



Oktober 2008

Lokale Selbstverwaltung in Indien - ein Überblick

Seit Erlangung der Unabhängigkeit im Jahr 1947 hat Indien eine wichtige Rolle auf der Weltbühne übernommen. Es ist die größte Demokratie und inzwischen eine bedeutende Industriemacht mit stetigem Wirtschaftswachstum. Der moderne Fortschritt hat aber fast drei Viertel der Einwohner, die in den ländlichen Gebieten leben, nicht erreicht. Immer noch wird auf dem Land mit veralteten Geräten und Werkzeugen gearbeitet, die meisten Menschen können nicht lesen und nur wenige haben je einen Computer zu Gesicht bekommen. Obwohl sie in einer Demokratie mit verfassungsrechtlichen Garantien leben, sind sie machtlos und gefangen in einem System der wirtschaftlichen Ausbeutung, der Klassenunterschiede, Kastenvorurteile und der überall verbreiteten Korruption. Die weitere Entwicklung Indiens hängt von der Teilhabe dieser Bevölkerungsmehrheit am Fortschritt des Landes ab. Produktivität und Wohlstand müssen breiter gestreut sein, da Inseln des Reichtums in einem Meer von Armut auf Dauer Instabilität mit sich bringen und soziale Konflikte großen Ausmaßes unvermeidbar werden.

Die Demokratie ist nicht nur das Ziel der Entwicklung, sie ist das vorrangige Mittel, um Entwicklung voranzutreiben.“ (Amartya Sen, Nobelpreisträger)

Die Reform lokaler Selbstverwaltung – eine historische Chance

Zentral gesteuerte Programme konnten dieses Problem der ungleichen Verteilung nicht lösen. Daher wurde mit der Einführung der Zusatzartikel 73 und 74 in die indische Verfassung das alte System der Partizipation auf lokaler Ebene und gleichzeitig die Position der Frauen gestärkt. Diese Artikel schreiben den Transfer von politischer Gestaltungsmacht und von Ressourcen auf lokale demokratische Selbstverwaltungsgremien vor, die als *Panchayati Rajs* bezeichnet werden, und ein Drittel aller Sitze in Einrichtungen der kommunalen Selbstverwaltung wird für Frauen reserviert.

Die Übertragung von Macht auf eine Million als lokale Vertreterinnen gewählte Frauen – viele von ihnen unterernährt und des Lesens und Schreibens unkundig – ist das größte gesellschaftliche Experiment unserer Zeit. Diese Frauen kämpfen gegen gewaltige Hindernisse, um das Leben ihrer Familien, ihrer Dörfer und ihrer Nation zu verbessern. Sie halten den Schlüssel zu einer neuen und besseren Zukunft Indiens in ihren Händen. Wenn sichergestellt wird, dass sie Zugang zu den Mitteln und Informationen bekommen, die sie brauchen, um tatsächlich ihr Mitspracherecht nutzen zu können, kann dies ein Schlüssel für die Entwicklung Indiens sein.

Indien ist arm, weil die Dörfer Indiens arm sind. Indien wird reich sein, wenn die Dörfer Indiens reich sind. Die Panchayats sollten mehr Macht erhalten, denn wir wollen, dass die DorfbewohnerInnen in ihren Dörfern ein größeres Maß an echter Selbstverwaltung haben.
(Jawaharlal Nehru, erster indischer Premierminister)

Die Stärkung der lokalen Selbstverwaltung

- **Tradition:** Panchayats sind eine alte Form der kommunalen Selbstverwaltung, die auf der Vorstellung basieren, dass Gott anwesend sei, wenn fünf Dorfälteste (panch) zusammen kommen.
- **Dörfliche Selbstverwaltung (gram swaraj)** war eines der Ziele der indischen Freiheitsbewegung unter Gandhi, wurde 1951 jedoch nicht in der indischen Verfassung verankert.

