hatten, gestärkt werden (vgl. Vengroff 2000: 8).

Sowohl die expliziten als auch die impliziten Ziele der Reformen wurden nur bedingt erreicht. Ende der 1980er Jahre geriet das Regime erneut in eine Krise.

„The decline, and in most cases disappearance of the parastatal rural development societies, new threats of rural non-compliance with government policy, and the general retrenchment of state activities as part of series of structural adjustment programs have left both center and periphery with little choice but to propose greater transfer of “authority” and responsibilities to the local level” ( ebd.: 9).

Weitere Dezentralisierungsreformen schienen die einzige Möglichkeit, die Macht dauerhaft zu sichern und gleichzeitig den Anschein demokratischer Prozessgestaltung zu wahren. Daher wurde 1990 mit einer weiteren Gesetzesänderung die dritte Phase der Reformen eingeleitet.

Das Gesetz von 1990 gewährte den Landgemeinden eine gewisse Autonomie: die Budgethoheit wurde dem *Sous-préfet* genommen und dem Präsidenten der Landgemeinde übertragen, so dass hier zum ersten Mal eine wirkliche Devolution stattfand (vgl. Vengroff 2000: 10).

---

<sup>16</sup> Zum administrativen Aufbau siehe weiter unten.

Für Tull (2001: 115) ist dies die entscheidende Zäsur des senegalesischen Dezentralisierungsprozesses.

„Mit ihr wurden die institutionellen Rahmenbedingungen geschaffen, die eine ausführliche Darstellung und Analyse des senegalesischen Falls unter den Gesichtspunkten der Demokratisierung und Leistungserbringung erst rechtfertigen“ (ebd.).

Ein umfassendes Gesetzespaket brachte 1996 weitere Änderungen: den lokalen Selbstverwaltungskörperschaften wurde die Zuständigkeit für Planung und Implementierung in neun Bereichen übertragen: Bildung, Gesundheit, Umwelt- und Ressourcenschutz, Stadt- und Wohnungswesen, Kultur, Jugend, Sport und Freizeit, Sozialwesen, Regionalplanung und die Verwaltung der Böden (vgl. Diop 2006: 89).

Die Finanzierung dieser Aufgaben sollte einerseits über lokal erhobene Steuern und Gebühren, andererseits mittels eines zentralstaatlichen Finanztransfers sichergestellt werden. Mit dem Gesetz zur Dezentralisierung von 1996 und dem Aufgabentransfer wurde ein *Fonds de Dotation de la Décentralisation* eingerichtet, aus dem der Staat den lokalen Selbstverwaltungseinheiten (*Régions*, *Communes* und *Communautés Rurales*) Mittel zuweist, die denen entsprechen, die der Staat vorher für die gleichen Aufgaben aufgewandt hat (vgl. ebd.: 90).

Zudem wurden die wahlrechtlichen Bestimmungen dahingehend modifiziert, dass der *Conseil Rural* nun zur einen Hälfte nach dem Mehrheitsprinzip und zur anderen nach dem Verhältniswahlrecht gewählt wurde (vgl. Blundo 1998b: 42).

Zusätzlich zu dieser Devolution wurde die zentralstaatliche Verwaltung weiter dezentriert, so dass jetzt bestimmte administrative Leistungen, die vorher in der Hauptstadt erledigt werden mussten, in den Landgemeinden erbracht werden konnten (vgl. Tull 2001: 116).

Auch die Regionen wurden in den Status von Selbstverwaltungskörperschaften (*collectivités locales*) erhoben und erhielten damit gewählte Entscheidungsinstanzen (*Conseil Régional*), die allerdings gedoppelt wurden vom parallel verlaufenden Aufbau der Territorialverwaltung, der seitdem folgendermaßen aussieht: die größte territoriale Einheit sind die *Régions*, an deren Verwaltungsspitze jeweils ein *Gouverneur* steht. Die Region ist aufgeteilt in *Départements*, denen jeweils ein *Préfet* vorsteht. Die *Départements* wiederum sind in ein oder mehrere Arrondissement untergliedert, die von den *Sous-préfets* geleitet werden. Die Leiter dieser dezentrierten territorialen Verwaltungseinheiten werden vom

Innenministerium ernannt und allein diesem verantwortlich (vgl. Diop 2006: 86; Blundo 2001: 117).

Die offiziellen Ziele dieser letzten Reform wurden wiederum normativ demokratisch begründet: die Bevölkerung sollte mittels der Selbstverwaltungsorgane ihre Angelegenheiten lokal regeln, wodurch eine effizientere Produktion und Versorgung öffentlicher Dienstleistungen gewährleistet werden sollte; durch größere Partizipationschancen sollte eine Vertiefung der Demokratie erreicht werden; der Abbau regionaler Unterschiede sollte zu einer gleichmäßigeren Entwicklung des Landes beitragen (vgl. ebd.: 117).

Blundo und Jaubert (1998: 70) analysieren die Reformen jedoch vor allem als ein Mittel der Regierungspartei, auch die ländlichen Gegenden zu politisieren, die lokalen Eliten in die Klientel-Strukturen mit einzubeziehen und somit die lokalen Parteistrukturen zu revitalisieren.

Als weiterer innenpolitischer Grund ist zudem der innenpolitische Druck durch den Casamance-Konflikt in Betracht zu ziehen. Die Sezessionsbewegung in der Casamance war zu dieser Zeit an einen kritischen Punkt gelangt, was politische Konzessionen in der Architektur der lokalen Selbstverwaltung notwendig machte (vgl. Tull 2001: 118). Die Dezentralisierung bot für beide Seiten einen Weg aus dem Konflikt, weil sie einige der Forderungen nach mehr lokalen Freiheiten befriedigte und gleichzeitig die nationale Einheit erhielt (vgl. Gellar 2005: 160).

Auch der externe Druck durch die Weltbank und die bilateralen Geber hat sicherlich dazu beigetragen, die Dezentralisierungsmaßnahmen durchzuführen. Senegal, das als Musterland der demokratischen Entwicklung galt, musste institutionell Zeichen setzen, dass dieser Weg fortgesetzt würde, um die demokratische Reputation des Regimes zu wahren. Dies war umso wichtiger, als ein großer Teil des Staatshaushaltes über die Budgethilfe der Geber finanziert wurde (und immer noch wird), ohne die der senegalesische Staat nicht lebensfähig wäre (vgl. Villalón 1995: 89).

Umstritten ist in der politikwissenschaftlichen Fachliteratur, ob zivilgesellschaftlicher Druck dazu beigetragen hat, die Reformen voranzutreiben. Laut Vengroff (2000: 9) hat schon die Reform 1972 einen Anreiz geliefert, eine größere lokale Autonomie und mehr Kontrolle über die lokalen Ressourcen und Entwicklungsinitiativen zu fordern, so dass die späteren Reformen als Reaktion auf

langjährige Forderungen der lokalen Basis zu sehen seien. Für Tull (2001: 121) ist es jedoch wahrscheinlicher, dass solch ein Druck eher von einflussreichen Clans und/oder lokalen Parteigremien kam. Tull (ebd.) und Vengroff (2000: 10) stimmen jedoch in der Beurteilung überein, dass die Reform eine Konzession der Parteiführung an die lokale Basis war, um das unter Druck geratene Regime zu entlasten, weil der lokalen Parteibasis so der Zugang zu neuen Ressourcen geöffnet wurde (vgl. auch Sardan 1998: 169).

Somit würde auf den senegalesischen Dezentralisierungsprozess das zutreffen, was Bratton/ van de Walle (1994: 466) als ein allgemeines Handlungsmuster in den neopatrimonialen Regimen Afrikas ausmachen. Sie argumentieren, dass derartige Reformen Ausdruck von Auseinandersetzungen um legale Regeln sind, welche die Möglichkeit für Wettbewerb und Partizipation, und damit gleichzeitig den Zugang zu den von der Regierungspartei monopolisierten Ressourcen ausweiten sollen.

Zusammenfassend sei hier die Typologie Schmitzeks (1986: 65) aufgegriffen: die Reformen lassen sich als Reaktion auf eine Partizipations-, eine Penetrations- und eine Umverteilungskrise analysieren. Tulls (2001: 124) Schlussfolgerung, dass das Dezentralisierungsprojekt im Senegal einem politischen Kalkül entspringe, dessen Ziel in der Vereinbarkeit von Reform, Machterhalt und der Aneignung von Entwicklungshilferenten liege, trifft damit durchaus zu.

## 5. Lokale Partizipation im Senegal

### 5.1 Partizipation in der Dezentralisierung

Um Chancen und Grenzen der lokalen Partizipation im Senegal beurteilen zu können, werden im Folgenden mehrere für den Senegal typische Erscheinungsformen von Partizipation dargestellt. Als wichtigste **verfasste** und **indirekte** Beteiligungsform wird zunächst die elektorale Partizipation auf der Ebene der Landgemeinden dargestellt.

Als Formen der **direkten** Partizipation werden danach der Kontakt zwischen der Bevölkerung und den Mandatsträgern, die Teilnahme von Bürgern an öffentlichen Sitzungen sowie Konsultationen der Bevölkerung durch Mandatsträger untersucht. Einige Autoren (vgl. Crook/ Manor 1998: 8) ziehen zudem die Aufkommensrate der lokal erhobenen Steuern als Indikator für die Partizipation der Bevölkerung heran. Im Fall der *Communautés Rurales* im Senegal wäre dies die *taxe rurale*, eine Art Kopfsteuer, die eine der Haupteinnahmequelle der ländlichen Gemeinden darstellt<sup>17</sup>. In vielen Gemeinden beträgt die Steueraufkommensrate jedoch gleich Null oder die Steuern werden nur unregelmäßig eingezogen, da der *Conseil Rural* kaum über effektive Steuererhebungskapazitäten verfügt (vgl. Dickovick 2005: 190; Diop 2006: 189). Da aus diesen Zahlen keine gesicherten Rückschlüsse auf die Partizipationsbereitschaft der Bevölkerung zu ziehen sind, wird der „Steuer-Indikator“ nicht weiter verfolgt.

Am Beispiel der Frauenbasisgruppen wird die **informelle, zivilgesellschaftliche** Partizipation von Frauen dargestellt. Auch wenn es diese Form der Beteiligung schon vor den Dezentralisierungsmaßnahmen gab, gilt es nun zu untersuchen, wo sich Schnittstellen mit der formellen Politik und den dezentralen Strukturen finden lassen.

---

<sup>17</sup> Zum Zusammenhang zwischen lokalem Steuereinzug, Zahlungsbereitschaft der Bevölkerung und Dezentralisierung im Senegal vgl. ausführlich Juul (2006).

### 5.1.1 Elektorale Partizipation

Wahlen sind ein zentrales Element einer repräsentativen Demokratie. In periodischen Abständen hat die Bevölkerung die Möglichkeit, ihre Vertreter zu wählen, diese im Amt zu bestätigen bzw. durch Abwahl zu sanktionieren. Wahlen stellen somit einen Kontrollmechanismus dar und sind das „wichtigste Verfahren zur Legitimierung politischer Herrschaft“ (Fuchs 2000: 257). Ein erhoffter Effekt der Dezentalisierungsmaßnahmen und damit der Lokalwahlen ist außerdem eine erhöhte Effizienz und verbesserte Bedarfsorientierung, indem öffentliche Dienstleistungen den lokalen Präferenzen angepasst werden, da „lokal gewählte Führer die Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung besser kennen und diese auch durch den Wahlmodus verbindlicher berücksichtigen“ (Thomi 2001: 35).

Die Ausgestaltung des Wahlsystems spielt dabei allerdings eine entscheidende Rolle. Wie zu zeigen ist, wirken sich im Senegal Faktoren wie Mischwahlsystem, Wahllisten und das Verbot von parteilosen Kandidaten negativ auf die Kontrollfunktion aus.

Durch die Dezentalisierungsreformen hat die Bevölkerung der ländlichen Gebiete Senegals die Möglichkeit bekommen, ihre eigenen Vertreter in die Selbstverwaltungsorgane zu wählen.

Bei den Lokalwahlen (Regional-, Munizipal- und Ruralwahlen) im Mai 2002 lag die Wahlbeteiligung der 2,7 Millionen registrierten Wähler bei durchschnittlich 50,2%<sup>18</sup> (siehe UN Development Programme 2005: 1). Es liegen allerdings keine valablen Statistiken darüber vor, wie sich die Wahlbeteiligung auf die verschiedenen Ebenen der Selbstverwaltungsorgane verteilt, weswegen im Folgenden die Lokalwahlen im Jahr 1996 analysiert werden. Die Lokalwahlen im Jahr 1990 können ebenfalls nicht als Vergleich herangezogen werden, da sie von den Oppositionsparteien boykottiert wurden und so ein verzerrtes Bild liefern würden. Die Lokalwahlen 1996 waren daher die ersten völlig freien und fairen Wahlen (vgl. Vengroff 2000: 12).

Die Beteiligung an den Wahlen zu den *Conseils Ruraux* im Jahr 1996 lag bei durchschnittlich 45,6% (siehe ebd.). Einschränkend ist jedoch zu sagen, dass dieser Prozentsatz nur die Wahlbeteiligung der in den Wählerlisten registrierten Wähler

---

<sup>18</sup> Es liegen keine Zahlen darüber vor, wie viel Prozent der potenziell Wahlberechtigten sich eingeschrieben haben.

widerspiegelt. Da sich im Vorfeld der Wahlen nur 68% aller Stimmberechtigten haben registrieren lassen, lag die tatsächliche Wahlbeteiligung aller *potenziell* Stimmberechtigten damit etwas niedriger (siehe Tull 2001: 129).

Verglichen sowohl mit anderen afrikanischen Ländern (vgl. Vengroff 2000: 12), als auch mit der Wahlbeteiligung an den Parlamentswahlen 1993 und 1998 ist diese Wahlbeteiligung jedoch als recht respektabel einzuschätzen. Bei den Parlamentswahlen lag die Wahlbeteiligung mit 40% bzw. 39% jeweils deutlich niedriger (siehe Weiss 1998: 54).

In Bezug auf den innenpolitischen Kontext ist anzunehmen, dass die hohe Wahlbeteiligung unter anderem auch auf die Tatsache zurückzuführen ist, dass die Lokalwahlen von allen Parteien als Vorbereitung für die zwei Jahre darauf stattfindenden Parlamentswahlen im Jahr 1998 gesehen wurden, was zu einer großen Mobilisierung der Wählerschaft geführt hat (vgl. Tull 2001: 184).

Dennoch könnte die relativ hohe Beteiligung als Zeichen gewertet werden, dass die Partizipationschancen im Rahmen der elektoralen Partizipation auf lokaler Ebene gestiegen sind und von der Bevölkerung wahrgenommen wurden. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Wahlbeteiligung bei den nächsten Lokalwahlen, die voraussichtlich 2008<sup>19</sup> stattfinden werden, entwickelt.

Durch die spezifische institutionelle Ausgestaltung des senegalesischen Wahlsystems mit einem Mischwahlsystem, das klar die herrschende Partei bevorzugt, und durch den Gebrauch von Wahllisten werden allerdings die Chancen, die Lokalwahlen bieten, begrenzt.

Bis 1996 wurden alle Sitze des *Conseil Rural* nach dem Mehrheitsprinzip verteilt. Der Akt der lokalen Mehrparteienwahlen wurde dadurch faktisch bedeutungslos, da die PS aufgrund ihrer Dominanz ihre Alleinherrschaft in praktisch allen Landräten bestätigen konnte (vgl. Blundo 1998b: 43). Durch die Änderung des Wahlgesetzes vom einfachen Mehrheitswahlrecht in ein Mischsystem wird seitdem nur noch die Hälfte der Sitze nach dem Mehrheitssystem verteilt, während die Verteilung der anderen Hälfte der Sitze nach dem Verhältniswahlsystem erfolgt.

Zwar konnte die Regierungspartei PS bei den Wahlen 1996 immer noch die Kontrolle über die meisten Landräte behaupten, indem sie die Mehrheit in 302 von 320 Landgemeinden errang (siehe Vengroff 2000: 12), so wie bei den Lokalwahlen

---

<sup>19</sup> Theoretisch ist die Legislaturperiode des *Conseil Rural* auf 5 Jahre festgelegt, die nächsten Wahlen müssten also eigentlich noch dieses Jahr stattfinden, wurden aber auf 2008 verschoben.

2002 die Regierungspartei PDS erwartungsgemäß die Mehrheit in den meisten *Comunautés Rurales* bekommen hat (siehe UN Development Programme 2005: 1).

Jedoch erlaubte das neue Wahlsystem den großen Oppositionsparteien in den meisten Landgemeinde zumindest einige Sitze zu gewinnen (vgl. ebd.: 13) und so die absolute Vormachtstellung der dominierenden Partei zu brechen.

