



Good Governance und weibliche Genitalverstümmelung

Politische Rahmenbedingungen
für gesellschaftlichen Wandel

gtz



Im Auftrag des

Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Seit dem 1. Januar 2011:

giz

Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Herausgeber:

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

Internet:

www.gtz.de

Überregionales Projekt:

Überwindung der weiblichen Genitalver-
stümmelung
Regionalbereich Sahel und Westafrika 1

**Kontakt im Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit und
Entwicklung (BMZ):**

Referat 321
Telefon: 0228-5353633

Verantwortlich:

Kerstin Lisy
T +49 61 96 79-1578
F +49 61 96 79-7177
E kerstin.lisy@gtz.de
I <http://www.gtz.de/fgm>

Text:

Friederike Diaby-Pentzlin und Kerstin Lisy

Gestaltung:

Jeanette Geppert, konzept & design
www.jeanette-geppert.de

Eschborn 2007



Good Governance und weibliche Genitalverstümmelung

Politische Rahmenbedingungen
für gesellschaftlichen Wandel

BMZ

**Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung**

DED

Deutscher Entwicklungsdienst

DEZA

Schweizer Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit

EZ

Entwicklungszusammenarbeit

FGM

Female Genital Mutilation

FGM/C

Female Genital Mutilation/Cutting

IEC

Information, Education, Communication

MDGs

Millennium Development Goals

NRO

Nichtregierungsorganisation

PGF

Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung

PRSP

Poverty Reduction Strategy Paper

TZ

Technische Zusammenarbeit

Vorwort	6
Executive Summary	7
Einführung	8
Teil 1: Zusammenhänge zwischen FGM und Good Governance	10
Schlüsselkonzept Institutionspluralismus	
FGM und Good Governance	11
• Die Bedeutung von Gender	12
• Die Bedeutung von Kultur	13
Die Überwindung von FGM durch Politikberatung	14
• FGM als Thema von Good Governance-Vorhaben	14
• Good Governance als Thema von Ansätzen zur Überwindung von FGM	16
• Gegenüberstellung der beiden Zugänge	18
Teil 2: Maßnahmen zur Überwindung von FGM im Rahmen der Förderung von Good Governance	20
Sechs Good Governance-Themen unterstützen die Überwindung von FGM	
• Good Governance auf nationaler Ebene	20
• Good Governance auf lokaler Ebene	22
• Recht und Justiz	23
• Menschenrechte	25
• Stärkung der Zivilgesellschaft	26
• Gender	27
Fünf Kernleistungen eines Mehrebenenansatzes zur Überwindung von FGM	28
• Durchgängige Anwendung partizipativer und prozessorientierter Methoden	28
• Analytisches Design unter Berücksichtigung des kulturellen Hintergrunds	28
• Unterstützung von gesellschaftlichen Wandlungsprozessen auf unterschiedlichen Ebenen	28
• Förderung von Aushandlungsprozessen	29
• Sicherung der Nachhaltigkeit und Schutz auf Zielgruppen- und institutioneller Ebene	29
Programmierorientierte Gemeinschaftsfinanzierung (PGF) und FGM	30
Fazit	33
Anhang: Übersicht über FGM-Prävalenzen und Gesetzgebung in ausgewählten afrikanischen Ländern	34
Bibliographie	35



Vorwort

Die GTZ führt seit 1999 im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) das überregionale Projekt „Überwindung der weiblichen Genitalverstümmelung“ durch.

Mit dem Projekt will das BMZ nachhaltig dazu beizutragen, dass Frauen und Mädchen vor der Praktik der weiblichen Genitalverstümmelung (femal genital mutilation, FGM) bewahrt werden, und auf diese Weise die Verwirklichung der Menschenrechte von Frauen und Mädchen unterstützen.