- *Bis in die sechziger Jahre* bildeten die Panchayats das Fundament für ländliche Entwicklung in den beiden ersten Fünfjahresplänen Indiens. Mit zunehmender Bürokratisierung wurden sie in den meisten Bundesstaaten bedeutungslos.
- *Der 1992 vom indischen Parlament angenommene 73. Zusatzartikel* zur Verfassung trat im April 1993 nach langen Jahren landesweiter Diskussionen und Debatten in Kraft. Premierminister Rajiv Gandhi war ein engagierter Verfechter der Wiedereinführung der Panchayats.
- *Umsetzung auf Bundesstaatenebene:* Der Zusatzartikel schrieb vor, dass jeder Bundesstaat bis April 1994 sein eigenes Panchayat-Gesetz verabschieden bzw. ändern und bis April 1995 Wahlen abhalten müsse.
- *Ein 3-Stufen-System:* Der Zusatzartikel fordert die Einrichtung eines Systems der kommunalen Selbstverwaltung auf drei Ebenen: Dorf- (gram panchayat), Landkreis- (panchayat samity, unterste Verwaltungsebene, umfasst 10 – 20 Panchayats), und Bezirksebene (zilapanchayat, umfasst 4 – 10 Landkreise).
 - *Dorfversammlungen (gram sabha):* Um im Sinne der Basisdemokratie sicherzustellen, dass alle Dorfbewohner eines Wahlkreises aktiv mitentscheiden, müssen die Panchayats mehrmals im Jahr Dorfversammlungen mit einer bestimmten Mindestzahl von Bürgern abhalten.
 - *Quotensystem:* Die Verfassungsergänzung sieht Quoten für Frauen, Kastenlose und Ureinwohner vor, also denjenigen Mitgliedern der Gesellschaft, die über die wenigsten Mitspracherechte verfügen. Auf Dorf-, Landkreis- und Bezirksebene werden ein Drittel aller Sitze – einschließlich aller Panchayatvorsitze – für Frauen vorbehalten. Darüber hinaus werden für Kastenlose und Ureinwohner entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil ebenfalls Sitze reserviert.
 - *Delegation von Macht:* Der Zusatzartikel benennt 29 Bereiche, die Hauptaspekte der Dorfverwaltung betreffen und in denen die Bundesstaaten ihre Kompetenzen, sowie ausreichende Finanzmittel und ihre Entscheidungsbefugnis an die Panchayats delegieren können.
 - *Von diesen 29 Tätigkeitsbereichen* liegen, unabhängigen Beobachtern zufolge, mehr als die Hälfte vornehmlich in der alltäglichen Verantwortung von Frauen.

Diese großen Machtverschiebungen verlaufen nicht ohne Widerstand. Gesellschaftliche und politische Eliten versuchen die Panchayats zu unterminieren, da sie diese als Bedrohung ihres Machtmonopols und ihrer dominierenden Rolle in der Gesellschaft wahrnehmen. Dem demokratischen Wandel steht eine tief verwurzelte, patriarchalische und feudale Auffassung entgegen. Die Kräfte, die sich der Basisdemokratie verweigern, sind dieselben, die dafür sorgen, dass die Unterdrückung von Frauen fortbesteht. Die wirkungsvollste Strategie für Indiens Zukunft ist deshalb die Stärkung der eine Million Frauen, die als lokal gewählte Vertreterinnen in den Panchayats Führungsaufgaben übernommen haben.

Frauen – die treibende Kraft im Entwicklungsprozess

Eine neue Dynamik entsteht im Dorfleben: Die Wiederbelebung der lokalen Demokratie und die Verankerung der aktiven Mitgestaltung durch die Frauen lösen unweigerlich fundamentale gesellschaftliche Wandlungsprozesse aus. Frauen sind dabei nicht nur die NutzniesserInnen dieser Entwicklung, sondern sogar die Hauptakteure. Selbst in den konservativsten Dörfern setzt die Übernahme von Führungsaufgaben durch Frauen einen Veränderungsprozess in Gang, der die gesamte Dorfgemeinschaft erfasst. Weibliche Panchayatabgeordnete befähigen durch ihr öffentliches Engagement andere Frauen dazu, ihr Haus zu verlassen, Lesen und Schreiben zu lernen und zum Wohlergehen der Dorfgemeinschaft beizutragen. Sie sind bereit, mit alten Vorurteilen zu brechen und in gleichberechtigter Partnerschaft mit Männern zusammenzuarbeiten. Allen Widerständen zum Trotz bewirken Frauen in Panchayats bereits Fortschritte in Bereichen, die unmittelbar ihre Familien und ihre Dörfer betreffen und von Männern oft ignoriert werden: Um im ländlichen Indien umfassende Fortschritte zu erreichen, sind vorrangig zwei Hauptziele zu verfolgen:

- Die Panchayats müssen wirksam die Verantwortung für alle Kernbereiche des dörflichen Alltags übernehmen;
 - Frauen müssen ermächtigt werden, in den Panchayats eine entscheidende Rolle zu spielen.
- Die Umsetzung dieser Ziele erfordert eine Aktionskampagne mit Langzeitwirkung in vielen Bereichen. Dabei ist es notwendig, in jedem der nachfolgend genannten Gebiete wesentliche Fortschritte zu erreichen:

Maßnahmenkatalog für einen erfolgreichen Wandel

- **Reservierte Sitze**

Die Panchayats und andere Basisorganisationen müssen sicherstellen, dass die Frauen, sowie Kastenlose und Ureinwohner ihre Abgeordnetensitze einnehmen und bei der Teilnahme an den Sitzungen sowie ihrer Tätigkeit in den Panchayats wirksam unterstützt werden.