Das reformierte Wahlsystem hat damit ermöglicht, dass die Oppositionsparteien in vielen Landräten überhaupt vertreten sind, was im Sinne der Mehrparteiendemokratie zunächst als Fortschritt gelten kann. Ihr niedriger Repräsentationsgrad reicht jedoch offensichtlich nicht dazu aus, eine effektive Kontrolle der Ratsmehrheit auszuüben oder auch nur Oppositionspolitik im Sinne von Rechenschaftsforderungen zu betreiben. In seiner empirischen Untersuchung zweier Gemeinden kommt Tull (2001: 166) vielmehr zu dem Schluss, dass die Mandatsträger der Oppositionsparteien dem „Risiko einer vollständigen Exklusion vorbeugen, indem sie ein für sich profitables Arrangement mit der dominierenden *tendance* suchen“.

Die wichtige Funktion, die Oppositionsparteien in einer Mehrparteiendemokratie zukommt, Rechenschaftspflicht einzufordern und durchzusetzen, wird also faktisch nicht wahrgenommen.

Die Funktion von Wahlen insgesamt, als Sanktionsmechanismus enttäuschter Wähler und Druckmittel zur Rechenschaftspflicht zu dienen, wird auch dadurch eingeschränkt, dass die Wahlen über Parteilisten stattfinden. Die Mandatsträger sind auf diese Weise nicht ihren Wählern, sondern der nationalen Parteihierarchie rechenschaftspflichtig (vgl. Beck 2001: 610). Es ist keine Rückkoppelung zwischen Wählerwille und der Zusammensetzung der Landräte möglich, da die Wähler keine gezielte Stimmabgabe zugunsten eines potenziellen Repräsentanten vornehmen können. Die eigentliche Selektion der lokalen Mandatsträger findet vielmehr bei partei-internen Vorwahlen, die über die Zusammensetzung der Listen entscheiden, statt, da eine Nominierung – zumindest bei den dominierenden Parteien - praktisch einer Wahl in den Landrat gleichkommt (vgl. Tull 2001: 143).

Die Chance der lokalen Clanführer zur Aufnahme in die Wahllisten hängt wiederum von ihrer Stellung innerhalb der nationalen Parteihierarchie ab (vgl. Beck 2001: 610). Um ihre Position zu stärken, suchen diese Anschluss an einen supra-lokalen Patron. Macht und Ressourcen dieses Patrons entscheiden dann darüber, welche *tendance* in

der Gemeinde die Vorherrschaft erringt. Letztlich bestimmen also Akteure außerhalb der Gemeinden über die Zusammensetzung des Landrats und die Machtverhältnisse in den Gemeinden, die zudem von nationalen Interessen geprägt sein können. Diese Tatsache verringert offenkundig bei der Bevölkerung den Anreiz, von den elektoralen Partizipationsmöglichkeiten Gebrauch zu machen (vgl. Blundo/ Jaubert 1998: 72).

Ein anderer institutioneller Mechanismus zur politischen Kontrolle der lokalen Entscheidungsinstanzen ist das Verbot von parteiloser Kandidatur bei den Lokalwahlen. Repräsentanten zivilgesellschaftlicher Gruppen werden damit ausgeschlossen (sofern sie nicht einer Partei angehören), was dazu führt, dass die Wahlen und der *Conseil Rural* hoch politisiert werden (vgl. Gellar 2005: 74; Samb 2004: 51). Dies bedeutet, dass sich z.B. die Führer der Bauernorganisationen, die bis 1996 ein Viertel der Ratsmitglieder stellten und häufig über eine größere Legitimation verfügen als die Kandidaten der politischen Parteien, nicht mehr wählen lassen können (vgl. Samb 2004: 51).

Hierin kann eine Bestätigung für das politische Ziel der Regierung gesehen werden, durch die Reform den lokalen Clan- und Klientelgruppen Zugriff auf die Ressourcen zu ermöglichen. Auch hätte es den zentralstaatlichen Tendenzen und dem Alleinvertretungsanspruch der PS widersprochen, mit der Zulassung von parteilosen Kandidaten autonomen zivilgesellschaftlichen Gruppen eine Chance für die Wahl in die Landräte zu geben (vgl. Tull 2001: 189)

### 5.1.2 Direkte Partizipation

Wie oben bei den begrifflichen Unterscheidungen der Partizipation erläutert, kann direkte Partizipation z.B. über öffentliche Versammlungen, Konsultationen und den Kontakt zwischen Bevölkerung und Mandatsträgern hergestellt werden. Gerade in dezentralen lokalen Gemeinden sind die Bedingungen für direkte Partizipationsformen besonders günstig, allein schon wegen der räumlichen Nähe und den damit verbundenen sozialen Kontakten der Wähler zu den Mandatsträgern.

Öffentliche Versammlungen, wie sie in anderen westafrikanischen Ländern stattfinden, sind im Senegal nicht zu finden. In Mali z.B. wurden im Zuge des Dezentralisierungsprozesses eine Reihe von Regional- und Lokalversammlungen abgehalten, die dazu genutzt wurden, die Bevölkerung über den Dezentralisierungsprozess zu informieren und sie in dessen Implementierung einzubeziehen. Solche Versammlungen können Mandatsträger jedoch auch in Bedrängnis bringen: in Karnataka (Indien) gaben die Mandatsträger es recht schnell wieder auf, Versammlungen in den Dörfern zu organisieren, weil sie sich zu vielen unangenehmen Fragen ausgesetzt sahen (vgl. Blair 2000: 30).

Ein solches nicht-konsultatives Politikverständnis bescheinigt Vengroff (2000: 20) auch vielen Mandatsträgern im Senegal. Er kommt zu dem Schluss, dass viele lokale Amts- und Mandatsträger die direkte Partizipation von Bürgern und Assoziationen eher als Bedrohung ihrer Autorität empfinden, anstatt sie positiv als nützliches Mittel zum Dialog mit engagierten Vertretern der Bevölkerung in einem offenen demokratischen Prozess zu betrachten (ebd.).

Auch obligatorische Konsultationen zur Herstellung eines regelmäßigen Dialogs zwischen lokalen Mandatsträgern und Bevölkerung hat der Gesetzgeber im Senegal nicht vorgesehen (vgl. Tull 2001: 188).

Es gibt jedoch andere Formen der direkten Beteiligung an lokalen Entscheidungsprozessen, die sogenannten *cadres de concertation*, die aber nicht in allen Communautés Rurales existent sind. Die *cadres de concertation* – häufig auf Initiative der intervenierenden Geberorganisationen eingerichtet – sollen den Rahmen bieten, in einer Runde von Repräsentanten der jeweiligen lokalen Institution und verschiedenen zivilgesellschaftlichen Vertretern Projekte zu koordinieren, Vorgehensweisen und Aktionen abzustimmen und die Verwendung von Geldern zu diskutieren (vgl. Mercoiret 2003: 205).

Sie sind ein Ansatz, um eine direkte Partizipation von zivilgesellschaftlichen Gruppen zu gewährleisten und dienen gleichzeitig als Schule einer gelebten Demokratie:

„Les cadres de concertation ont permis à des acteurs souvent marginalisés d'exercer des responsabilités sur la base de leurs compétences, de leur sérieux, et de leur engagement, sans que cette reconnaissance ne dépende d'un lien de parenté ou de clientélisme“ (ebd.: 206).

Allerdings leiden auch sie unter den weiter unten als strukturelle Rahmenbedingungen definierten Faktoren, so dass sie häufig missbraucht werden, um persönliche oder politische Macht auszuweiten oder sich finanziell zu bereichern (vgl. ebd.: 207).

Im Abschnitt zu den Frauen-Basisgruppen werde ich noch einmal auf eine besondere Form der *cadres de concertation* zurückkommen.

Als direkte Partizipation könnte theoretisch auch die Beteiligung an den Sitzungen der jeweiligen Selbstverwaltungsorgane gewertet werden. Die Teilnahme der Öffentlichkeit an den regelmäßig stattfindenden Sitzungen des *Conseil Rural* ist rechtlich zwar möglich, in den von Tull (2001: 133) untersuchten Gemeinden hat jedoch im Zeitraum von 1980 bis 1999 kein einziges Gemeindemitglied an den Sitzungen des Landrats teilgenommen (vgl. auch Blundo 1998b: 27). Auch ein Landrat aus Gandon bestätigte mir, dass nur äußerst selten ein Bürger an den Sitzungen teilnimmt und wenn dann nur, wenn es um Entscheidungen über einen Antrag auf Landvergabe geht. Dies sei unter anderem auch darauf zurückzuführen, dass viele Bürger gar nicht wüssten, dass die Ratssitzungen öffentlich sind und jeder ihnen beiwohnen kann (Interview 1; vgl. auch Blundo 1998b: 27).

Dies verweist auf einen wichtigen Aspekt: die Teilnahme am politischen Leben der lokalen Gemeinde wird erschwert durch Informationsdefizite der Bevölkerung. Viele Dörfer der Landgemeinden wissen gar nicht um deren Existenz, geschweige denn von ihren Aufgaben und Pflichten. Während im Dorf, wo die Gemeinde ihren Sitz hat, noch fast alle von der Gemeinde und ihren Aufgaben wissen, verstärkt sich mit der räumlichen Distanz vom Gemeindegort das Informationsdefizit. Besonders Peulh-Dörfer sind häufig sehr abgelegen und nur schwer zu erreichen. Hinzu kommt, dass in diesen Dörfern nur wenige Wolof und noch weniger Französisch sprechen. Dies macht eine Teilnahme an den lokalen politischen Strukturen so gut wie unmöglich (vgl. Lachenmann 2005: 7; Lachenmann 2006: 21).

Der *Conseiller* O.F., der der Ethnie der Peulh angehört, bestätigte mir diesen Sachverhalt. Im Interview sagte er, wenn sein Dorf ein Problem habe, wende es sich an ihn und er vertrete dann ihr Anliegen in der *Communauté Rurale*. Aber die anderen Dörfer ohne *Élu* hätten es sehr viel schwerer, sie seien häufig weiter weg, sehr isoliert und kennen vielleicht noch nicht einmal die *Communauté Rurale* (Interview 3).

Der *Conseil Rural* ist zudem rechtlich nicht verpflichtet, die Bevölkerung über seine Entscheidungen zu informieren. Die Ratsbeschlüsse sollen zwar schriftlich am Gemeindehaus ausgehängt werden, dies ist jedoch in einem Land, in dem die große Mehrheit der Landbevölkerung illiterat ist (die Analphabetenrate liegt bei 61%; siehe UN Development Programme 2007) mehr eine Pro-forma-Geste.

Somit ist es willkürlichen Entscheidungen einzelner *Conseillers* überlassen, die Bevölkerung über Ratsentscheidungen in Kenntnis zu setzen oder nicht. Mit etwas Glück kann auch ein Dorf ohne *Élu* informiert werden: die Präsidentin der Frauengruppe von Ndialam, A.F., berichtete, in ihrem Dorf gäbe es keinen *Élu*, daher habe der *Conseiller* von Lampsar (einem Nachbardorf) einen *adjoint* in Ndialam ausgewählt. Dieser nehme an den monatlichen Sitzungen des *Conseil Rural* teil und informiere dann das Dorf, indem er es nach den Sitzungen zusammenrufe und berichte (Interview 7).

Dabei scheint der *Chef de Village* eine entscheidende Rolle zu spielen. Laut den Forschungsergebnissen von Lachenmann (2005: 7; 2006: 21) hängt es oft von seiner persönlichen Ansicht und Stellung ab, ob das Dorf in die lokalen politischen Strukturen eingebunden ist oder nicht.

Es gibt demnach so gut wie keine offiziellen Formen bzw. Foren, die den Dialog zwischen Bevölkerung und Mandatsträgern organisieren.

Tull (2001: 134) kommt zudem zu dem Ergebnis, dass der Kontakt zwischen Selbsthilfegruppen und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen und dem *Conseil Rural* recht selten ist. Die überwiegende Mehrheit der Organisationen nehme nur offiziellen Kontakt mit den Selbstverwaltungsorganen auf, um die Zuweisung kultivierbarer Flächen zu beantragen (ebd.).

Dies ist auch im Zusammenhang mit der schwachen Leistungserbringung der *Communauté Rurale* zu sehen. Aufgrund jahrelanger Erfahrung von Ineffektivität und mangelnder Leistungserbringung machen zivilgesellschaftliche Gruppen gar nicht erst den Versuch mit den Selbstverwaltungsorganen zusammenzuarbeiten. Stattdessen suchen sie den direkten Kontakt zu Gebern oder versuchen über Patronagekanäle ihre Anliegen zu fördern (vgl. Vengroff 2000: 20).

Bei den von mir geführten Gesprächen wurde deutlich, dass der direkte Kontakt der Verantwortlichen von Selbsthilfegruppen zu den Mandatsträgern sich daher größtenteils auf der informelle Ebene abzuspielen scheint, womit die Ergebnisse

Lachenmanns (2005: 7) bestätigt werden. Je nach persönlichen Beziehungen kann der Kontakt besser oder schlechter ausfallen: nach ihrem Verhältnis zur *Communauté Rurale* gefragt, antwortete die Präsidentin der Frauengruppe X.D. aus Ngaye-Ngaye, einem Dorf direkt neben Gandon, es sei ein sehr guter Kontakt. Durch die Dezentralisierung könne sie jetzt mit ihren Problemen direkt nebenan nach Gandon gehen. Dies würde dadurch vereinfacht, dass sie eine gute persönliche Beziehung zum Präsidenten des *Conseil Rural* habe (Interview 8).

Seit einigen Jahren gibt es jetzt immerhin die Regelung, dass alle Projekte von Gebern über die *Communauté Rurale* laufen müssen<sup>20</sup>. Damit wurde ein institutioneller Rahmen geschaffen, um den Anreiz für eine Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen Gruppen und der *Communauté Rurale* zu erhöhen. Andererseits kann gerade dies auch zu einer Politisierung der lokalen Entwicklungsinitiativen führen, da sich die Gruppen, um an die benötigten Ressourcen zu kommen, mit dem *Conseil Rural* gut stellen müssen. Vorhandene klientelistische Strukturen werden somit noch verstärkt und neue Abhängigkeiten geschaffen<sup>21</sup>.

### 5.1.3 Frauengruppen zwischen informeller und formeller Partizipation

Im Abschnitt zur Entwicklung des Partizipationsbegriffs wurde erläutert, welcher Erkenntniszuwachs daraus erwächst, die Organisation in Basisgruppen und Selbsthilfenetzwerken als Ausdruck der politischen Partizipation zu fassen.

Die Frauen-Basisgruppen Westafrikas gehen auf traditionelle Assoziationsstrukturen und –netzwerke der gegenseitigen Hilfe und Solidarität zurück. Durch die sozio-ökonomische Krisensituation der letzten Jahrzehnte, verbunden mit einem Rückzug des Staates aus Sicherungsleistungen, wuchs diesen Selbsthilfenetzwerken eine neue Bedeutung zu (vgl. Piraux 2000: 37). Frauen bilden dabei die soziale Gruppe, die am stärksten unter den „existentiellen Auswirkungen der Krise [...], was deren

---

<sup>20</sup> Diese Information habe ich in mehreren informellen Gesprächen mit Gemeinderatsmitgliedern erhalten, jedoch nicht in der Literatur gefunden, daher habe ich auch keine klare Information darüber, seit wann diese Regelung in Kraft ist.

<sup>21</sup> Im Sinne Bierschenks (1998) könnte hier die *Communauté Rurale* lokale Führer als Entwicklungsmakler ablösen.

ökonomische, gesellschaftliche und geistige Dimension anbelangt“ (Lachenmann 1996: 111) zu leiden haben, während sie die Verantwortung für den Haushalt und die Ernährung der Familie tragen (vgl. Niang/ Ba 1999: 303).

Einen weiteren Grund für Frauen, sich in Basis-Gruppen zu organisieren, nennt Tripp (1994: 151). Sie stellt bei ihrer Untersuchung der Verhältnisse in Tansania fest, dass es sich hier um Strategien handelt, mit denen Frauen ihren Ausschluss aus der formellen politischen und ökonomischen Sphäre beantworten. Diese Strategien können die Form offenen Widerstandes, oder – versteckter - einer „day-to-day noncompliance“ (ebd.) annehmen. Um ihr Leben selbstbestimmt zu gestalten, organisieren sie sich vielfach in kleineren, informellen Gruppen. In Tansania wählen daher viele Frauen diesen Weg des Dis-Engagements in der formellen politischen Sphäre, während sie ihre eigenen, alternativen Assoziationen aufbauen (ebd.).