Mit den Millenniumsentwicklungszielen hat die Thematik an Bedeutung gewonnen. Denn auch wenn die Praktik auf den ersten Blick ein isoliertes, nur die Privatsphäre von Frauen und Familien betreffendes Thema sein mag, so darf nicht übersehen werden, wie eng sie mit vielen entwicklungspolitischen Aspekten verwoben ist. So hat FGM Auswirkungen auf fast alle der in den Millenniumsentwicklungszielen geforderten Anliegen von nachhaltiger Entwicklung.

Trotz langjähriger Anstrengungen afrikanischer und internationaler Organisationen zeigen großräumige Erhebungen allerdings noch selten, dass die Ausübung der Praktik zurück geht. Wurde die Überwindung von FGM zunächst als eine Frage gesundheitlicher Aufklärung verstanden, so ist heute klar: FGM ist ein gesellschaftliches Problem. Um diese gravierende Menschenrechtsverletzung nachhaltig zu beenden, sind darum Lösungen notwendig, die die tiefe gesellschaftliche Verankerung der Praktik in den Mittelpunkt stellen und auf gesellschaftlichen Wandel abzielen.

Solche Lösungen nehmen auch den Staat mit seinen Institutionen in die Verantwortung, um politische Rahmenbedingungen zu schaffen, die einen gesellschaftlichen Veränderungsprozess in Richtung einer Überwindung von FGM ermöglichen. Fragen von Good Governance rücken zwangsläufig in den Vordergrund. Die Zusammenhänge von Good Governance und FGM müssen erkannt und genutzt werden, um in den Bemühungen für ein Ende der Praktik größere Erfolge zu erzielen.

Peter Conze

Peter Conze
Bereichsleiter Afrika

C. Richter

Cornelia Richter
Bereichsleiterin Planung und Entwicklung

Weibliche Genitalverstümmelung stellt eine gravierende Menschenrechtsverletzung dar und muss als Ausdruck von schlechter Regierungsführung verstanden werden. Die Überwindung der Praktik ist nicht nur eine gesundheitliche sondern auch eine gesellschaftliche Herausforderung.

Um die Praktik nachhaltig zu beenden, sind Lösungen notwendig, die auf gesellschaftlichen Wandel abzielen und den Staat mit in die Verantwortung nehmen. Es müssen politische Rahmenbedingungen geschaffen werden, die einen gesellschaftlichen Veränderungsprozess in Richtung einer Überwindung von FGM ermöglichen. FGM ist als Ausdruck einer strukturellen Benachteiligung von Frauen zu verstehen und es gilt, tief verankerte Rollenzuweisungen zu überwinden.

Ansätze zur Überwindung von FGM müssen berücksichtigen, dass es zwei unterschiedliche Sichtweisen der Praktik gibt: Aus der Innenperspektive der handelnden Personen gilt FGM als sozial erwünschte Praxis, aus der Außenperspektive als schwere Körper- und Menschenrechtsverletzung. Dieser „Institutionspluralismus“ stellt eine Grundlage für einen Mehrebenenansatz dar, der top-down-Maßnahmen aus Außenperspektive mit soziokulturell angepassten bottom-up-Maßnahmen aus Innenperspektive kombiniert.

Ein Mehrebenenansatz zur Überwindung von FGM sollte folgende Kernleistungen sicherstellen:

1. Durchgängige Anwendung partizipativer und prozessorientierter Methoden
2. Analytisches Design unter Berücksichtigung des kulturellen Hintergrunds
3. Unterstützung von gesellschaftlichen Wandlungsprozessen auf verschiedenen Ebenen
4. Förderung von Aushandlungsprozessen
5. Sicherung der Nachhaltigkeit und des Schutzes auf Zielgruppen- und institutioneller Ebene

Eine engere Verknüpfung zwischen Good Governance und FGM in der entwicklungspolitischen Praxis würde strategische Beiträge für die Überwindung der Praktik leisten und die Wirkungen entsprechender Ansätze erhöhen. Das Leistungsangebot Good Governance der GTZ bietet in sechs Themen Anknüpfungspunkte für Maßnahmen zur Überwindung von FGM:

- Good Governance auf nationaler Ebene (Reform der öffentlichen Verwaltung, Öffentliche Finanzen, Förderung von Demokratie)
- Good Governance auf lokaler Ebene (Kommunale Selbstverwaltung, Dezentralisierung, Local Governance)
- Recht und Justiz
- Menschenrechte
- Stärkung der Zivilgesellschaft
- Gender

Für eine nachhaltige Überwindung der Praktik ist es dringend geboten, politische Spielräume zu erschließen und die Rahmenbedingungen für sensible gesellschaftliche Transformationsprozesse zu schaffen.