- **Ausbildung**

Alle Mitglieder der Panchayats müssen Zugang zu der erforderlichen Bildung bekommen, um ihre Verantwortung in den entscheidenden Bereichen wie Finanzverwaltung der Panchayats, Ernährung und Gesundheitsfragen, Familienplanung, Hygiene, Bildungswesen und wirtschaftliche Entwicklung wahrnehmen zu können.

- **Sensibilisierung für Geschlechterfragen**

Männlichen Mitgliedern der Panchayats und Mitarbeitern der Regierung muss in Workshops und Ausbildungsprogrammen die Möglichkeit gegeben werden, die entscheidende Führungsrolle der Frauen zu verstehen und ein besseres Gespür für deren Herausforderungen zu entwickeln.

- **Ausbildung von Führungskompetenzen**

Es müssen Ausbildungsmöglichkeiten für den Erwerb des von Frauen gewünschten und benötigten Führungswissens geschaffen werden; ebenso muss eine laufende Unterstützung gewährleistet sein. Dabei geht es um die Fähigkeit, Visionen zu entwickeln, überzeugend zu reden und aufmerksam zuzuhören, eine Wählerschaft zu bilden und gemeinsam etwas umzusetzen und zu erreichen.

- **Alphabetisierungsprogramme**

Die Frauen in den Panchayats, die bei ihrer Wahl nicht lesen und schreiben können – in einigen Bundesstaaten ist das beinahe die Hälfte – müssen die Möglichkeit haben, am Alphabetisierungsunterricht teilzunehmen.

- **Bildung von Netzwerken**

Die weiblichen Abgeordneten müssen Möglichkeiten erhalten, Erfahrungen auszutauschen, voneinander zu lernen und sich gegenseitig zu unterstützen, so dass sie sich als Teil eines regionalen, nationalen und internationalen Netzwerks von Frauen verstehen, die sich für das gleiche Ziel einsetzen.

- **Wahlen**

Es sind alle fünf Jahre regelmäßige, freie und faire Wahlen zu den Panchayats sicherzustellen.

- **Dezentralisierung von Rechten und Vollmachten**

Verabschiedung von Gesetzen auf Bundesstaatenebene, durch die alle 29 Verantwortungsbereiche, insbesondere die, die Frauen betreffen, wirksam auf die Panchayats übertragen werden.

- **Bereitstellung von Ressourcen**

Sicherstellung der Übertragung angemessener finanzieller Mittel an die Panchayats, um deren Arbeit zu ermöglichen. Die Bereitstellung muss rechtzeitig und ohne unzulässige Einschränkungen oder Verzögerungen erfolgen.

- **Politischer Wille**

Vertreter der Regierung und der Bundesstaaten müssen ihre Führungsrolle wahrnehmen und sich konsequent für die Arbeit der Panchayats sowie die Dezentralisierung zugunsten der örtlichen Gremien einsetzen.

- **Unterstützung durch die Verwaltungsbehörden**

Die Verantwortlichen auf nationaler, sowie auf Bundesstaaten- und Bezirksebene müssen aktiv mit den Panchayats zusammenarbeiten, ihnen beim Zugang zu Ressourcen behilflich sein und auftretende Hindernisse aus dem Weg räumen.

- **Zugang zu Informationen**

Die Landbevölkerung – und insbesondere Frauen – brauchen Zugang zu allen Informationen über die Verantwortlichkeiten und Anrechte der Panchayats. Alle diesbezüglichen Gesetze, Bestimmungen und Budgetunterlagen müssen jederzeit zur Verfügung stehen und in die lokalen Sprachen übersetzt werden. Dazu bedarf es direkter Informationen über die vielen Regierungsprogramme, auf deren Leistungen die DorfbewohnerInnen Anspruch haben.

- **Aktive Unterstützung durch die Justiz**

Die Justizorgane müssen die vollständige Umsetzung der Panchayatgesetzgebung in die Praxis sofort und mit aller Kraft unterstützen.

- *Vermeidung überschneidender Strukturen*

Anstatt alternative oder parallele Strukturen zu schaffen, müssen die Ministerien der Regierung die Dezentralisierungskonzepte über die Panchayats verwirklichen.