Auch im Senegal haben die in den letzten zwei Jahrzehnten schwieriger werdenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die gleichzeitige politische Öffnung, die demokratischen Pluralismus und größere Meinungs- und Assoziationsfreiheit erlaubte, zu einer Gründungswelle von verschiedenen Basis-Assoziationen geführt (vgl. Niang/ Ba 1999: 299), darunter neben Frauengruppen auch Jugendvereinigungen und Altersgruppen von Männern. Diese Basis-Assoziationen leisten heute einen wichtigen Beitrag zur lokalen Entwicklung. Sie agieren in einem weiten Bereich von sozialen, kulturellen und ökonomischen Aktivitäten.

Nach einer Untersuchung Vengroffs (2000: 20) gehört fast die Hälfte aller senegalesischen Frauen Basisgruppen an, wobei es sich hier um verheiratete Frauen handelt. Jüngere und ledige Frauen sind in den Frauen-Gruppen nur sehr selten vertreten (vgl. auch Niang 1998: 184; Lachenmann 2005: 11).

Eine Form der Organisation sind die Sparclubs (*tontines*), die auf kontinuierliche Mitgliedschaft ausgerichtet sind und den Mitgliedern bei familiären Festen und Ereignissen mit größeren Ausgaben helfen (vgl. Lachenmann 1998: 221).

Um Kredite aufnehmen oder Gelder beantragen zu können, ist es jedoch meist nötig, dass die Frauengruppen sich formal als *Groupement de Promotion Feminin* (GPF) oder *Groupement d'Intérêt Économique* (GIE) anerkennen lassen. Im Jahr 1995 hatten 3.600 Frauen-Basisgruppen, die zusammen über 400.000 Mitglieder zählten, den Status des GPF (vgl. Badiane 1995: 2). Der bürokratische Aufwand und hohe

Gebühren halten jedoch auch viele Gruppen davon ab, diesen Status zu beantragen (vgl. Lachenmann 2005: 12). Die von mir interviewten Gruppen waren alle staatlich registriert, drei hatten den Status eines GPF, eine Gruppe war als GIE anerkannt.

Im strengen Sinne wären die Frauengruppen, die damit staatlich registriert sind, nicht mehr als informelle Vereinigungen zu bezeichnen (vgl. Harders/ Schauber 1999: 175). Hier soll diese Trennung jedoch nicht angewandt und beide Formen der informellen Partizipation zugerechnet werden. Es bliebe aber zu untersuchen, ob sich die Aktivitäten und Handlungsspielräume der Frauengruppen mit legalem Status von denen ohne diesen Status unterscheiden, so dass eine solche analytische Unterscheidung sinnvoll werden würde.

Eine Gefahr, die sich hier auftut, ist zumindest, dass die assoziativen Strukturen der Frauen in den Basisorganisationen durch die zentralen Machtinstanzen vereinnahmt werden, was die Ansätze zur Selbstorganisation zerstört. Die PDS hat dies versucht, als sie 1987 die *Fédération Nationale des Groupements de Promotion Féminine* (FNGPF) gründete, um die Frauengruppen zu politisieren und sie für die Parteipolitik zu mobilisieren (vgl. Diop 2006: 165).

Die Frauenbasis-Gruppen agieren in den verschiedensten Bereichen, darunter Alphabetisierung, das Betreiben kollektiver Infrastrukturen (Gemeinschaftsboutique, Dorf-Getreidebank, *Case de Santé*), die Bestellung von Kollektiv-Feldern oder – Gärten, Viehzucht, Obst- und Gemüseverarbeitung, Salzgewinnung, Stofffärben etc. (vgl. Gellar 2005: 103; Badiane 1995: 2).

Um ihre Ziele effektiver verfolgen zu können, schließen sich die Frauengruppen teilweise in Föderationen zusammen. In der Region Saint Louis ist der bedeutendste Zusammenschluss die *Fédération des Productrices du Delta du Sénégal* (FEPRODES), die ungefähr 35.000 Frauen in rund 350 Frauengruppen umfasst (Interview 11). Gegründet im Jahr 1996, hat FEPRODES sich zum Ziel gesetzt, die Initiativen landwirtschaftlicher Produktion von Frauen zu fördern, indem sie durch ein eigenes Sparkassensystem Kredite bereitstellen, versuchen, den Zugang zu Land zu erleichtern und für eine bessere Repräsentation von Frauen in Entscheidungsinstanzen eintreten (vgl. Faye 2003: 90). Dabei bedienen sie sich zum Teil auch nicht verfasster Partizipationsformen: im Jahr 2000 haben die Frauengruppen, die bei FEPRODES Mitglied sind, einen Protestmarsch gegen die

ungerechte Landverteilung organisiert, bei dem auch die Nationalstrasse blockiert wurde (vgl. ebd.: 91).

Wie sich die Einrichtung dezentraler politischer Strukturen auf die Rolle dieser Basisgruppen auswirkt ist noch wenig erforscht.

Welche Strategien der Partizipation die Frauen-Basisgruppen im Senegal wählen und wie sich die Verbindungen zur formellen politischen Sphäre gestalten, wird im Folgenden anhand von Beispielen dargestellt, bedürfte jedoch weiterer, umfassender Untersuchung.

Auf der einen Seite lässt sich bei den Frauenorganisationen eine „objektive wie subjektive Distanz zur institutionalisierten Politik“ (Ruppert 1998: 504) feststellen, die sich im Prozess formaler Demokratisierung sogar noch zu vergrößern droht (vgl. ebd.). Auf der anderen Seite können auch informelle Selbsthilfenetzwerke als Schnittstelle zur formellen Politik fungieren.

Harders und Schaubert (1999) haben in einer Studie solche informelle Netzwerke in Ghana und Ägypten untersucht. Im Falle der ghanaischen Sparclubs bekommen ihre Mitglieder durch den Club und seine Aktivitäten Zugang zu Lokalpolitikern und Vertretern der Lokalverwaltung, die den Club besuchen, um so mit ihrer Klientel in Kontakt zu bleiben. Bei Problemen können die Mitglieder diese Kontakte als Ressource nutzen. Die Clubs stellen somit ein „Forum für Kommunikation, Meinungsbildung und Kontaktaufnahme zu über- und untergeordneten Akteuren“ dar (ebd.: 171) und dienen damit einerseits als Vermittlungsinstanz zwischen verschiedenen Lebensbereichen und andererseits als Schnittstelle zwischen Überlebensstrategie und konventioneller, bzw. formeller politischer Partizipation. Dies schließt nicht aus, dass die Clubs sich in der Außendarstellung meist als apolitisch bezeichnen (vgl. ebd.: 172).

Im Senegal findet sich ein ähnliches Paradox: alle von mir interviewten Frauengruppen bestanden darauf, explizit als apolitisch zu gelten und insistierten auf der Unvereinbarkeit von Entwicklung (*développement*) und Politik (*politique*), da der Begriff Politik in der Praxis von ihnen als Parteipolitik verstanden und erlebt wird und wegen der damit einhergehenden Phänomene von Korruption etc. von den Frauen abgelehnt wird (vgl. auch Ruppert 1998: 502).

In einer der Frauengruppen waren auf Vorgabe der Präsidentin allerdings alle Mitglieder mit dem Amtsantritt Wades von der PS in die PDS gewechselt (Interview 8). Dies deutet daraufhin, dass auch die Frauengruppen nicht von den Auswirkungen des Klientelismus verschont sind, da sie die Nähe zur dominierenden Partei suchen, um sich so den Zugang zu Ressourcen zu sichern. Die Antwort auf die von Lachenmann (1996: 112) aufgeworfene Frage, ob im Rahmen der Verflechtung verschiedener Handlungsebenen „die bisherigen autoritären Handlungsmuster zwischen Staat und Bevölkerung sowie die vorherrschenden Klientelbeziehungen“ überwunden werden können, muss daher in diesem Fall negativ ausfallen.

Außerdem besteht für die Frauen immer die Gefahr, als Wahlklientel instrumentalisiert zu werden. In mehreren von mir geführten Interviews wurde genau dies als Problem beklagt (Interview 11, 13 und 16).

Harders und Schauber (1999: 172) berichten allerdings, dass die Einflussnahmen und möglichen Manipulationen im Verhältnis zwischen Clubs und Politik wechselseitig sind. Durch finanzielle oder materielle Unterstützung des Clubs ‚erkaufen‘ sich Politiker die Versicherung, dass die Clubmitglieder z.B. ihre Wahlveranstaltungen besuchen. Als Gegenmanipulation können diese wiederum aber Gaben von verschiedenen Seiten akzeptieren: „[...] so können Clubmitglieder durchaus sowohl Veranstaltungen der Regierungs- wie der Oppositionspartei besuchen“ (ebd.). In der Tat ist dieses Phänomen auch im Senegal zu beobachten, wie mir in einem Interview bestätigt wurde. Es sei nicht mehr so wie früher, als die Politiker der Präsidentin einer Gruppe Geld oder Tee und Zucker mitgebracht hätten und so ihrer Unterstützung bei den Wahlen sicher sein konnte; u.a. durch die Einführung der obligatorischen Wahlkabinen in den 90er Jahren habe sich dies geändert: „les gens ils bouffent l’argent et après ils votent ailleurs“ (Interview 4a).

Durch die dezentralen Strukturen haben die Gruppen nicht nur Zugang zu Lokalpolitikern, sie können sich auch direkt an die *Communauté Rurale* wenden, um Land oder Unterstützung zu fordern. So haben die Gruppen einen direkten Ansprechpartner vor Ort, können Mittel und Gelder beantragen und haben ein gewisses Mitentscheidungsrecht bei Fragen der Lokalentwicklung.

In Gandon sind viele der GPF im *Cadre Local de Concertation des Organisations de Producteurs* (CLCOP) organisiert. Als ökonomischer Arm der *Communauté Rurale* bietet der CLCOP einen Rahmen, in dem ein Austausch zwischen den lokalen Produzenten (darunter die Frauengruppen) und dem *Conseil Rural* stattfindet. Der CLCOP ist in verschiedene Kommissionen aufgeteilt und fördert die ökonomischen Aktivitäten der Gruppierungen, vermittelt Fortbildungen und finanzielle Unterstützung durch Partnerorganisationen.

Dieser organisatorische Rahmen wurde im Jahr 2000 mit Unterstützung der Weltbank kreiert, und soll in den nächsten Jahren in allen *Communautés Rurales* Senegals eingerichtet werden (vgl. Mercoiret/ Pesche/ Berthomé 2004: 20).

In Gandon existiert der CLCOP seit November 2002. Am Ende des Jahres 2006 waren 192 *Organisations de Producteurs* (OP) Mitglied, darunter GIE, GPF, Jugend-Assoziationen und Föderationen (vgl. *Communauté Rurale de Gandon* 2006: 1).

Von den vier interviewten Frauengruppen waren drei Mitglied im CLCOP; die Präsidentin des GPF in Ndiolor ist die Präsidentin der *Commission Féminine* des CLCOP (Interview 9), die Präsidentin der Gruppe in Nièbène Toubé ist sogar Vize-Präsidentin des CLCOP (Interview 10).

Zumindest auf der Ebene der Vermittlung von Grundlagen zur Lebenssicherung können die Gruppen vom CLCOP profitieren: Die Gruppe in Ngaye-Ngaye hat über den CLCOP eine Fortbildung mit der *Agence Nationale de Conseil Agricole et Rural* (ANCAR) zur Sirupherstellung vermittelt bekommen (Interview 8).

Der Fall Gandon scheint aber eine Ausnahme zu sein. Lachenmann (2006: 25) z.B. konstatiert, dass viele Frauen nicht wissen, dass sie bei der *Communauté Rurale* Gelder und Unterstützung beantragen können.

In dem von Lachenmann (2006: 40) untersuchten CLCOP wurden zu Beginn viele Versammlungen abhalten, um Projekte im Rahmen des CLCOP zu planen, im darauf folgenden Jahr 2004 gab allerdings fast keine Versammlungen mehr. Lachenmann führt dies darauf zurück, dass sich diese Strukturen noch in einer Experimentations-Phase befinden und noch nicht ausreichend mit Ressourcen ausgestattet sind (ebd.).

Inwieweit das auch auf Gandon zutrifft und wie sich die Situation in den anderen *Communautés Rurales* Senegals darstellt, welchen Einfluss Frauengruppen hier effektiv haben bzw. ob sie auch hier patriarchalischen Strukturen ausgesetzt sind,

die ihre Teilhabemöglichkeiten begrenzen, müsste durch weitere empirische Untersuchungen erforscht werden.

## 5.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

Es ist offenkundig, dass politische Aktivitäten und Formen der gesellschaftlichen Beteiligung nicht im „gesellschaftlich-politisch luftleeren Raum“ (Kaase 1997: 172) stattfinden, sondern von bestimmten Faktoren determiniert werden. Häufig werden deshalb Bedingungen definiert, die notwendig vorhanden sein müssen, um eine politische Dezentralisierung nach westlichem Demokratieverständnis erfolgreich zu machen. Dies sind zum einen **institutionelle Faktoren**, zum anderen Faktoren der **politischen Kultur**. Im folgenden Abschnitt wird versucht, diese Determinanten und ihren Einfluss auf die Partizipationschancen darzustellen.

### 5.2.1 Starker Staat

Wenn Demokratisierung eines der Ziele von Dezentralisierung darstellt, ist eine schwache, prekäre Staatlichkeit eines der Haupthindernisse für Demokratisierung und Konsolidierung (vgl. Erdmann 2003). Zahlreiche Autoren weisen darauf hin, wie wichtig ein hohes Maß an zentralstaatlicher Kapazität bei der Umsetzung von Dezentralisierungsreformen ist (vgl. z.B. Rondinelli/ McCullough/ Johnson 1989: 78; Altmann 2003: 3; Illy 1996: 217).

„Da jeder effektive Dezentralisierungsversuch die Koordination zwischen verschiedenen Regierungsebenen erfordert, und nicht weniger, sondern mehr Regulierung benötigt, um grundlegende Transparenz, Verantwortlichkeit und Repräsentativität zu garantieren, können schwache Staaten Dezentralisierung nicht erfolgreich betreiben. Wenn schwache Staaten Macht abgeben, arrangieren sie sich in der Tat oft genug mit lokalen Machthabern und schaffen so [...] dezentralisierten Despotismus [...], statt demokratische Räume auszudehnen“ (Heller 2002: 346).

Wie viele afrikanische Staaten hat auch Senegal das Problem, dass es nicht an zuviel ‚Staat‘, sondern dass es eher im Gegenteil an einem „manque d’État“ (Sawadogo 2003: 95) leidet. Verstärkt wird dieses Phänomen noch dadurch, dass viele

afrikanische Regierungen ihre politischen Aufgaben an transnationale Institutionen, private Gesellschaften oder Nichtregierungs-Organisationen abgeben (vgl. ebd.).

Auch im Senegal kann man daher nur eingeschränkt von einer starken zentralstaatlichen Kapazität sprechen. In Erdmanns (2003: 271) „apokalyptischer Trias“ von Staatsversagen, Staatsverfall und Staatszerfall, ist Senegal wohl in die Kategorie ‚Staatsversagen‘ einzuordnen oder ist zumindest von diesem bedroht<sup>22</sup>.

„Staatsversagen beinhaltet etwa den Zusammenbruch des Gesundheits- und Bildungswesens; allgemein administrative Implementationsprobleme verbunden mit allgegenwärtiger Korruption; kaum gebremster Verfall der physischen Infrastruktur (Straßen, Eisenbahn, Elektrizitäts- und Wasserversorgung) [...]“ (ebd.).

Diese strukturellen Leistungsdefizite des Staates werden begleitet von strukturellen Handlungsdefiziten, die aus der spezifischen Staatlichkeit des neopatrimonial formierten Staates erwachsen. Der senegalesische Staat ist geschwächt durch Klientelismus und die vorherrschenden Clanstrukturen, die die staatlichen Bürokratien für ihre Zwecke nutzen (vgl. Tull 2001: 108).

### 5.2.2 Politischer Wille

Es ist offensichtlich, dass neben der zentralstaatlichen Kapazität auch der politische Wille eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für eine erfolgreiche Dezentralisierung ist.

„A barrier to strengthening participation involves the absence of a strong and determines central authority in providing and enforcing opportunities for participation at the local level, as well as the lack of political will by local government officers in enforcing the legislation that has been created for this purpose“ (Gaventa/ Valderrama 1999: 8).