Einführung

FGM wird überwiegend in 28 Ländern Afrikas¹, in geringerem Umfang in wenigen Ländern Asiens und im Zuge von Migration auch in Einwanderungsländern praktiziert. Nach Schätzungen der Weltgesundheitsorganisation sind weltweit rund 140 Millionen Mädchen und Frauen davon betroffen, Jahr für Jahr kommen drei Millionen Babys, Mädchen und Frauen hinzu. Es existieren verschiedene Formen der Praktik mit unterschiedlichen Schweregraden des Eingriffs.

Das BMZ hat die GTZ beauftragt, sich im Rahmen des überregionalen Projekts „Überwindung der weiblichen Genitalverstümmelung“ für ein Ende der Praktik zu engagieren. Gemeinsam mit bilateralen Vorhaben der deutschen technischen Zusammenarbeit (TZ) entwickelt, erprobt und verbreitet das Projekt entsprechende Maßnahmen. Derzeit kooperiert das Projekt mit Vorhaben der TZ in Benin, Burkina Faso, Kenia, Mali und Mauretanien, zum Teil in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Entwicklungsdienst (DED) und Plan International e.V..

Eine Zusammenarbeit mit der KfW Entwicklungsbank (KfW) ist in Planung. Das überregionale Projekt verfügt über langjährige Erfahrungen in den Sektoren Gesundheit und Bildung. Noch relativ jung ist die Zusammenarbeit mit dem Sektor Good Governance/Gute Regierungsführung. Erste Erfahrungen gibt es in Benin und Mauretanien.

FGM ist eingebettet in rechtliche, kulturelle, soziale, politische und ökonomische Rahmenbedingungen, die die Rechte von Frauen erheblich einschränken und FGM möglich machen. FGM lässt sich daher nicht allein auf gesundheitliche Aspekte reduzieren und kann nicht losgelöst vom gesellschaftspolitischen Kontext betrachtet werden.

Gesellschaftlicher Wandel in Richtung einer gleichberechtigten Stellung von Frauen und Männern ist auch eines der Ziele, die unter dem Stichwort Good Governance/Gute Regierungsführung zusammengefasst werden. Seit Anfang der 1990er Jahre ist Good Governance zu einem zentralen Anliegen der EZ geworden. Als Methode rückte die Politikberatung in den Vordergrund. Good Governance ist als transparentes Zusammenwirken aller relevanten politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kräfte zur verantwortungsvollen Gestaltung des öffentlichen Lebens und der demokratisch legitimierten Entscheidungsfindung zu verstehen, insbesondere der Verwendung öffentlicher Ressourcen mit dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung zugunsten der gesamten Bevölkerung. Dieses Verständnis schließt die Beteiligung zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Akteure ausdrücklich mit ein.

Ansätze zur Überwindung von FGM im Rahmen von Bildungs- oder Gesundheitsprojekten haben ihren Handlungsspielraum bereits erfolgreich in Kernbereiche von Good Governance hinein erweitert, etwa durch Maßnahmen zur Stärkung von Frauenrechten. Die Erfahrung dabei zeigt: Dort, wo die Position von Frauen gestärkt wird, damit Frauen gesellschaftlich über mehr Mitsprache- und Entscheidungsmöglichkeiten sowie wirtschaftlich über mehr Ressourcen verfügen, sehen Familien mehr Vorteile in der Aufgabe der Praktik, als in ihrer weiteren Ausübung.