- *Bildung von Bündnissen*

Die Nichtregierungsorganisationen (NRO), Frauenselbsthilfegruppen und andere zivilgesellschaftliche Organisationen müssen lebendige und aktive Netzwerke und Partnerschaften ins Leben rufen, die als Fürsprecher auftreten und sich mit koordinierten Strategien für effektive Panchayats und die entscheidende Rolle der Frauen darin einsetzen.

- *Öffentliches Bewusstsein*

Diese Bündnisse müssen in allen Bereichen der Gesellschaft sowohl das Bewusstsein, als auch eine positive öffentliche Meinung für das Panchayatsystem schaffen.

- *Kommunikation und Informationsfluss*

Die Bündnisse müssen die wirksame und offene Kommunikation zwischen der Regierung und den Panchayats erleichtern. Damit ist sicherzustellen, dass Informationen über verfügbare Finanzmittel sowie Programme und Initiativen greifbar sind und voll und ganz verstanden werden.

- *Im nationalen und internationalen Brennpunkt der Aufmerksamkeit*

Die Bündnisse müssen sicherstellen, dass die Bemühungen der Panchayats und der in ihnen aktiven Frauen auf der Agenda der Bundesstaaten, wie auch national und international, dauerhaft sichtbar und verankert sind.

- *Bildung und politisches Bewusstsein*

Die Medien müssen umfassend und fortlaufend über den historischen Prozess berichten, Demokratie auf der lokalen Ebene umzusetzen. Insbesondere müssen sie dabei die stets vernachlässigte Berichterstattung über die Erfolge der Frauen in den Panchayats herausstellen.

- *Rechenschaftspflicht*

Die Medien müssen durch ständige Prüfung und Berichterstattung die Tätigkeit von Regierungsverantwortlichen bei der Umsetzung des Panchayatsystems in den Blickpunkt rücken.

Das Hunger Projekt in Indien setzt sich dafür ein, eine nachhaltige, koordinierte und strategische Aktionskampagne auszulösen, damit der Erfolg der Panchayats und der gewählten Frauen gewährleistet wird.

Kurzer Überblick der Panchayat-Kampagne des Hunger Projekts

Die vier strategischen Eckpfeiler der Panchayat-Kampagne des Hunger Projekts umfassen:

1. Bildung von Aktionsbündnissen

Das Panchayatsystem und die entscheidende Rolle der Frauen, ihre Führungskraft darin einzubringen, bieten derartig umfangreiche und wichtige Chancen, dass diese Kampagne nur von einem Verbund engagierter Organisationen in jedem einzelnen Bundesstaat getragen werden kann. Das Hunger Projekt setzt sich für die Bildung starker und aktiver Bündnisse von Regierungsbehörden, NRO, Selbsthilfegruppen, Akademikern und Medien zur Unterstützung der Führungsrolle der Frauen in den Panchayats ein.

2. Ausbildung von Führungskompetenzen und Unterstützung bei den Wahlen

Glücklicherweise verfügt Indien über viele Organisationen, die in der Ausbildung von Frauen tätig sind und ihnen das entscheidende Faktenwissen vermitteln. Dabei geht es um die Rolle und Verantwortungsbereiche der Panchayats sowie detaillierte Informationen zu existierenden Regierungsprogrammen. Das Hunger Projekt stellt ein weiteres entscheidendes Element für den Erfolg der Frauen zur Verfügung: In einem speziellen dreitägigen Seminar, Womens Leadership Workshops (WLW) werden die weiblichen Panchayatabgeordneten ausgebildet und gestärkt, indem ihnen die grundlegenden Führungskompetenzen vermittelt werden, die sie für ihre zukünftigen Aufgaben benötigen. Das Hunger Projekt führt außerdem

intensive Kampagnen vor den Wahlen zu den Panchayats durch, die sogenannten SWEEP (Strengthening Womens`s Empowerment) Kampagnen.

3. Verstärkte und bessere Berichterstattung durch die Medien

Das Hunger Projekt hat Pressekonferenzen und Workshops organisiert, um Journalisten über wenig bekannte Erfolgsgeschichten weiblicher Panchayatabgeordneter zu informieren. Um diese Bemühungen zu verstärken und sichtbarer werden zu lassen, stiftet das Hunger Projekt den Sarojini-Naidu-Preis für die beste Berichterstattung über Frauen in den Panchayats.

4. Internationale Unterstützung

Die in den Panchayats in Indien praktizierte Selbstverwaltung kann zu einem wichtigen Beispiel für viele Länder werden. Durch zielgerichtete Kommunikation und Besuche vor Ort mobilisiert das Hunger Projekt seine Aktiven und Investoren und Investorinnen in der ganzen Welt, um die Aufmerksamkeit der internationalen Öffentlichkeit auf diese historische Entwicklung zu lenken und lebendig zu halten.