Der politische Wille, Macht abzugeben und Veränderungen in der Staatsorganisation einzuführen, muss also zunächst bei den zentralstaatlichen Autoritäten vorhanden sein. Dies ist oft mit politischen Hemmungen verbunden, weil die zentralstaatlichen Akteure damit nicht nur einen Machtverlust riskieren, sondern auch den Verlust der

---

<sup>22</sup> Erdmann (2003: 272) führt Senegal mit Hinblick auf den Casamance-Konflikt in der Kategorie ‚partieller Staatszerfall‘ auf, die durch einen völligen Verlust des Gewaltmonopols in einem begrenzten Gebiet charakterisiert wird. Diese Analyse trifft meines Erachtens jedoch nicht völlig die Situation in der Casamance, weshalb es mir sinnvoller erscheint, Senegal in die oben genannte Kategorie einzuordnen.

Verfügbungsbefugnis über einen Großteil ihrer bisherigen Ressourcen (vgl. Illy 2001: 304).

Heller (2002: 346) hat in seiner Untersuchung der Dezentralisierungsprojekte in Kerala, Südafrika und Porto Alegre gefunden, dass speziell „nicht-leninistische Linksparteien mit starken Zügen sozialer Bewegungen“ die Voraussetzungen dafür bieten, eine effektive Dezentralisierung voranzutreiben. Im Senegal gibt es allerdings keine solche politische Kraft, die als Motor für eine erfolgreiche Umsetzung der Reformen dienen könnte.

Illy (2001: 303) argumentiert allerdings, dass politischer Wille allein nicht ausreichend ist, wenn damit nicht ein Sinneswandel im Zentrum der Macht einhergeht. Denn „eine politische Elite kann sehr wohl für Dezentralisierung sein und gleichzeitig nicht im Geringsten ihre eigenen Positionen in Zweifel ziehen müssen“ (ebd.). Für ihn ist Senegal das Beispiel eines Landes, in dem zwar Reformen auf den Weg gebracht, aber keine qualitative Neubestimmung der zentralen Staatsaufgaben vorgenommen wurden, etwa von einem exekutiven zu einem mehr regulativen Charakter (ebd.).

Illy (ebd.: 301) sieht außerdem die Erfolgsbedingungen für mehr „Entscheidungsspielräume in der Peripherie und an der Basis des politisch-administrativen Systems“ durch Dezentralisierungsmaßnahmen entscheidend eingeschränkt, wenn – wie im Senegal - die alten Eliten mit zentralistischen Tendenzen nicht abgelöst, sondern nur unter Druck (z.B. durch politische Bedingungen seitens der Geber) bereit sind, Zugeständnisse in Richtung Dezentralisierung zu machen. Diese Konzessionen erschöpfen sich dann meist in Lippenbekenntnissen, die aber wenig konkrete Auswirkungen haben (vgl. ebd.). Wie schon erwähnt, wurden unter Senghor und Diouf zwar die Reformen eingeleitet, aber ohne den politischen Willen, diese auch wirklich zu einer Demokratisierung zu nutzen. Die Reformen im Senegal ab 1972 können daher als „Dezentralisierung unter Aufsicht“ (ebd.) charakterisiert werden. Wie weiter oben im Abschnitt zu den Dezentralisierungsreformen dargestellt, wurde aus dem politischen Willen heraus, die Kontrolle über die neu geschaffenen lokalen Strukturen zu behalten, anfangs die *tutelle* installiert, die die Chancen der Selbstverwaltungsorgane gar nicht erst zu Geltung kommen ließ. Auch wenn die *tutelle* mittlerweile abgeschafft wurde, d.h. institutionell einige Verbesserungen vorgenommen wurden, gibt es jedoch immer noch einige Faktoren, die eine weitergehende Demokratisierung behindern. Dies ist

zum Teil sicherlich auch auf das Selbstverständnis der politischen Elite zurückzuführen.

Nach Ottaways (2003: 104) Beurteilung kommt Wades Demokratieverständnis dem oben beschriebenen Schumpeters recht nahe, indem es auf das turnusgemäß stattfindende Wahlritual beschränkt wird:

„...he (Wade, J.H.) saw democracy not as a system of checks and balances that constrained the activity of politicians at all times, but as a system in which the leaders had the power to govern without constant compromise, subject only to the population’s right to review their performance periodically and decide whether to renew or terminate their mandate”(ebd.).

Dieses Demokratieverständnis der „delegative democracy“ (O’Donnell 1994: 55) steht offenkundig dem Konzept der partizipativen Demokratie, wie es im westlich geprägten Sinne idealerweise dem Konzept der demokratischen Dezentralisierung zugrunde liegt, entgegen.

Wades politische Strategie unterscheidet sich daher nicht grundlegend von der seiner Vorgänger, so dass auch heute noch der politische Wille fehlt, die institutionellen und strukturellen Probleme zu lösen, die einer weiteren Demokratisierung im Wege stehen.

### 5.2.3 Reform von oben

Bei der Analyse gesellschaftlicher Teilhabe ist ein wichtiger Aspekt die Genese der Teilhabemöglichkeiten. Wie und in welchem Interesse Partizipationsräume entstehen, kann deren Nutzung signifikant beeinflussen.

Gaventa (2004: 35) schlägt eine analytische Trennung der Partizipationsräume in “invited spaces” und “claimed or created spaces” vor. *Invited spaces* sind Räume, in die die Bürger von Regierung, supranationalen Agenturen oder Nichtregierungsorganisationen eingeladen werden, um zu partizipieren. Wenn schwächere Akteure, wie z.B. marginalisierte Bevölkerungsgruppen, Partizipationsräume erkämpfen oder diese auf autonome Weise schaffen, spricht man von *claimed*, bzw. *created spaces* (vgl. ebd.). In diesem Fall wird der so geschaffene Bewegungsspielraum sehr viel selbstbewusster wahrgenommen und die Motivation, die erkämpften Möglichkeiten zu nutzen, weitaus höher sein, als wenn diese einfach

nur von oben implementiert werden (vgl. Cornwall 2004: 2; vgl. auch Goetz/ Hassim 2003: 17).

Die Partizipationsmöglichkeiten, die durch die Dezentralisierungsreformen in den ländlichen Gemeinden im Senegal geschaffen wurden, sind eher der Kategorie *invited spaces* zuzuordnen. Für einen Großteil der ländlichen Bevölkerung ebenso wie für lokale Landräte ist die Reform „*tombée du ciel*“ (Blundo/ Jaubert 1998: 71). In der Wahrnehmung der Bevölkerung wurde die Reform von oben implementiert, ohne dass es eine breite gesellschaftliche Bewegung gegeben hat, die diese gefordert hätte. Diese *top-down* Implementierung der Dezentralisierungsreformen lässt die geschaffenen Gemeinden daher eher als Instanzen des Staates und der Zentralregierung denn als Selbstverwaltungsorgane erscheinen, denen immer noch mit Misstrauen begegnet wird (vgl. Blundo 1998b: 42).

#### 5.2.4 Mangel an Finanz-, Sach- und Personalmitteln

Um die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen und damit sinnvoll arbeiten zu können, ist die Ausstattung mit ausreichenden finanziellen und Sachmitteln für die Selbstverwaltungsorgane unabdingbar. Eine mangelhafte finanzielle Ausstattung wird in den meisten Analysen als ernstes Problem bezüglich der Probleme in dezentralen Strukturen angesehen (vgl. z.B. Olowu 2004: 4; Boko 2002: 4; Ily 2001: 308; Rondinelli/ McCullough/ Johnson 1989: 78).

Zwei Aspekte sind hierbei zu beachten: die lokalen Verwaltungen müssen zunächst über ausreichende finanzielle Ressourcen verfügen, und zweitens müssen sie die Autonomie haben, diese nach ihren Vorstellungen einzusetzen, da eine fiskalische Abhängigkeit von der Zentralregierung in aller Regel auch die politische Autonomie der dezentralen Ebene untergräbt. Diese subnationalen Einheiten finanzieren sich in der Regel aus einer Kombination von Steuern, Gebühren, Darlehen und Subventionen (vgl. Klugman 1994: 25).

Auf die Regelungen zur Finanzierung der *Communautés Rurales* wurde im Abschnitt zu den Dezentralisierungsreformen eingegangen. Wie dort ausgeführt, verfügen die senegalesischen Regional- und Gemeindeverwaltungen zwar mittlerweile über

anspruchsvolle Aufgabenblöcke, können diese aber mangels ausreichender Finanz-, Personal- und Sachmitteln größtenteils nicht wahrnehmen (vgl. Illy 2001: 307).

Die Einnahmen der *Communauté Rurale* setzen sich aus Transferzahlungen der Zentralregierung und lokalen Steuern und Gebühren zusammen. Die Transferzahlungen für die übertragenen Aufgaben bleiben jedoch weit unter dem benötigten Niveau (vgl. Vengroff 2000: 17; Samb 2004: 52; Dickovick 2005: 193). Hinzu kommen Schwierigkeiten bei der Transferierung der Gelder, so dass sie zum Teil mit monatelanger Verspätung bei den *Communautés Rurales* ankommen (vgl. Dickovick 2005: 194).

Zudem ist gesetzlich geregelt, dass ungefähr drei Viertel der Mittel für Investitionen und nur ein Viertel für laufende Kosten aufgewendet werden darf (vgl. ebd.). Die Investitionen müssen darüber hinaus zu einem bestimmten Prozentsatz in vom Staat definierten prioritären Bereichen getätigt werden. Diese Zweckgebundenheit der transferierten Mittel untergräbt damit die Handlungsautonomie der Selbstverwaltungsorgane, da der *Conseil Rural* nicht eigenständig entscheiden kann, wie viel seiner Mittel er für Investitionen zum einen und für laufende Kosten zum anderen ausgibt und in welchem Bereich er seine Gelder investieren will (vgl. Diop 2006: 193).

Wie in vielen Entwicklungs- und Transitionsländer ist auch im Senegal das lokale Steueraufkommen unzureichend. Ursache dieses strukturellen Problems ist einerseits die schmale Steuerbasis aufgrund der absoluten Armut der (ländlichen) Bevölkerung, sowie andererseits die mangelnden Kapazitäten zur effektiven Erhebung selbst dieser geringfügigen Ressourcen (vgl. Klugman 1994: 27). Vengroff (2000: 17) weist im Zusammenhang mit der geringen Zahlungskapazität der Bevölkerung darauf hin, dass die Eintreibung von zentralstaatlichen Steuern zwangsläufig die Möglichkeit einschränkt, lokale Steuern einzuziehen.

Auch den ländlichen Gemeinden im Senegal fehlen die nötigen Kapazitäten für eine effektive Steuererhebung, so dass nach Vengroffs (ebd: 18) Einschätzung über 60% des potenziellen lokalen Steueraufkommens nicht erhoben werden. Für Gandon sind die Zahlen noch eindeutiger: im Jahr 2005 wurden nur 8% der errechneten Einkünfte aus der *taxe rurale* erhoben (Interview 5).

Damit wird deutlich, dass die zur Verfügung stehenden Mittel bei weitem nicht ausreichen, um den Bedarf der Bevölkerung an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen zu befriedigen.

Diese ungenügende Ressourcenausstattung (z.B. auch, dass die Gemeinden kein Fahrzeug zur Verfügung haben) bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die Lokalpolitik. Die *Conseillère* A.N. berichtete, dass sie im Zuge der letzten Wahl des Präsidenten des *Conseil Rural* nicht den Kandidaten ihrer eigenen Partei (LD-MPT) unterstützt habe, sondern den der PDS. Als Begründung gab sie an, dass letzterer von Beruf *transporteur* sei und so wenigstens die Mittel habe, um mobil zu sein. Der Kandidat ihrer eigenen Partei habe noch nicht einmal ein Fahrrad, um z.B. in die Dörfer zu gelangen (Interview 4b).

In vielen Fällen behalten die Zentralregierungen de facto weiterhin die Kontrolle über das lokale Personal, da die Verantwortung für dessen Rekrutierung und Bezahlung weiterhin bei ihnen liegt. Auch wenn dies die lokalen Einheiten finanziell vielleicht entlastet, hat es auch den Effekt, dass diese Ämter eher der Zentralregierung als der lokalen Selbstverwaltung gegenüber loyal sind (vgl. Klugman 1994: 33). Im Senegal ist dies u.a. der Fall bei Lehrern und Gesundheitspersonal (vgl. Dickovick 2005: 194).

Zudem fehlt auf lokaler Ebene oft eine ausreichende Sachkompetenz, da häufig Klientelismus und Ämterpatronage vorherrschen, so dass Ämter weniger nach fachlicher Kompetenz als nach persönlichen Beziehungen vergeben werden (vgl. Illy 2001: 306).

Im Senegal haben die Landgemeinden seit 2002 zwar die Möglichkeit, eine SekretärIn für den Präsidenten des *Conseil Rural* einzustellen, darüber hinaus verfügt die *Communauté Rurale* allerdings weder rechtlich noch finanziell über die Möglichkeit, gemeindeeigenes Personal zu rekrutieren (vgl. Dickovick 2005: 195). Für technische Hilfe sind die *Cellules d'Appui au Développement Local* (CADL) zuständig, dezentrierte staatliche Organe<sup>23</sup>, welche die *Communautés Rurales* in verschiedenen Bereichen technisch unterstützen sollen. Da sie allerdings nicht der Autorität der lokalen Selbstverwaltungen unterstehen, sind sie nicht zu kooperativem Verhalten diesen gegenüber verpflichtet. Im Fall von Konflikten mit den

---

<sup>23</sup> Bis 2005 hießen diese *Centres d'Expansions Rurales Polyvalents* (CERP).

zentralstaatlichen Vertretern kommt die Arbeit der *Communauté Rurale* in vielen Fällen zum Erliegen (vgl. Tull 2001: 187).

### 5.2.5 Aneignung der geschaffenen Partizipationsräume durch lokale Eliten

Eines der erklärten Ziele der Dezentralisierung ist die Beteiligung benachteiligter Gruppen der Bevölkerung am Regierungsprozess.

Diese positive Zielsetzung ist realpolitisch aber nur bedingt umsetzbar, da die geschaffenen Partizipationsräume nicht neutral, sondern selbst von Machtbeziehungen geformt sind, wie Bierschenk und Sardan (1999: 39) in ihrer Untersuchung zu Macht und Politik auf lokaler Ebene in Benin feststellen.

„Die Einführung sowohl demokratischer Spielregeln als auch dezentraler Entscheidungsstrukturen trifft auf lokaler Ebene keineswegs auf ein sozio-politisches Niemandsland, sondern vielmehr auf ein vorstrukturiertes, komplexes Milieu von Akteuren, Ressourcen und Handlungslogiken“ (ebd.).

Es besteht daher immer die Gefahr, dass lokale Eliten die Reform zu ihren Gunsten instrumentalisieren, bzw. sich die geschaffenen Partizipationsräume aneignen, was Gaventa (2004: 35) treffend folgendermaßen formuliert: „[...] new spaces can be filled by old power [...]“ (vgl. auch Lemarchand 1998: 12).

Griffin (1981: 225) hat darauf hingewiesen, dass es sogar wahrscheinlich sei, dass auf der lokalen Ebene Macht noch konzentrierter und elitärer sei und noch rücksichtsloser gegen Arme eingesetzt würde als im Zentrum. Dadurch werde der positive Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und Demokratisierung aufgehoben, bzw. sogar ins Gegenteil verkehrt (ebd.).

Was Griffin für die aufgrund von Armut benachteiligte Bevölkerungsgruppen ausmacht, analysieren Goetz und Hassim (2003: 21) für Frauen in Südafrika und Uganda, indem sie darauf hinweisen, dass die Wirkungsmacht partriarchaler Strukturen auf lokaler Ebene durch Nähe und Kontrollmöglichkeiten im ländlichen Milieu zum Teil sogar stärker ist als auf nationaler Ebene. Zum anderen kann die für die Durchsetzung von Fraueninteressen wichtige Unterstützung durch eine starke nationale außerparlamentarische Frauenbewegung auf lokaler Ebene fragmentiert und dadurch schwächer sein (ebd.).

In den von Blair (2000: 23) untersuchten Ländern Bolivien, Philippinen und Mali hingegen verlief der Dezentralisierungsprozess positiv in dem Sinne, dass zuvor stark marginalisierte ethnische Gruppen in den neuen Selbstverwaltungsorganen repräsentiert waren.

Von entscheidender Bedeutung in Hinblick auf die Interessenvertretung marginalisierter Gruppen ist also die Repräsentativität der lokalen Entscheidungsträger. Im Folgenden wird daher die Zusammensetzung des *Conseil Rural* auf folgende Charakteristika hin überprüft: Geschlecht, sozialer Status und Alter.

Während auf nationaler Ebene die Repräsentation der Frauen mit den Parlamentswahlen 2001 auf 19,2% gestiegen ist (siehe Diaw 2004: 239) sind die Frauen auf lokaler Ebene immer noch vergleichsweise gering repräsentiert.