Das vorliegende Dokument vertritt die These, dass FGM als Ausdruck von schlechter Regierungsführung zu verstehen ist und eine Regierung dann entwicklungsorientiert handelt, wenn sie ernsthaft darum bemüht ist, die Praktik per Gesetz und durch andere Maßnahmen abzuschaffen. Der Frage nach den sich daraus ableitenden Handlungsempfehlungen für die entwicklungspolitische Praxis geht das Papier aus zwei Richtungen nach:

¹ Ägypten, Äthiopien, Benin, Burkina Faso, Djibouti, Elfenbeinküste, Eritrea, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kamerun, Kenia, Kongo, Liberia, Mali, Mauretanien, Niger, Nigeria, Senegal, Sudan, Sierra Leone, Somalia, Tansania, Togo, Tschad, Uganda, Zentralafrikanische Republik



1. Wie können Ansätze im Förderbereich Good Governance direkt und indirekt zur Überwindung von FGM beitragen?
2. Welche Beiträge leisten Ansätze zur Überwindung von FGM zu Good Governance-Themen und wie können ihre politischen Wirkungen noch verstärkt werden?

Konkrete Empfehlungen für Maßnahmen zur Überwindung von FGM werden in sechs Bereichen des Good Governance-Leistungsangebots der GTZ formuliert. Dabei werden auch die für Good Governance relevanten Beiträge vorgestellt, die Ansätze zur Überwindung von FGM in den Sektoren Gesundheit und Bildung bereits leisten. Ferner werden die wichtigsten Leistungen eines Mehrebenenansatzes zur Überwindung von FGM vorgestellt und Handlungsoptionen im Rahmen von programmorientierter EZ identifiziert.

Mit dem Papier sollen Kolleginnen und Kollegen für ein Thema gewonnen werden, das ihnen auf den ersten Blick weit entfernt erscheint. Gleichzeitig wollen wir den Expertinnen und Experten, die sich bereits gegen FGM engagieren, Hinweise geben, wie sie sich politische Spielräume weiter öffnen können. Wir möchten mit dieser Publikation neben der GTZ auch andere Organisationen der deutschen und internationalen EZ ansprechen, die sich für die Überwindung von FGM engagieren.

Es ist unser explizites Anliegen, in den Bemühungen für ein Ende der weiblichen Genitalverstümmelung neue Koalitionen zu schmieden. Es wäre folgeschwer, FGM als kontextfreie exotische kulturelle Praktik zu sehen, die anscheinend nur bestätigt, wie unverständlich uns fremde Kulturen sind. Dies würde eine konstruktive Auseinandersetzung mit den Menschen, die FGM praktizieren, verhindern und den Blick auf die vielfältigen gesellschaftspolitischen Zusammenhänge verschließen.

Mein Dank geht an Prof. Dr. Friederike Diaby-Pentzlin für ihre Mitarbeit als Co-Autorin, den zahlreichen Kolleginnen und Kollegen im In- und Ausland für Ihre Auskunftsbereitschaft in Interviews sowie Ruth Bigalke, Emanuela Finke, Marion Fischer, Andrea Frischholz, Monika Rickert, Dr. Jochen Salow, Bianca Schimmel und Katrin Schneider für ihre konstruktiven Kommentare.

Kerstin Lisy

Projektleiterin

Überregionales Projekt „Überwindung der weiblichen Genitalverstümmelung“

Zusammenhänge zwischen FGM und Good Governance

Schlüsselkonzept Institutionspluralismus



Die Praktik der weiblichen Genitalverstümmelung kann aus zwei unterschiedlichen Perspektiven gesehen werden: aus der Innenperspektive als sozial erwünschte Praxis oder aus der Außenperspektive als schwere Körper- und Menschenrechtsverletzung.

Die Innenperspektive beschreibt die Sicht der handelnden Personen. So stehen nicht der operative Eingriff im Zentrum des Interesses, sondern die Aufwertung der (künftigen) Frau in ihrem Status. Sogar wenn FGM als traumatische Erfahrung erlebt wird, führt dies nicht zur Ablehnung der Praktik. Vielmehr wird der beschnittene Körper als ästhetische Norm erlebt und die unversehrten Genitalien als unästhetisch. Der Status als heiratsfähige Frau und dessen Vorbereitung erfüllt die Mädchen mit Stolz und Bedeutung. Mütter und Beschneider/-innen genießen ihre Macht. Ihre rituellen Fähigkeiten sind gefragt, ihr Erziehungswissen wird geachtet. Sie kennen die Bedeutung der Jungfräulichkeit, wissen um die Kraft der Sexualität oder gehorchen der Notwendigkeit, die Männlichkeit aus den Körpern ihrer Töchter heraus schneiden zu müssen.² Der Schmerz in Übergangsriten vertieft die gemeinsame Erinnerung, verleiht Identität und stiftet Solidarität für eine Altersgruppe. Gesundheitliche Schäden werden nicht dem Ritual zugeordnet, sondern anders erklärt.

Im Gegensatz dazu bedient sich die Außenperspektive eigener analytischer Konzepte. Seit den 1970er Jahren kämpfen viele Intellektuelle und Aktivist/-innen gegen die Praktik. Sie decken die schweren Körperverletzungen auf und beschreiben die Gewalt gegenüber Babys, Kleinkindern und Mädchen, die zu jung für eigene Entscheidungen sind. Sie analysieren asymmetrische Geschlechterverhältnisse und untersuchen, wie strukturelle Gewalt in weiblicher Genitalverstümmelung ihren Ausdruck findet. Heute gilt FGM weltweit als eine zu ächtende *harmful traditional practice*. Die Praxis ist nicht nur in internationalen Konventionen, sondern auch in verschiedenen afrikanischen Verfassungen und Gesetzen verboten. Jüngstes Beispiel ist das sogenannte Maputo-Protokoll der Afrikanischen Union, das im November 2005 in Kraft trat und die Rechte von Frauen in Afrika und auch das Verbot von FGM für die ratifizierenden Mitgliedsstaaten festschreibt.³

Für die Überwindung von FGM ist es wichtig, beide Perspektiven zu unterscheiden. Heute wird FGM auch losgelöst von Initiation und rituellen Deutungen praktiziert. In einer Gemeinschaft gibt es häufig ko-existierende Sichtweisen von FGM. Aus Sicht des Staates beispielsweise gilt FGM als Menschenrechtsverletzung, aus Sicht einer bestimmten lokalen Gruppe als soziale Norm.

Der Sachverhalt ko-existierender Sichtweisen von Normen, Regeln und Ordnungen wird am griffigsten mit dem Konzept des „Institutionspluralismus“ erfasst.⁴ Es umschreibt das gleichzeitige Vorhandensein verschiedener sozialer Organisationsformen. Es stellt eine Grundlage für späteres Projektdesign dar, welches in einem Mehrebenenansatz (national, regional, lokal) beide Sichtweisen bedient. Weder auf großräumige Wirkung angelegte Top-down-Maßnahmen aus Außenperspektive, noch soziokulturell angepasste kleinteilige Bottom-up-Maßnahmen aus Innenperspektive haben

² Nach dieser Überzeugung werden Menschen sowohl mit männlichen als auch weiblichen Anteilen geboren und erst durch Beschneidung zu Frau oder Mann gemacht.

³ Vgl. GTZ: Das Maputo-Protokoll der Afrikanischen Union. Ein Instrument für die Rechte von Frauen in Afrika. Eschborn 2006.

⁴ Zu Recht weist das Konzept „Rechtspluralismus“ darauf hin, dass es parallele Rechtsmechanismen gibt und dass das staatlich gesetzte Recht in vielen Ländern weit davon entfernt ist, einen verlässlichen und berechenbaren Rahmen für Alltagshandeln bereitzustellen. Soziales Leben wird daneben durch eine Vielzahl weiterer mehr oder weniger formalisierter Regeln strukturiert und gelenkt.

für sich allein große Wirkung. Es ist vielmehr die an den jeweiligen Kontext angepasste Kombination beider Maßnahmetypen, die die Wirkung in Bezug auf gesellschaftlichen Wandel deutlich ansteigen lässt.