In der Legislaturperiode 1996-2002 stellten Frauen 14,46% der *Élus locaux* (ländliche, kommunale und regionale Ebene zusammen), aber nur 1,84% der Frauen präsidierten diesen Strukturen. Auf der Ebene der ländlichen Gemeinden waren von 9092 *Élus* nur 694 weiblich (entspricht 7,64%). Bei den Präsidenten der *Conseils Ruraux* ist diese Tendenz noch ausgeprägter: von den insgesamt 320 Präsidenten waren nur zwei weiblich (entspricht 0,62%) (siehe ebd.; auch Diop 2006: 163).

Auch wenn das Geschlecht immer noch eines der Hauptausschlusskriterien in Bezug auf Partizipation und Repräsentation in den Entscheidungsinstanzen darstellt<sup>24</sup>, ist jedoch ein langsamer Anstieg des Repräsentationsgrads von Frauen zu verzeichnen. Bei den Lokalwahlen 2002 (für die aktuelle Legislaturperiode) waren schon 11% der Mandatsträger in den *Conseils Ruraux* weiblich (siehe Diop 2006: 166). Auch in der von Lachenmann (2006: 22) untersuchten Gemeinde sind bei den Lokalwahlen 2002 fünf Frauen in den Landrat gewählt worden, wohingegen in der letzten Legislaturperiode nur zwei Frauen im Landrat vertreten waren.

Der Anstieg der Frauenrepräsentation seit 1996 ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass vor den Lokalwahlen 1996 in mehreren Parteien eine Frauenquote eingeführt wurde, zuerst von der PS, gefolgt von den wichtigsten

---

<sup>24</sup> Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, ausführlich die Gründe für den niedrigen Repräsentationsgrad von Frauen zu diskutieren. In den von mir geführten Interviews und Gesprächen wurden jedoch immer wieder die häusliche Arbeitsteilung, mangelnde Bildung der Frauen, religiöse Einschränkungen durch den Islam und patriarchalisch geprägte Traditionen genannt (vgl. ausführlich hierzu (Diop 2001).

Oppositionsparteien. Demnach müssen 25% aller Listenplätze von Frauen besetzt werden (Tripp/ Konaté/ Lowe-Morna 2006: 113).

Ob dies zu einem Anstieg der effektiven Partizipationschancen von Frauen geführt hat, bleibt allerdings fraglich<sup>25</sup>. Lachenmann (2006: 10) hat in den von ihr untersuchten *Conseils Ruraux* konstatiert, dass die weiblichen Mitglieder ausschließlich in ‚Frauen-tyischen‘ Kommissionen, wie Gesundheit und Bildung vertreten sind. Auch das Phänomen der „Alibi-Frauen“ (Grawert 2005: 346), „die entweder gar nicht an den Ratssitzungen teilnehmen oder dort schweigen“ (ebd.) ist für den Senegal zu konstatieren. In Gandon sind in der derzeitigen Legislaturperiode (2002-2008) zwei Frauen im *Conseil Rural* vertreten, wobei die eine so gut wie nie in der *Communauté Rurale* erscheint und auch nicht an den Sitzungen teilnimmt (Interview 5). Die andere *Conseillère*, A.N., berichtete in einem Interview, dass sie von ihren männlichen Kollegen bewusst ausgeschlossen werde. Sie sei zwar Mitglied in der Kommission, die sich mit der Landverteilung beschäftigt (*Commission Dominiale*) – und damit in einer typischen ‚Männer‘-Kommission - werde aber, wenn wichtige Entscheidungen anstehen, zu den Sitzungen einfach nicht eingeladen (Interview 4a).

Dennoch stellen die lokalen Entscheidungsinstanzen trotz der aktuellen Unterrepräsentation von Frauen eine Arena für eine beginnende Veränderung der herkömmlichen Gender-Repräsentanz dar (Lachenmann 2006: 22).

Während Lachenmann (1998: 219; 1996: 120f.) noch im Jahr 1998 darauf hinwies, dass die in Gang gebrachten formalen Demokratisierungsprozesse Frauen tendenziell eher noch stärker ausschlossen, scheint in den letzten Jahren im Senegal hier ein Wandel stattgefunden zu haben.

Da traditionell im ruralen Milieu bestimmte gesellschaftliche und politische Sphären Frauen nicht zugänglich waren und sind, öffnet die *Communauté Rurale* jedoch tendenziell eine Chance zur Teilhabe. Traditionellerweise ergreifen Frauen nicht das Wort in der Öffentlichkeit - in der von Lachenmann (2006: 22) untersuchten Gemeinde war es daher im Rahmen des *Conseil Rural* das erste Mal, dass Frauen sich öffentlich in einer gemischt-geschlechtlichen Institution äußerten.

Lachenmann (2006: 21) hat die Zusammensetzung des *Conseil Rural* zudem auf den sozialen Hintergrund der *Conseillers* hin untersucht. In der von ihr untersuchten

---

<sup>25</sup> Zur Diskussion der Effektivität von Frauenquoten siehe ausführlich Goetz/ Hassim 2003: 52.

Gemeinde waren die wichtigsten Posten von Notabeln besetzt, was ein Indiz für die Kontinuität des Einflusses der traditionellen Eliten ist. Gleichzeitig waren unter den *Conseillers* aber auch Abkömmlinge von Familien, die vormalig der Sklavenkaste innerhalb der dominierenden Wolof-Ethnie angehörten. Hier ist also ein Wandel zu konstatieren.

Jugendlichen bzw. jüngeren Männern (unter 35 Jahren) bleiben effektive Partizipationsmöglichkeiten in den Entscheidungsinstanzen jedoch im Regelfall verschlossen. In der von Diop (2006: 163) untersuchten Gemeinde betrug das Durchschnittsalter des *Conseil Rural* in der Periode 1996-2002 55 Jahre. Tull (2001: 137) bestätigt dies: in der gleichen Periode waren in der von ihm untersuchten Gemeinde 62,5% der *Conseillers* 50 Jahre oder älter. Angesichts des Kontrasts der Altersstruktur der *Conseil Rural* und derjenigen der senegalesischen Gesellschaft<sup>26</sup> trifft hier die Bezeichnung „Gerontokratie“ (Diop 2006: 164) immer noch zu.

Die neu geschaffenen Partizipationsräume der lokalen Entscheidungsinstanzen sind also von Strukturen geprägt, durch die marginalisierte Gruppen, insbesondere Frauen und Jugendliche, bzw. junge Männer zwar immer noch ausgeschlossen werden, dennoch ist auch ein langsamer Wandel dieser Strukturen zu verzeichnen.

### **5.3 Leistungserbringung**

Die Bedeutung der institutionellen Leistungserbringung (*responsiveness*) wurde oben im Abschnitt zur institutionellen Leistungserbringung und Rechenschaftspflicht erläutert. Es geht dabei es um die Frage, ob und in welchem Grad die von den Landräten erbrachten Dienstleistungen und Güter mit den Präferenzen der Bürger übereinstimmen und welche Teile der lokalen Gemeinschaft von den Leistungen des Landrats profitieren. Nicht nur als Legitimation der Regierung, auch um die Unterstützung der demokratischen Ordnung durch die Bevölkerung zu erhalten, ist eine gute Responsivität von zentraler Bedeutung.

---

<sup>26</sup> Die durchschnittliche Lebenserwartung beträgt im Senegal 56 Jahre (siehe UN Development Programme 2007).

Blundo (2001: 116) hat in seinen Feldstudien die Korruption als eines der Haupthindernisse einer effektiven Leistungserbringung ausgemacht. Er kommt dabei zu dem Schluss, dass die Dezentralisierungsmaßnahmen nicht nur die Korruption nicht haben beenden können, sondern im Gegenteil die lokalen Strukturen zum wichtigsten Schauplatz der Korruption geworden sind. Die Bereiche, in denen am meisten Korruption vorkommt, bzw. öffentliche Gelder veruntreut werden, sind der Steuereinzug der *taxe rurale*, die Verwaltung der Hirsemühlen, der Bau öffentlicher Infrastruktur, die Regelung von Streitigkeiten über Landvergabe und die Finanzierung von kleinen Entwicklungsprojekten (vgl. ebd.).

Faktoren der politischen Kultur Senegals wie Klientelismus und Faktionalismus können sich zudem ebenfalls negativ auf die Responsivität, d.h. die Leistungserbringung der *Communauté Rurale*, auswirken, da nur bestimmte Gruppen der lokalen Gemeinschaft von den Leistungen der Gemeinde profitieren. Die Trennlinie zwischen Korruption und klientelistischen Funktionsweisen ist dabei häufig nur schwierig zu ziehen.

Die spezifische Funktionsweise des Klientelismus, in der die Legitimität des lokalen Patrons darüber hergestellt wird, dass er seine Klienten mit Ressourcen versorgt, führt z.B. dazu, dass Investitionen der Landgemeinde bevorzugt in den Herkunftsdörfern der Landräte gemacht werden (vgl. ebd.: 124; Blundo/ Jaubert 1998: 77; Diop 2006: 198). Dörfer ohne Landrat sind dadurch entschieden benachteiligt.

Dies wird bestätigt durch meine eigenen Beobachtungen in der Gemeinde Gandon: von den drei Pisten, die seit den Lokalwahlen 2002 gebaut wurden, führt eine zum Dorf des Präsidenten des *Conseil Rural*, eine zum Dorf des Vizepräsidenten und die dritte zum Dorf eines *Conseiller*.

In seiner Analyse der Praxis zur Vergabe kultivierbarer Böden, deren Verwaltung seit der Reform 1972 in den Kompetenzbereich der Landgemeinden fällt, hat Blundo (1998a: 226, zitiert nach Tull 2001) diese Strukturen ausführlich in zwei Landgemeinden untersucht.

Bei den beiden untersuchten Gemeinden konnte festgestellt werden, dass die Responsivität des *Conseil Rural* verschwindend gering ist. Die Verwaltung der kultivierbaren Flächen richtet sich nur in sehr geringem Maße an den Forderungen

und Interessen der bäuerlichen Bevölkerung aus, für die der Zugang zu kultivierbaren Flächen eine Überlebensnotwendigkeit darstellt. In den beiden Gemeinden wurden zwischen 1980 und 1995 jeweils nur 10% bzw. 31% der beantragten Flächen bewilligt, und davon wurden wiederum 80% der verteilten Flächen an Angehörige der lokalen Eliten und deren Klientel vergeben. Diese setzen sich zusammen aus: der ländlichen Aristokratie (Dorfchefs, Marabouts, Notabeln), Angehörigen der politischen oder administrativen Schicht (Mitglieder des *Conseil Rural*, Verantwortliche der Regierungspartei oder parastaatlicher Organisationen wie etwa Kooperativen), sowie deren Klientel (ebd.).

Auch Frauen erleben eine Benachteiligung in der Landverteilung. In einer detaillierten Studie in zwei Gebieten im Erdnussbecken Senegals kommt Sow (2004: 287) zu dem Ergebnis, dass die große Mehrheit der Frauen ihre Bodennutzungsrechte nicht von der *Communauté Rurale* zugeteilt bekommt, sondern von der Familie ihres Ehemanns. Nur in äußerst seltenen Fällen (3 von 800 befragten Frauen) wenden sich einzelne Frauen direkt an den *Conseil Rural*, um eine Parzelle zu beantragen, da erstens viele Frauen gar nicht wissen, dass sie das Recht dazu haben und zweitens ein solcher Antrag als Beleidigung der Familienehre des Ehemannes aufgefasst wird (vgl. ebd.; vgl. auch Lachenmann 2005: 12). Faye (2003: 79) stellt für die *Communauté Rurale de Ross Béthio* ähnliches fest: In den Jahren 1999 und 2000 hat keine einzige Frau ein individuelles Landnutzungsrecht erhalten.

Immer öfter beantragen allerdings Frauengruppen Bodenflächen, um gemeinsam landwirtschaftliche Projekte zu betreiben (vgl. Sow 2004: 286). In der *Communauté Rurale de Ross Béthio* waren es sogar nahezu drei Viertel der befragten Frauen, die über die Organisation in Frauen-Basisgruppen Zugang zu Land erhalten haben, während der Anteil derjenigen, die es über den Ehemann vermittelt bekommen, nur bei einem Viertel liegt (siehe Faye 2003: 3).

Dennoch ist die Verteilungs-Praxis des *Conseil Rural* eindeutig: Laut den Recherchen von Faye (ebd.: 79) wurden 30% der Anträge auf kultivierbare Böden von Frauen und Frauengruppen gestellt, allerdings wurden nur 13% der Böden Frauengruppen zugeteilt, wobei die Größe der zugeteilten Parzellen oft nicht ausreichend ist für eine Gruppe mit durchschnittlich 50 bis 100 Mitgliedern (vgl. auch Niang 1998: 191). Bei einem informellen Gespräch mit Mitgliedern der Frauengruppe aus Ngaye-Ngaye wurde mir z.B. auch berichtet, dass die ihnen vom Landrat zugeteilten Böden unfruchtbar seien.

Die Dezentralisierung der Verwaltung hat also zumindest im Bereich der Landvergabe die traditionellen Verteilungsmuster noch nicht ändern können.

Die Wasserversorgung ist ein weiterer elementarer Bereich der Leistungserbringung für die ländliche Bevölkerung. In den von Blundo (1998b: 35) untersuchten Gemeinden stellt der Brunnenbau eines der wichtigsten Investitionsfelder der *Communauté Rurale* dar, was zunächst auf eine hohe Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen der Bevölkerung und den erbrachten Leistungen der Landgemeinden schließen lässt. Allerdings findet sich hier ein ähnliches Verteilungsmuster wie bei der Landvergabe. Zwischen 1985 und 1995 kam die Mehrheit der gebauten Brunnen Dörfern zugute, die über einen Mandatsträger im Landrat verfügten. Die Mehrheit der Bevölkerung ist somit von dieser Ressourcenverteilung der Landgemeinde ausgeschlossen. Dieses Verteilungsraster wurde noch verschärft durch die Logik des Faktionalismus. In beiden Wahlperioden (1985-90 und 1990-95) gingen von den erbrachten Leistungen zwei Drittel an Dörfer, die mit der jeweils dominierenden *tendance* verbunden waren (ebd.).

Da sich die Determinanten der politischen Logik, nach der die lokalen Strukturen funktionieren, seitdem nicht grundlegend geändert haben, liegt die Annahme nahe, dass die Verteilungsmuster auch heute noch annähernd dieselben sind. Dies bliebe jedoch durch neue Untersuchungen zu bestätigen.

#### **5.4 Rechenschaftspflicht**

Um die Lokalregierungen zu verantwortlichem Handeln anzuhalten, wurden im Abschnitt zur institutionellen Leistungserbringung und Rechenschaftspflicht sechs Mechanismen definiert: Wahlen, Oppositionsparteien, öffentliche Versammlungen, Medien, RechtshilfeprozEDUREN und zivilgesellschaftliche Gruppen.

Auf die Rolle der Oppositionsparteien wurde im Abschnitt zur elektoralen Partizipation schon eingegangen. Sie erfüllen unter den spezifischen Bedingungen der senegalesischen Lokalpolitik nur sehr bedingt ihre Rolle, die dominierende Partei zur Rechenschaft anzuhalten. Auch öffentliche Versammlungen finden nicht statt. Als potenzielle Hebel oppositionellen Verhaltens der Betroffenen verbleiben also

Rechtshilfemittel, Nutzung der Medien und die Selbstorganisation in zivilgesellschaftlichen Gruppen.

### *Medien*

Die beiden wichtigsten Aufgaben der Medien in Bezug auf die Durchsetzung von *accountability* bestehen darin, politische Neuigkeiten publik zu machen und politisches Fehlverhalten aufzudecken (vgl. Blair 2000: 29). Nur wenn die Bevölkerung über das politische Geschehen informiert ist, kann sie ihre gewählten Vertreter auch zur Rechenschaft auffordern. Wie in vielen Entwicklungsländern kommt auch im Senegal diese Rolle vor allem dem Rundfunk zu, da die Analphabetenrate bei 61% liegt (siehe UN Development Programme 2007) und Zeitungen verhältnismäßig wenig gelesen werden.

Mit der politischen Liberalisierung in den 80er und 90er Jahren konnte sich im Land ein relativ breites Spektrum freier Presse entwickeln, wobei besorgte Stimmen in den letzten Jahren jedoch eine wieder zunehmende Zensur unter Wade anprangern (vgl. Havard 2004).

Auch wenn die lokalen Medien in einigen Regionen noch schwach entwickelt sind (vgl. Tull 2001: 166), so hat doch die Verbreitung der lokalen Radiosender mit den Dezentralisierungsreformen von 1996, die das Betreiben kommunaler Sender erlaubt haben, stark zugenommen (vgl. Havard 2004: 24). In vielen ländlichen Gebieten kann die Bevölkerung so das politische Geschehen verfolgen (vgl. Gellar 2005: 91). Auch in den von mir geführten Interviews wurde dies immer wieder als wichtiger Faktor für die Information der Bevölkerung genannt (Interview 2 und 12).

Inwieweit das dazu beiträgt, die Rechenschaftspflichtigkeit des *Conseil Rural* politisch und moralisch zu verstärken, bliebe zu untersuchen.

### *Rechtshilfeverfahren*

In der Verfassung Venezuelas ist ein sogenanntes *mandato revocativo* verankert, nach dem jeder Mandatsträger (auch der Präsident der Republik) sich nach der Hälfte der Mandatszeit für seine Taten rechtfertigen muss und gegebenenfalls per Referendum abgewählt werden kann (siehe Bolivarische Republik Venezuela (2000),

Abschnitt III, Kapitel IV, Artikel 72), was ein sehr weitgehendes Mittel der Kontrolle von Mandatsträgern ist.

Im Senegal sind allerdings gesetzlich keine formalen Prozeduren vorgesehen, wie die Bürger ihre Unzufriedenheit mit den Mandatsträgern ausdrücken können oder die sogar von vorneherein als quasi institutionalisiertes legales Druckmittel dienen könnten (vgl. Tull 2001: 166).

### *Zivilgesellschaftliche Gruppen*

Im Ergebnis der Analyse scheinen zivilgesellschaftliche Gruppen der wichtigste Hebel zur Durchsetzung der Rechenschaftspflicht zu sein.

In der Hauptstadt Dakar gibt es ein recht gut entwickeltes Netz an zivilgesellschaftlichen Gruppen, die für Demokratisierung und Einhaltung der Menschenrechte eintreten und die auch einen gewissen Druck ausüben können (vgl. Gellar 2005: 87). Abdoul und Dahou (2003: 189) beschreiben den Fall eines *comité de développement local* in der Gemeinde Diofor, einer Vorstadt Dakars, das es durchsetzen konnte, die Munizipal-Verwaltung und die lokalen Abgeordneten zu mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht anzuhalten. Auf Druck des *comité de développement local* (in dem neben verschiedenen zivilgesellschaftlichen auch institutionelle Akteure vertreten sind) wurde eine Kommission eingerichtet, die aus lokalen Mandatsträgern, Vertretern der Bevölkerung und Repräsentanten des Katasteramts besteht, um die intransparente Praxis der Landverteilung zu beenden und diese gerechter zu gestalten. Allerdings verweisen Abdoul und Dahou (ebd.) auch darauf, dass die Beziehungen zwischen den *Élus* und den *comités de développement local* nicht immer so harmonisch ablaufen, vor allem wenn die lokalen Assoziationen noch stärkere Transparenz in der „gestion municipale“ fordern (vgl. ebd.).

Im ländlichen Bereich kommen für diese Aufgabe lokale Nichtregierungsorganisationen und die lokalen Selbsthilfegruppen und –föderationen in Frage. Zu letzteren zählen auch Bauernorganisationen. Deren Durchsetzungsmacht bzw. –wille scheint allerdings begrenzt zu sein. Selbst in den Fällen in denen der *Conseil Rural* offenkundig Land entgegen der gesetzlichen Bestimmungen an Nicht-

Gemeinde-Mitglieder vergeben hat, haben die Bauerorganisationen keine Rechenschaftspflicht eingefordert (vgl. Tull 2001: 174).

Blundo (1998a: 373 f., zitiert nach Tull 2001) dokumentiert hingegen einen Fall, in dem eine Bauernorganisation ansatzweise als gesellschaftliche Gegenmacht agierte, indem sie bei einem Konflikt um die Verwaltung einer Hirsemühle in offene Konfrontation mit dem *Conseil Rural* trat. In diesem Fall konnte sie sich zwar gegen ein Landratsmitglied durchsetzen, allerdings nur aufgrund einer externen Intervention des Bürgermeisters (ebd.).

Eine weitere Art der zivilgesellschaftlichen Organisation sind Jugendassoziationen. Blundo (ebd.: 406) dokumentiert hier ein Beispiel aus Kongheul (im Erdnussbecken gelegen), in dem Mitglieder dieser Assoziationen durch einen Protestmarsch den *Conseil Rural* unter Druck setzen konnten. Das Gebäude, das den Jugendlichen zur Gestaltung ihrer Freizeitaktivitäten zur Verfügung stehen sollte, war seit Jahren nicht funktionsfähig und die Reparaturarbeiten wurden verzögert. Die Mitglieder der Kultur- und Sportvereine des Ortes organisierten also einen Protestmarsch, der mit einem Sit-in in den Gebäuden des Rathauses endete, woraufhin die Bauarbeiten wieder aufgenommen wurden (ebd.).

Ein anderes wichtiges Feld der zivilgesellschaftlichen Organisation sind die Frauen-Basis-Gruppen. Wie am Beispiel der Landvergabe deutlich wird, herrschen immer noch traditionelle Verteilungsmuster vor, die Frauen weitgehend ausschließen. Die einzige Möglichkeit, dem entgegenzuarbeiten, ist der Zusammenschluss in Frauen-Gruppen. Während einzelne Frauen kaum eine Chance haben, Landnutzungsrechte zu erhalten, ist die Verhandlungsmacht einer organisierten Gruppe gegenüber lokalen Autoritäten weitaus größer. Es bliebe zu untersuchen, inwieweit Föderationen wie z.B. FEPRODES diese Verhandlungsmacht aufbringen und in Auseinandersetzung mit den lokalen Institutionen erfolgreich einsetzen können.

## 6. Chancen und Grenzen lokaler Partizipation im Senegal

Die Fragestellung der Arbeit war: welche Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe wurden auf lokaler Ebene im Senegal durch die Dezentralisierungsreformen eröffnet und durch welche strukturellen Rahmenbedingungen werden sie begrenzt? Inwieweit kann die Bevölkerung in den *Communautés Rurales* an politischen Prozessen teilhaben und diese mitgestalten?

Zur Beantwortung dieser Frage wurde zunächst der Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und Demokratisierung im Sinne einer erweiterten gesellschaftlichen Beteiligung herausgearbeitet.

**Devolution** bietet dabei durch die Übertragung von Entscheidungskompetenzen in den Bereichen Finanzen und Verwaltung an quasi-autonome Lokalregierungen, die nicht der direkten Kontrolle der Zentralregierung unterstehen, die Möglichkeit, die Bevölkerung in Entscheidungen über lokale Angelegenheiten einzubeziehen und dadurch eine erweiterte gesellschaftliche Teilhabe zu fördern.

Im Senegal ist dies mit den Dezentralisierungsmaßnahmen von 1990 und 1996 geschehen, als den *Communautés Rurales* die Verantwortung in neun Bereichen der Lokalentwicklung übertragen wurde und sie nicht nur legal, sondern gleichzeitig auch finanziell autonom wurden.

**Gesellschaftliche Teilhabe** ist in diesem Zusammenhang deshalb so wichtig, weil sie für jede Demokratie konstitutiv ist und deren Konsolidierung ohne die aktive Beteiligung der Bevölkerung nicht vorstellbar ist (vgl. Erdmann 2003: 270; Heller 2002: 341). Politische Partizipation meint dabei nicht nur niedrig-schwellige Partizipationsformen wie z.B. Wählen, sondern auch eine breite zivilgesellschaftliche Partizipation. Denn gerade im afrikanischen Kontext macht es Sinn, für das Konzept der politischen Partizipation nicht nur den Staatbezug als entscheidend anzusehen und nur Aktionen zur Beeinflussung des politischen Systems, bzw. der gewählte Repräsentanten und Amtsträger als politisch gelten zu lassen, sondern einen erweiterten Begriff des Politischen anzuwenden, der auch solche Aktivitäten umfasst, die soziale Probleme zu lösen versuchen, da ansonsten viele Formen des gesellschaftlichen Engagements ausgeblendet werden.

Für den afrikanischen Kontext lässt sich hierzu vor allem die Beteiligung in Basis- bzw. Selbsthilfegruppen zählen. Diese Form der Selbstorganisation zum Zwecke der

Überlebenssicherung ist im Senegal wie in vielen anderen afrikanischen Ländern weit verbreitet und wird vor allem von Frauen genutzt. Denn Frauen sind von den Auswirkungen der ökonomischen und gesellschaftlichen Krisen der letzten zwei Jahrzehnte in den westafrikanischen Ländern besonders stark betroffen. Sie beantworten den Rückzug des Staates aus der Leistungserbringung und ihren Ausschluss aus der formellen ökonomischen und politischen Sphäre mit dem Aufbau ihrer eigenen alternativen Assoziationen.

Um zu verstehen, welche Möglichkeiten der lokalen Partizipation in den *Communautés Rurales* Senegals durch die Dezentralisierungsreformen entstanden sind, wurden daher neben der elektoralen Partizipation auch direkte und informelle Partizipationsformen untersucht.

Die **Wahlbeteiligung** bei den Lokalwahlen 1996 und 2002 war vergleichsweise hoch, was als Indiz dafür gewertet werden kann, dass im Rahmen der elektoralen Partizipation die Partizipationschancen auf lokaler Ebene gestiegen sind und von der Bevölkerung wahrgenommen wurden. Dennoch werden diese Chancen durch institutionelle Faktoren wie Listenwahlen, Mehrheitswahlrecht und dem Verbot parteiloser Kandidaten eingeschränkt.

Aufgrund der mangelnden Faktenlage bleiben hier viele Fragen offen: Wie genau sah die Wahlbeteiligung bei den Lokalwahlen im Jahr 2002 in den Landgemeinden aus? Lassen sich regionale Unterschiede feststellen? Wie verteilt sich die Wahlbeteiligung zwischen Männern und Frauen<sup>27</sup>?

Als **direkte Beteiligungsformen** wurden die Teilnahme an den Sitzungen des Landrats, die Beteiligung in den *cadres de concertation* und der Kontakt zwischen Selbsthilfegruppen und Mandatsträgern untersucht. Als ein hinderlicher Faktor wurde dabei das Informationsdefizit ausgemacht, das dazu führt, dass in vielen Gebieten die Bevölkerung die Institution der *Communauté Rurale* gar nicht kennt, geschweige denn über ihre Aufgaben und Pflichten informiert ist.

Während daher die Möglichkeit für die Öffentlichkeit, den Sitzungen des *Conseil Rural* beizuwohnen, so gut wie nicht genutzt wird, stellen die *cadres de concertation* einen vielversprechenden Ansatz dar, die Bevölkerung in die lokale Politik einzubinden. Vertreter zivilgesellschaftlicher Gruppen beraten in diesem Rahmen gemeinsam mit institutionellen Akteuren über Angelegenheiten der

---

<sup>27</sup> Untersuchungen früherer Wahlen auf nationaler Ebene zeigen, dass die Wahlbeteiligung der Frauen etwas höher liegt als die der Männer (vgl. dazu Diop 2001: 463; auch Dansou 2001).

Lokalentwicklung. Doch auch sie leiden unter den als strukturelle Rahmenbedingungen definierten Faktoren, so dass sie nicht vor Missbrauch gefeit sind.

Es bliebe zu untersuchen, wie weit diese Form der Konzertation, die gerne von Gebern eingesetzt wird, um eine Partizipation der verschiedenen Bevölkerungsgruppen an der Planung und Implementierung von Entwicklungsprojekten zu gewährleisten, verbreitet ist, da sie nicht in allen *Communautés Rurales* existiert; welche Auswirkungen sie auf die Einbindung von zivilgesellschaftlichen Gruppen haben und inwieweit diese Institutionen wirklich Einfluss auf Entscheidungen haben und somit politisch eine Rolle spielen.

Außerhalb der *cadres de concertation* beschränkt sich der schwache Dialog zwischen Vertretern von Selbsthilfegruppen und Mandatsträgern vor allem auf informelle und persönliche Kontakte, was auch auf die Ineffektivität und mangelnde Leistungserbringung der Selbstverwaltungsorgane zurückzuführen sein kann. Interessant für künftige Untersuchungen wäre hier die Frage, ob die Regelung, dass Gelder und Projekte der Geberorganisationen jetzt durch die *Communauté Rurale* vermittelt werden sollen, als Anreiz fungieren, eine Zusammenarbeit zwischen den zivilgesellschaftlichen Gruppen und der *Communauté Rurale* zu stärken. Inwieweit findet dabei eine weitere Politisierung der lokalen Arena statt, die neue klientelistische Abhängigkeiten schafft?

Als Beispiel der **informellen Partizipation** wurden Frauen-Basisgruppen untersucht. Auch wenn sich diese Form der Organisation zumeist im informellen Milieu abspielt, tun sich immer wieder Verbindungen zur formellen politischen Sphäre auf. Durch die Einrichtung dezentraler politischer Strukturen haben die Gruppen nicht nur Zugang zu Lokalpolitikern, sie können sich auch direkt an die *Communauté Rurale* wenden, um Land oder Unterstützung zu beantragen.

Als Mitglied im CLCOP können die Gruppen zudem eine Unterstützung ihrer ökonomischen Aktivitäten erhalten, Mittel und Gelder beantragen und haben ein gewisses Mitentscheidungsrecht bei Fragen der Lokalentwicklung.

Welche Qualität dieses Mitentscheidungsrecht jedoch hat und welche Faktoren die Funktionsweise der CLCOP bedingen, bedürfte jedoch weiterer Untersuchung.

Darüber hinaus wäre es interessant zu untersuchen, ob und wenn ja welche Strategien die Frauen anwenden, um eine größere Beteiligung am politischen Leben und eine stärkere Repräsentation in den Entscheidungsinstanzen einzufordern. Wie gestalten

sich ihre Beziehungen zur *Communauté Rurale*? Werden sie von Entscheidungen informiert und in den Prozess mit einbezogen? Treten die Frauengruppen z.B. in Kontakt mit Lokalpolitikern um über ihre Forderungen verhandeln? Sind sie ein Mittel, um auch die formelle Partizipation zu erhöhen?

Der Analyse der Partizipationsmöglichkeiten lag die Annahme zugrunde, dass die verschiedenen Formen der Partizipation recht positiv zu bewerten sind, sie allerdings durch **strukturelle Hindernisse** begrenzt werden.

Notwendig – wenn auch nicht hinreichend – für eine erfolgreiche Dezentralisierung sind zwei Bedingungen: ein starker Staat, der die Voraussetzungen dafür bietet, die Dezentralisierungsreformen durchsetzen zu können und der politische Wille des Regimes, diese Voraussetzungen auch zu nutzen.

Der senegalesische Staat ist zwar im Vergleich zu anderen afrikanischen Staaten als stabil einzuschätzen, doch verfügt er nicht über ausreichend starke zentralstaatliche Kapazitäten, um grundlegende Reformen durchzusetzen.

Zudem fehlt dem Regime der politische Wille, die zentralstaatliche Kontrolle zugunsten einer weitgehenden Autonomie an der Basis aufzugeben. Die ersten Dezentralisierungsmaßnahmen wurden zwar auf internen und externen Druck hin schon vor über dreißig Jahren eingeleitet, sie folgten jedoch immer den „Imperativen der politischen Kontrolle und Machterhaltung der dominanten Regierungspartei“ (Tull 2001: 77).

Aufgrund fehlender gesetzgeberischer Initiative finden sich daher auf lokaler Ebene immer noch institutionelle Arrangements, wie z.B. der Mangel an Finanz-, Sach- und Personalmitteln in den *Communautés Rurales*, die eine gute Erfüllung ihrer Aufgabenbestände behindern und die Selbstverwaltungsorgane damit in ihrer Funktionsfähigkeit einschränken.

Dazu kommt die Implementierung der Dezentralisierungsreformen von oben, welche die geschaffenen Gemeinden eher als Instanzen des Staates und der Zentralregierung erscheinen lässt, denen immer noch mit Misstrauen begegnet wird, denn als Selbstverwaltungsorgane, die selbstbewusst von der Bevölkerung als „ihre“ Räume gesehen und genutzt werden.

Die Repräsentation von marginalisierten Gruppen, wie z.B. Frauen und Jugendlichen in den Entscheidungsinstanzen, lässt zwar immer noch zu wünschen übrig, dennoch ist hier ein langsamer Wandel zu verzeichnen, der an einer veränderten

Zusammensetzung der Landräte abzulesen ist. Auch wenn noch viele patriarchale Barrieren zu überwinden sind, sind Frauen immer mehr vertreten, können ihre Interessen artikulieren und erobern sich so Schritt für Schritt ihren legitimen Platz in einer bislang typischen Männerdomäne.