FGM und Good Governance

Wird FGM als Ausdruck von schlechter Regierungsführung oder mangelnder Entwicklungsorientierung verstanden, so öffnet sich der Blick auf die Zusammenhänge zwischen der Überwindung der Praktik und Good Governance. Die Abkehr von FGM berührt mehrere der Leitbilder, die Good Governance ausmachen: Eine Regierung handelt entwicklungsorientiert, wenn sie Politik armutsorientiert und nachhaltig gestaltet; darum bemüht ist, die Menschenrechte aller Bevölkerungsgruppe zu achten, zu schützen und progressiv zu gewährleisten; Demokratie und Rechtsstaatlichkeit fördert; sich für die Leistungsfähigkeit und Transparenz des Staates einsetzt und sich in der Staatengemeinschaft kooperativ verhält.⁵

Dabei muss sich Good Governance nicht nur auf formal-staatliche, sondern auch auf informelle, historisch gewachsene gesellschaftliche Ordnungs- und Regelungsstrukturen beziehen.⁶ Im Leistungsangebot Good Governance weist die GTZ darauf hin, dass sich Ansprüche und Ziele der Governance-Förderung aus den jeweiligen Wertorientierungen, den politischen Strukturen, der Kultur sowie den Zielen einer Gesellschaft ergeben.

Auch das BMZ sieht im Rechts- und Institutionspluralismus insbesondere in afrikanischen Staaten ein Entwicklungshemmnis und betont, dass es notwendig ist, auch die Reform traditioneller Normen und Institutionen bei der Förderung von Recht und Justiz ins Visier zu nehmen. Denn gerade Frauen und Mädchen räumt das traditionelle Recht oftmals eine mindere Rechtsposition ein.⁷

Das BMZ weist in seiner Handreichung „Good Governance“ darauf hin, dass das Governance-Verständnis des BMZ nicht auf einem formaldemokratischen Ansatz beruht, sondern auf der Gestaltung der gesellschaftlichen Beziehungen und Aushandlungsprozesse zwischen den verschiedenen Akteuren. Auf der Wirkungsebene sollten Reformen nicht nur technische Lösungen bieten, sondern auch die dazu gehörigen Wertesysteme, Überzeugungen und Verhaltensmuster langfristig ändern. Trotz allgemein anerkannter Prinzipien von Good Governance darf nicht übersehen werden, dass die konkreten Ausprägungen immer kultur- bzw. kontext-spezifisch sind.⁸

⁵ Vgl. E+Z, Neue Akzente: Das BMZ hat seinen Kriterienkatalog überarbeitet, Frankfurt/Main, Jg. 48, 2007:6, S. 250.

⁶ Im Rahmen des Sektorvorhabens „Mitgestaltung politischer Rahmenbedingungen in den Partnerländern“ hat die GTZ im Auftrag des BMZ die Grundlagen für die Förderung von Good Governance erarbeitet und diese 2004 in den Veröffentlichungen „Good Governance und Demokratieförderung zwischen Anspruch und Wirklichkeit – Ein Diskussionspapier“, „Governance Questionnaire – Ein Instrument zur Analyse von Politischen Rahmenbedingungen“ und „Mitgestaltung politischer Rahmenbedingungen in der Technischen Zusammenarbeit – Ein Fortbildungskonzept“ zusammengefasst.

⁷ Vgl. BMZ: Positionspapier Recht und Justiz in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Bonn 2002, S. 6 und 9.

⁸ Vgl. BMZ: Profilbildung der bilateralen EZ mit Sub-Sahara-Afrika in den Bereichen Good Governance, Wirtschaftsentwicklung und Wasser. Bonn 2006, S. 43–47.

In der konkreten Projektarbeit wird jedoch der Differenz zwischen informell-kultureller und formal-staatlicher Struktur, zwischen gesellschaftlicher Machtwirklichkeit und staatlichem Machtanspruch nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt. Verstärkt wird diese Tendenz durch zunehmende Beteiligung an programmorientierter EZ.