Tull (2001: 111) argumentiert, dass die institutionelle Ausgestaltung der Dezentralisierungsreformen eine untergeordnete Rolle spielt, während ihre Erfolgchancen im Senegal von der **politischen Kultur** in Gestalt von Klientelismus und Faktionalismus, den beiden Hauptcharakteristika der politischen Kultur Senegals, determiniert werden.

Klientelistische Netzwerke bilden die Basis der politischen Struktur Senegals, sind sie doch die effektivste Methode, politische Unterstützung aus der Bevölkerung zu erhalten, während sie gleichzeitig den lokalen Machträgern erlauben, Zugang zu Ressourcen zu bekommen. Diese werden nach dem Konzept der *demokaraasi*, das Konsens in Entscheidungsfindung, Solidarität und Gegenseitigkeit in der Ressourcennutzung beinhaltet, an die lokale Klientel weitergegeben. In der Auseinandersetzung in der dominierenden Partei um diese Ressourcen bilden sich die sogenannten Faktionen.

Meines Erachtens handelt es sich hier jedoch um eine Wechselwirkung: die politische Kultur (und damit ihre Auswirkungen auf die Leistungserbringung) wird sich nicht ändern, wenn und solange sich nicht die materiellen Voraussetzungen und Existenzgründe der klientelistischen Strukturen ändern. Dafür ist wiederum die Funktionsfähigkeit der demokratischen Institutionen eine Voraussetzung.

Demokratisierung, die nicht auch die materielle Lebenssituation der Menschen verbessert, verliert ihre Legitimation, weswegen demokratische Dezentralisierung nicht ohne die Untersuchung von **institutioneller Leistungserbringung** analysiert werden kann. Es wurde gezeigt, dass die institutionelle Leistungserbringung immer noch recht mangelhaft ist, bzw. von Klientelismus und Faktionalismus beeinflusst wird, so dass nur Teile der Bevölkerung davon profitieren. Die Persistenz von Clanstrukturen und Klientelismus auf lokaler Ebene bedeutet, dass der Clan, der sich bei Auseinandersetzungen auf lokaler Ebene durchsetzen konnte, auch die Kontrolle über die das lokale Selbstverwaltungsorgan und dessen Ressourcen bekommt. Somit kommt es zur Exklusion von politischen Entscheidungsprozessen und

Dienstleistungen für all jene, die nicht zur Klientel des siegreichen Clans gehören, wie am Beispiel von Brunnenbau und Landvergabe deutlich wurde. Insbesondere Frauen sind dabei z.B. im Bereich der Landvergabe benachteiligt, wobei die Chance auf Zuteilung von Landflächen an Frauengruppen wesentlich höher ist als bei individuellen Anträgen.

**Rechenschaftspflicht** von den gewählten Vertretern einzufordern und diese somit zu verantwortlichem Handeln anzuhalten ist daher ganz entscheidend, um eine Änderung dieser Verhältnisse zu bewirken.

Der wichtigste Hebel zur Durchsetzung verantwortlichen Verhaltens seitens der Mandatsträger sind periodisch stattfindende Wahlen. Sie werden im Senegal in ihrer Wirkung jedoch durch Mischwahlsystem, Wahllisten und das Verbot von parteilosen Kandidaten stark relativiert.

Die wichtige Funktion, die Oppositionsparteien in einer Mehrparteiendemokratie zukommt, Rechenschaftspflicht einzufordern und durchzusetzen, wird ebenso faktisch nicht wahrgenommen; Rechtshilfemittel sind gesetzlich nicht vorgesehen.

Die Durchsetzung der Rechenschaftspflicht hängt daher entscheidend von der Stärke der zivilgesellschaftlichen Gruppen, wie Bauernorganisationen, Jugend-Assoziationen und Frauen-Gruppen, ab. Auch wenn dies noch nicht die Regel ist, können sich Basis-Organisationen dabei in einigen Fällen schon gegen den *Conseil Rural* durchsetzen.

Die Medien im ländlichen Milieu, die vor allem durch den Rundfunk recht gut entwickelt sind, können das ihre dazu beitragen, indem sie über das politische Geschehen informieren.

Die Möglichkeiten politischer Teilhabe der Bevölkerung, die von den dezentralisierten Institutionen eröffnet wurden, werden, wie gezeigt, von institutionellen Defiziten, mangelndem politischen Willen und der politischen Kultur untergraben. Trotz aller Hemmnisse lässt sich jedoch aufgrund einer stärkeren Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Gruppen auf lokaler Ebene ein langsamer progressiver Demokratisierungsprozess beobachten.

Dies berechtigt, der positiven Bewertung Gellars (2005: 74) zuzustimmen:

„While formal local governments continued to remain weak institutions because of their lack of resources, financial dependency on the state and donors, and high

degree of politicization [...], these institutions are nevertheless serving as schools for democracy and steadily becoming more representative of Senegalese society” (ebd.). Entscheidend sind dafür die „selbstorganisatorischen Dynamiken und Fähigkeiten lokaler Akteure“ (Heller 2002: 339), nur sie können ein demokratisches Empowerment der lokalen Herrschaftsinstanzen einfordern und durchsetzen. Gerade deswegen ist die Selbstorganisation der Frauen in Basisgruppen, durch die sie elementare Voraussetzungen einer gesellschaftlichen Teilhabe schaffen, so wichtig und verdient weitere Beschäftigung.

## 7. Literaturverzeichnis

- Abdoul, Mohamadou/ Dahou, Tarik (2003): Décentralisation et construction d'un espace public local en milieu urbain. Les comités de développement local (CLD) au Sénégal, in: Totté, Marc/ Dahou, Tarik/ Billaz, René: La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement, Paris, S.183-199.
- Altmann, Jörn (2000): Dezentralisierung, Demokratie und Verwaltung. Zu hohe Erwartungen an einen langfristigen Prozess, E+Z, 10, S.275-277.
- Badiane, Cheikh (1995): Réseaux et accès à la décision: l'exemple des Groupements Feminins au Sénégal, IUED/ UNESCO (Hrsg.): Femmes, villes et environnement, Genf.  
[[http://www.iued.unige.ch/information/publications/yp\\_tm\\_femmes\\_villes\\_envi.html](http://www.iued.unige.ch/information/publications/yp_tm_femmes_villes_envi.html)]  
] Rev. 19.04.2007
- Barker, Jonathan S. 1973: Political Factionalism in Senegal, in: The Canadian Journal of African Studies 7 (2), S.287-303.
- Beck, Linda J. (2002): Le clientélisme au Sénégal: un adieu sans regrets?, in: Diop, Momar C. (Hrsg.): Le Sénégal contemporain, Paris, S.529-547.
- Beck, Linda J. (2001): Reining in the Marabouts? Democratization and local governance in Senegal, in: African Affairs 100, S.601-621.
- Beck, Linda J. (1999): Senegal's Enlarged Presidential Majority: Deepening Democracy or Detour? in: Joseph, Richard (Hrsg.): State, Conflict, and Democracy in Africa, Boulder, S.197-216.
- Beck, Linda J. (1997): Senegal's "Patrimonial Democrats": Incremental Reform and the Obstacles to the Consolidation of Democracy, in: The Canadian Journal of African Studies 31 (1), S.1-31.
- Bierschenk, Thomas (1998): Lokale Entwicklungsmakler. Entwicklungshilfe schafft neue Formen des Klientelismus in Afrika, in: Entwicklung und Zusammenarbeit 39 (12), S.322-324.
- Bierschenk, Thomas/ Sardan, Jean-P. O. (1999): Dezentralisierung und lokale Demokratie. Macht und Politik im ländlichen Benin in den 1980er Jahren, in: Rösel, Jakob/ von Trotha, Trutz (Hrsg.): Dezentralisierung, Demokratisierung und die lokale Repräsentation des Staates. Theoretische Kontroversen und empirische Forschungen, Köln, S.37-68.
- Blair, Harry (2000): Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries, in: World Development 28 (1), S.21-29.

- Blundo, Giorgio (2001): La corruption comme mode de gouvernance locale: trois décennies de décentralisation au Sénégal, in: *Afrique contemporaine* 199 (3), S.115-127.
- Blundo, Giorgio (1998a): Elus locaux, associations paysannes et courtiers du développement au Sénégal. Une anthropologie politique de la décentralisation dans le sud-est du bassin arachidier (1974-1995). Thèse présentée à la Faculté des Sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne pour obtenir le grade de docteur en sociologie et anthropologie, Lausanne 1998.
- Blundo, Giorgio (1998b): Logiques de Gestion Publiques dans la Décentralisation Sénégalaise: Participation Factionelle et Ubiquité Réctriculaire, in: Bako-Arifari/ Laurent, Pierre-J. (Hrsg.): *Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au Sud de la Sahara*, APAD 15, S.21-47.
- Blundo, Giorgio/ Jaubert, Ronald (1998): La Gestion locale des Ressources. Décentralisation et Participation: Rupture ou Continuité des Modes de Gestion?, in: Utting, Peter (Hrsg.): *Discours et Réalités des Politiques Participatives de Gestion de l'Environnement: le cas du Sénégal*, Genf, S.63-113.
- Bogner, Alexander/ Menz, Wolfgang (2002): Expertenwissen und Forschungspraxis: die modernisierungstheoretische und die methodische Debatte um die Experten. Zur Einführung in ein unübersichtliches Problemfeld, in: Bogner, Alexander/ Littig, Beate/ Menz, Wolfgang (Hrsg.): *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*, Opladen, S.7-29.
- Boko, Sylvain H. (2002): *Decentralization and reform in Africa*, Boston.
- Bolivarische Republik Venezuela (2000): *Verfassung der Bolivarischen Republik Venezuela*, Essen.
- Boone, Catherine (2003): Decentralization as Political Strategy in West Africa, in: *Comparative Political Studies*, 36 (4), S.355-380.
- Bratton, Michael/ Van de Walle, Nicolas (1994): Neopatrimonial Regimes and Political Transition in Africa, in: *World Politics* 46 (4), S.453-489.
- Chazan, Naomi (1989): Gender Perspectives on African States, in: Parpart, Jane L./ Staudt, Kathleen A. (Hrsg.): *Women and the State in Africa*, Boulder, S.185-201.
- Clark, John F. (1997): The Challenges of Political Reform in Sub-Saharan-Africa: A Theoretical Overview, in: Clark, John F./ Gardinier, David E. (Hrsg.): *Political Reform in Francophone Africa*, Boulder, S.23-39.
- Communauté Rurale de Gandon (2002): *Plan local du développement*, Gandon.
- Communauté Rurale de Gandon (2006): *Présentation du Cadre Local de Concertation des Organisations de Producteur*, Gandon.

- Cornwall, Andrea (2004): Introduction: New Democratic Spaces? The Politics and Dynamics of Institutionalised Participation, in: Cornwall, Andrea/ Coelho, Vera S.P. (Hrsg.): New Democratic Spaces?, IDS Bulletin 35 (2), S.1-10.
- Coulon, Christian (1998): Le Sénégal: Développement et Fragilité d'une Sémi-démocratie, in: Diamond, Larry/ Linz, Juan J./ Lipset, Seymour M.: Les Pays en développement et l'Expérience de la Démocratie, Boulder, S.603-654.
- Crook, Richard C./ Manor, James (1998): Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa. Participation, Accountability and Performance, Cambridge.
- Dahl, Robert, A. (1998): On democracy, New Haven.
- Dahou, Tarik/ Foucher, Vincent (2004): Le Sénégal, entre changement politique et révolution passive, in: Politique Africaine 96, S.5-21.
- Dansou, Adolphe (2001): La participation electorale au Sénégal: non-inscription et abstention, in: Revue Sénégalaise de Sociologie 5, S.413-435.
- Diaw, Aminata (2004): Les femmes à l'épreuve du politique: permanences et changements, in: Diop, Momar C. (Hrsg.): Gouverner le Sénégal. Entre ajustement structurel et développement durable, Paris, S.229-245.
- Dickovick, Tyler (2005): The measure and mismeasure of decentralisation: subnational autonomy in Senegal and South Africa ,in: Journal of Modern African Studies 43 (2), S.183-210.
- Dillinger, William (1993): Decentralization And Its Implications For Urban Service Delivery, Urban Management Programme UNDP/ UNCHS/ WB, Washington D.C.  
[[http://www.worldbank.org/html/fpd/urban//mun\\_fin/toolkit/service\\_delivery.html](http://www.worldbank.org/html/fpd/urban//mun_fin/toolkit/service_delivery.html)]  
Rev. 05.06.2007
- Diop, Djibril (2006): Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal. Quelle pertinence pour le developpement local?, Paris.
- Diop, Fatou (2001): Femmes et pouvoir: quel accès aux sphères de décisions?, in: Revue Sénégalaise de la Sociologie (5), Saint Louis, S.461-475.
- Diop, Momar C./ Diouf, Mamadou (1990): Le Sénégal sous Abdou Diouf, Paris.
- Diouf, Mamadou (1993): Beyond Patronage and 'Technocracy'?, in: Diop, Momar C. (Hrsg.): Senegal: Essays in Statecraft, Dakar, S.221-268.
- Drame, Hassane (1998): Décentralisation et Enjeux Politique. L'Exemple du Conflit Casamançais (Sénégal), in: Blundo, Giorgo/ Mongbo, Roch (Hrsg.): Decentralisation, Pouvoirs Sociaux et Réseaux Sociaux, APAD 16, S.113-128.
- Dubois, Anais (2007): Une vague bleu roi, in: Marchés tropicaux et méditerranéens 3210, S.7.

- Englebert, Pierre (2006): Senegal. Recent History, in: Africa South of the Sahara 2006, London, S. 987-997.
- Erdmann, Gero (2003): Apokalyptische Trias: Staatsversagen, Staatsverfall und Staatszerfall –strukturelle Probleme der Demokratie in Afrika, in: Bendel, Petra/ Croissant, Aurel/ Rüb, Friedbert W. (Hrsg.): Demokratie und Staatlichkeit. Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps, Leverkusen, S.267-292.
- Faye, Aissatou (2003): Pouvoir local et coopération au développement à Ross-Betho: gestion sélective de l'offre de services fonciers et exclusion, in: Le Meur, Pierre-Yves/ Lund, Christian (Hrsg.): Gestion foncière au quotidien en Afrique, APAD 22, S.75-93.
- Foucher, Vincent (2003): Pas d'alternance en Casamance? Le nouveau pouvoir sénégalais face à la revendication séparatiste casamancaise, in: Politique Africaine 91, S.101-119.
- Fuchs, Gesine (2000): Feministische Partizipationsforschung, in: Braun, Kathrin/ Fuchs, Gesine/ Lemke, Christiane/ Töns, Katrin: Feministische Perspektiven der Politikwissenschaft, München, S.254-268.
- Gaventa, John (2004): Towards participatory governance: assessing the transformative possibilities, in: Hickey, Samuel/ Mohan, Giles (Hrsg.): Participation: from tyranny to transformation? Exploring new approaches to participation in development, London, S.25-41.
- Gaventa, John/ Valderrama, Camilo (1999): Participation, Citizenship and Local Governance, Background Paper. Conference: Strengthening Participation in Local Governance, Brighton.  
[<http://www.ids.ac.uk/ids/particip/research/localgov.html>] Rev. 09.03.2007.
- Geißel, Brigitte/ Penrose, Virginia (2003): Dynamiken der politischen Partizipation und Partizipationsforschung. Politische Partizipation von Frauen und Männern, in: gender politik online.  
[[http://www.fu-berlin.de/gpo/geissel\\_penrose.htm](http://www.fu-berlin.de/gpo/geissel_penrose.htm)] Rev. 15.11.2006.
- Gellar, Sheldon (2005): Democracy in Senegal. Tocquevillian Analytics in Africa, New York.
- Gellar, Sheldon (1990): State Tutelage vs. Self-Governance: The Rhetoric and Reality of Decentralization in Senegal, in: Wunsch, James S./ Olowu, Dele (Hrsg.): The Failure of the Centralized State: Institutions and Self-Governance in Africa, Boulder, S.130-147.
- Gläser, Jochen/ Laudel, Grit (2004): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, Wiesbaden.
- Goetz, Anne M./ Hassim, Shireen (Hrsg.) (2003): No Shortcuts to Power. African Women in Politics and Policy Making, London/ New York.

- Grawert, Elke (2005): Local Governance – Eine Chance für Frauen?, in: *Peripherie* 99, S.342-348.
- Griffin, Keith (1981): Economic Development in a Changing World, in: *World Development* 9 (3), S.221-226.
- Harders, Cilja/ Schauber, Almuth (1999): Netzwerke und informelle Partizipation zwischen Inklusion und Exklusion – die Beispiele Ägyptens und Ghanas, in: Lauth, Hans-Joachim/ Liebert, Ulrike (Hrsg.): *Im Schatten demokratischer Legitimität: informelle Institutionen und politische Partizipation im interkulturellen Demokratievergleich*, Opladen, S.165-184.
- Hauck, Gerhard (2004): Schwache Staaten? Überlegungen zu einer fragwürdigen entwicklungspolitischen Kategorie, in: *Peripherie* 96, S.411-427.
- Havard, Jean-F. (2004): De la victoire du «sopi» à la tentation du «nopi»? , in: *Politique Africaine* 96, S.22-38.
- Heller, Patrick (2002): Den Staat in Bewegung bringen: Die Politik der demokratischen Dezentralisierung in Kerala, Südafrika und Porto Alegre, in: *Peripherie* 87, S.337-377.
- Hempel, Mirko (2004): Zwischenbilanz der politischen Verhältnisse im Senegal nach vier Jahren Alternance, Dakar.
- Hillebrand, Ernst (1994): Nachdenken über Zivilgesellschaft und Demokratie in Afrika, in: *Politik und Gesellschaft* 1, S.57-71.
- Hoecker, Beate: Politische Partizipation: systematische Einführung, in: Hoecker, Beate (Hrsg.): *Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest. Eine studienorientierte Einführung*, Opladen 2006, S.3-20.
- Illy, Hans F. (2001): Politische und institutionelle Erfolgsfaktoren der Dezentralisierung, in: Thomi, Walter/ Steinich, Markus/ Polte, Winfried (Hrsg.) *Dezentralisierung in Entwicklungsländern. Jüngere Ursachen, Ergebnisse und Perspektiven staatlicher Reformpolitik*, Baden-Baden, S.301-310.
- Illy, Hans F. (1996): Entwicklung durch Verwaltung? Die öffentliche Verwaltung Afrikas zwischen Status- und Leistungsorientierung. Senegal als Beispiel, in: *Der Bürger im Staat* 46 (3/4).
- Juul, Kristine (2006): Decentralization, Local Taxation and Citizenship in Senegal, in: *Development and Change* 37 (4), S.821-846.
- Kaase, Max (2003): Politische Beteiligung/ Politische Partizipation, in: Andersen, Uwe/ Woyke, Wichard (Hrsg.): *Handwörterbuch des politischen Systems*, Bonn, S.495-500.
- Kaase, Max (1997): Vergleichende Politische Partizipationsforschung, in: Berg-Schlosser, Dirk/ Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): *Vergleichende Politikwissenschaft*, Opladen, S.159-174.

- Kersting, Norbert/ Sperberg, Jaime (1999): Politische Partizipation und zivilgesellschaftliche Selbsthilfeorganisationen der urbanen Armen in Afrika und Lateinamerika, in: Lauth, Hans-Joachim/ Liebert, Ulrike (Hrsg.): Im Schatten demokratischer Legitimität: informelle Institutionen und politische Partizipation im interkulturellen Demokratievergleich, Opladen, S.185-204.
- Klugman, Jeni (1994): Decentralisation: A Survey of Literature from a Human Development Perspective, Human Development Report, Occasional Papers N°13.
- Lachenmann, Gudrun (2006): Décentralisation, société civile, développement au Sénégal, Working Paper N° 357, Bielefeld.
- Lachenmann, Gudrun (2005): Dezentralisierung, Zivilgesellschaft und Entwicklung, Working Paper N° 352, Bielefeld.
- Lachenmann, Gudrun (1998): Frauenbewegungen als gesellschaftliche Kraft des Wandels. Beispiele aus Afrika, in: Uta Ruppert (Hrsg.): Lokal bewegen – global verhandeln. Internationale Politik und Geschlecht, Frankfurt/Main/ New York.
- Lachenmann, Gudrun (1996): Soziale Bewegungen, insbesondere auch Frauenbewegungen, und „NROs“ als Kräfte der Zivilgesellschaft in Afrika, in: Erwin Ebermann/ Karl E. Thomanek (Hrsg.): Chancen & Risiken der Entwicklung Subsahra-Afrikas, Wien, 109-128.
- Lemarchand, René (1998): La Face Cachée de la Decentralisation: Réseaux, Clientèles et Capital Social, in: Blundo, Giorgio/ Mongbo, Roch (Hrsg.): Decentralisation, Pouvoirs Sociaux et Réseaux Sociaux, APAD 16, S.9-17.
- Liebert, Ulrike/ Lauth, Hans-Joachim (1999): Do Informal Institutions Matter? Informelle Institutionen in der interkulturellen vergleichenden Partizipations- und Demokratisierungsforschung, in: Lauth, Hans-Joachim/ Liebert, Ulrike (Hrsg.): Im Schatten demokratischer Legitimität: informelle Institutionen und politische Partizipation im interkulturellen Demokratievergleich, Opladen, S.11-36.
- Meuser, Michael/ Nagel, Ulrike (2002): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: Bogner, Alexander/ Littig, Beate/ Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung, Opladen, S.71-93.
- Mercoiret, Jacques (2003): Un exemple de rapprochement des acteurs, en zone rural, à l'échelle d'un département: le cas de M'Bour, au Sénégal. Confrontations en milieu rural ,in: Totté, Marc/ Dahou, Tarik/ Billaz, René: La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement, Paris, S.201-219.
- Mercoiret, Marie-R./ Pesche, Denis/ Berthomé, Jacques (2004): Les programmes d'appui institutionnel aux organisations paysannes en Afrique sub-saharienne. Analyse de capitalisation de la Coopération française, Montpellier.

- Milbrath, Lester W. (1965): *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?*, Chicago.
- Neubert, Dieter (1999): *Demokratisierung ohne Zivilgesellschaft? Zur Rolle von Patron-Klient-Beziehungen in den neuen afrikanischen Mehrparteiensystemen*, in: Lauth, Hans-Joachim/ Liebert, Ulrike (Hrsg.): *Im Schatten demokratischer Legitimität: informelle Institutionen und politische Partizipation im interkulturellen Demokratievergleich*, Opladen, S.258-276.
- Niang, Abdoulaye (1998): *Groupements féminins, ONG et production agricole dans la Vallée du Fleuve Sénégal: synthèse d'une étude réalisée sur les GF des localités de Ross-Béthio, Rosso Sénégal et Gamadi Sarré*, in: *Revue Sénégalaise de la Sociologie* (2), Saint Louis, S.183-206.
- Niang, Abdoulaye/ Ba, Awa (1999): *Le mouvement associatif féminin: une société civile en acte*, in: *Revue Sénégalaise de la Sociologie* (3), Saint Louis, S.295-317.
- Nie, Norman H./ Verba, Sidney/ Kim, Jae-On (1978): *Participation and political Equality. A seven-nation Comparison*, Cambridge.
- Nohlen, Dieter (2002): *Partizipation*, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Lexikon Dritte Welt. Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen*, Reinbek, S.663-664.
- O'Donnel, Guillermo (1994): *Delegative Democracy*, in: *Journal of Democracy* 5 (1), S.55-69.
- Olowu, Dele (1996): *Beyond the Failure of the Centralized State in Africa*, in: Rothchild, Donald (Hrsg.): *Strengthening African Local Initiative: Local Self-Governance, Decentralisation and Accountability*, Hamburg, S.19-29.
- Olowu, Dele/ Wunsch, James S. (Hrsg.) (2004): *Local Governance in Africa. The Challenges of Democratic Decentralization*, London.
- Ottaway, Marina (2003): *Democracy Challenged. The Rise of Semi-Authoritarianism*, Washington.
- Parry, Geraint/ Moyser, George/ Day, Neil (1992): *Political participation and democracy in Britain*, Cambridge.
- Patterson Amy S. (1998): *A reappraisal of democracy in civil society: evidence from rural Senegal*, in: *The Journal of Modern African Studies* 36 (3), S.423-441.
- Piroux, Joelle (2000): *Grouements de femmes rurales au Sénégal. Espaces de liberté ou plates-formes pour le changement?* in: Lame, Danielle de: *Genre et developement*, APAD 20, Münster, S.37-57.
- Rondinelli, Dennis A./ McCullough, James S./ Johnson, Ronald W. (1989): *Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political-Economy Framework*, in: *Development and Change* 20, S.57-87.

- Rothchild, Donald (1996): The Debate on Decentralisation in Africa: An Overview, in: Rothchild, Donald. (Hrsg.): Strengthening African Local Initiative: Local Self-Governance, Decentralisation and Accountability, Hamburg, S.1-11.
- Ruppert, Uta (1998): Demokratisierung oder Modernisierung von Machtlosigkeit? Geschlechterverhältnisse in den Prozessen gesellschaftlicher Transition in Afrika, in: Kreisky, Eva/ Sauer, Birgit (Hrsg.): Geschlechterverhältnisse im Kontext politischer Transformation, Wiesbaden, S.491-511.
- Samb, Moussa (2004): La gouvernance publique: changement ou continuité?, in: Diop, Momar C. (Hrsg.): Gouverner le Sénégal. Entre ajustement structurel et développement durable, Paris, S.41-68.
- Sardan, Jean-P. O. (1998): Quelques réflexions autour de la décentralisation comme objet de recherche, in: Blundo, Giorgio/ Mongbo, Roch (Hrsg.): Decentralisation, Pouvoirs Sociaux et Réseaux Sociaux, APAD 16, S.165-171.
- Sawadogo, Raogo A. (2003): État, pouvoir et citoyenneté en Afrique, in: Totté, Marc/ Dahou, Tarik/ Billaz, René (Hrsg.): La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement, Paris, S.87-101.
- Schimitzek, Klaus (1986): Strukturelle Defizite der Kommunalverwaltung in Ländern der Dritten Welt: Ein Überblick, in: Illy, Hans F./ Schimitzek, Klaus (Hrsg.): Entwicklung durch Dezentralisierung? Studien zur Kommunal- und Regionalverwaltung in der Dritten Welt, München, S.25-91.
- Schultze, Rainer-O. (2005): Partizipation, in: Nohlen, Dieter/ Rainer-O. Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft Bd.2, München, S.675-677.
- Schumacher, Edward S. (1975): Politics, Bureaucracy, and Rural Development in Senegal, Berkeley.
- Schumpeter, Joseph A. (1950): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, München.
- Sow, Fatou (2004): Les femmes et la terre, in: Diop, Momar C. (Hrsg.): Gouverner le Sénégal. Entre ajustement structurel et développement durable, Paris, S.273-299.
- Stiel, Philipp C. (1997): Dezentralisierung in Frankreich und den frankophonen Ländern Afrikas. Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei der Entwicklung in Frankreich, Marokko und Burkina Faso, München.
- Tetzlaff, Rainer (1996): Theorien der Entwicklung der Dritten Welt nach dem Ende der Zweiten (sozialistischen) Welt, in: von Beyme, Klaus/ Offe, Claus (Hrsg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation, PVS-Sonderheft 26, Opladen, S.59-93.
- Thomi, Walter (2001): Hoffnungsträger Dezentralisierung? Zur Geschichte, den Potentialen und den Perspektiven eines Instruments, in: Thomi, Walter/ Steinich, Markus/ Polte, Winfried: Dezentralisierung in Entwicklungsländern.

Jüngere Ursachen, Ergebnisse und Perspektiven staatlicher Reformpolitik, Baden-Baden, S.17-41.

Tripp, Aili M. (1994): Rethinking Civil Society: Gender Implications in Contemporary Tanzania, in: Harbeson, John W./ Rothchild, Donald/ Chazan, Naomi (Hrsg.): Civil Society and the State in Africa, Boulder, S.149-168.

Tripp, Aili M./ Konaté, Dior/ Lowe-Morna, Colleen (2006): Sub-Saharan Africa. On the fast track to women's political representation, in: Dahlerup, Dude (Hrsg.): Women, Quotas and Politics, New York, S.112-137.

Tull, Dennis (2001): Demokratisierung und Demokratisierung in Senegal. Dezentralisierungsreformen und innenpolitische Entwicklung seit 1990, Hamburg.

UN Development Programme (2007): Human development report 2006.  
[<http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/>] Rev. 13.08.2007

UN Development Programme, Unité de Politique et d'Analyse Stratégique (2005): Sénégal, Note de Stratégie, Genf.

Vengroff, Richard (2000): Decentralization and Development in Senegal. Paper prepared for the delivery at the Yale Colloquium on Decentralization and Development, Yale.

[<http://www.yale.edu/ycias/events/decentralization/papers/vengroff.doc>]  
Rev. 19.04.2007

Vengroff, Richard/ Creevey, Lucy (1997): Senegal: The Evolution of a Quasi Democracy, in: Clark, John F./ Gardinier, David E. (Hrsg.): Political Reform in Francophone Africa, Boulder, S.204-222.

Vengroff, Richard/ Magala, Michael (2001): Democratic reform, transition and consolidation: evidence from Senegal's 2000 presidential election, in: The Journal of Modern African Studies (39), S.129-162).

Verba, Sidney/ Nie, Norman H. (1972): Participation in America. Political Democracy and Social Equality, New York

Weiss, Marianne (1998): Senegal: Mehrparteiensystem ohne Wandel? Die innenpolitische Entwicklung seit 1981, Hamburg.

Ziemer, Klaus/ Bendel, Petra (1998): Senegal, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt, Reinbek, S.671-674.

## Anhang

### Liste der Interviews

Interviews mit Landratsmitgliedern der *Communauté Rurale de Gandon* (drei Landräte und eine Landrätin):

- (1) O.G. (m), *Conseiller* und Vize-Präsident, *Communauté Rurale de Gandon*, 06.02.2006.
- (2) M.D. (m), *Conseiller*, *Communauté Rurale de Gandon*, 06.02.2006.
- (3) O.F. (m), *Conseiller*, *Communauté Rurale de Gandon*, 06.02.2006.
- (4) A.N. (w), *Conseillère*, *Communauté Rurale de Gandon*, 07.02.2006 (4a) und 22.02.2006 (4b).
  
- (5) Interview mit der Sekretärin der *Communauté Rurale de Gandon*, 15.02.2006.
  
- (6) Interview mit dem *Adjoint du Sous-préfet de l'Arondissement Rao*, 15.02.2006 und 23.02.2006.

Interviews mit vier Frauen-Basisgruppen:

- (7) A.F., Präsidentin des *Groupement de Femmes de Ndialam* (GPF), *Communauté Rurale de Gandon*, 10.02.2006.
- (8) X. D., Präsidentin des *Groupement de Femmes de Ngaye-Ngaye* (GPF), *Communauté Rurale de Gandon*, 22.02.2006.
- (9) T. M., Präsidentin des *Groupement de Femmes de Ndiolor* (GPF), *Communauté Rurale de Gandon*, 06.04.2006.
- (10) F.D., Präsidentin des *Groupement de Femmes de Nièbène Toubé* (GIE), *Communauté Rurale de Gandon*, 09.04.2006.
  
- (11) Interview mit der Präsidentin von der *Fédération des Productrices du Delta du Sénégal* (FEBRODES), 14.04.2006.
  
- (12) Interview mit der Koordinatorin des *Cellule d'Appui au Développement Local* (CADL), 15.02.2006.

(13) Interview mit dem Koordinator des *Réseaux Africain pour un Développement Intégré* (RADI) in Mpal, *Communauté Rurale de Gandon*, 24.02.2006.

(14) Interview mit einem Vertreter der *Agence Régional du Développement* (ARD) Régional, 27.02.2006.

Interviews mit zwei Professoren der *Université Gaston Berger*, Saint Louis:

(15) Prof. S. (*Sciences Juridiques*), 17.02.2006.

(16) Prof. D. (*Sciences Politiques*), 23.02.2006.

## **Lebenslauf**

### Persönliche Daten

Jana Hertel

Geboren am 31.03.1981 in Frankfurt/ Main

Staatsangehörigkeit: Deutsch

### Schule

2000 Abschluss der Allgemeinen Hochschulreife an der Max-Beckmann-Schule, Frankfurt am Main

### Studium

2000 WS 2000/2001 Beginn des Studiums (MA) an der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main

1. Hauptfach: Politologie
2. Hauptfach: Mittlere und Neuere Geschichte

### Auslandsaufenthalte

2004 September bis Dezember Praktikum bei REFDAF (Réseau des Femmes pour le Développement Durable en Afrique), Dakar, Senegal

2005/ 2006 Auslandssemester in Saint Louis, Senegal

## **Erklärung**

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig verfasst, keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt sowie die Stellen der Arbeit, die anderen Werken dem Wortlaut oder dem Sinn nach entnommen sind, durch Angaben kenntlich gemacht habe.

Frankfurt am Main, den 27.08.2007

---