Neben der Zusammenarbeit mit staatlichen Akteuren auf nationaler Ebene ist darum der Umgang mit strategischen Gruppen in lokalen und informellen Räumen nötig, auch wenn er komplex und zweischneidig ist. Auch gesellschaftliche Organisation birgt Ordnungs- und Regelungsstrukturen, die weit entfernt von den Idealen von Good Governance sind und die für das Leben der Menschen Bedeutung haben und greifen, auch wenn sie nicht formalisiert sind.

Da weibliche Genitalverstümmelung ein traditioneller sozialer Brauch ist, der trotz formal-staatlicher Verbote weiter existiert, kann eine Verknüpfung von Good Governance mit der Überwindung von FGM nur mit Ansätzen gelingen, die diesen Institutionspluralismus aufgreifen. Geschieht dies nicht, so bleiben Maßnahmen zur Überwindung von FGM in ihren Wirkungen weit hinter dem, was möglich wäre, zurück. Es sind vor allem zwei Bereiche, die bei dieser Verknüpfung in den Mittelpunkt rücken: Gender und Kultur.

Die Bedeutung von Gender

FGM ist als Ausdruck struktureller Benachteiligung von Frauen und somit schlechter Regierungsführung zu verstehen. Die Benachteiligung von Frauen ist eng verwoben mit der gesellschaftlich-kulturellen Konstruktion von „männlich“ und „weiblich“ sowie den damit verbundenen unterschiedlichen Rollen und Machtressourcen für Männer und Frauen in einer Gesellschaft, also mit Gender.

Die Gründe, warum weibliche Genitalverstümmelung praktiziert wird, verdeutlichen diese ungleichen Machtverhältnisse. Schon immer lagen FGM sowohl funktional-praktische als auch soziale Motive zugrunde.

Die Praktik hat den funktionalen Sinn als Familie auf dem Heiratsmarkt mit physisch gesichert reinen Töchtern aufwarten zu können. Darüber hinaus hat sie einen sekundären sozialen Sinn und lebt oft eher aufgrund dieser sozialen Motive fort: weil sie schlicht „Tradition“ ist und damit der Respekt vor der älteren Generation ihre Einhaltung gebietet; weil die Praktik Symbol für die Zugehörigkeit zu einer Gruppe ist und Integration in eine Gemeinschaft ermöglicht; weil sie Sicherheit und ein positives Selbstbild vermittelt oder weil die Rituale Frauen in den bestehenden, ungleichen Geschlechterverhältnissen zumindest gewisse Macht, Status und Respekt sichern. Was jedoch am schwersten wiegt: In einer von Männern ökonomisch abhängigen Lebensweise sichern Frauen durch die Ausübung der Praktik ihr Überleben, denn erst mit der Erfüllung dieser sozialen Norm werden sie heirats- und damit auch überlebensfähig.

Da FGM heute also überwiegend aufgrund von sozialen Bedeutungen praktiziert wird, müssen Ansätze für eine Überwindung der Praktik diese in den Mittelpunkt stellen und Wege für neue gesellschaftliche Deutungen finden. So resümiert Nahid Toubia, Ärztin und Frauenrechtlerin aus dem Sudan, nach der Auswertung von Ansätzen zur Überwindung von FGM in den letzten 20 Jahren: „Wir können sie mit allen möglichen gesundheitlichen Risiken von FGM/C konfrontieren. Wir können religiöse Führer dazu bringen, sie davon zu überzeugen, dass die Praktik keine

religiöse Pflicht ist. Wir können versuchen, den Zorn des Gesetzes ihnen aufzuerlegen. Aber in ihrem verzweifelter Festhalten an den geringen Machtressourcen, die sie seit Jahrhunderten kennen, sind Frauen erst bereit die Praktik aufzugeben, wenn sie an ihrer Stelle etwas Gleichwertiges oder mehr bekommen.“⁹ Darum gilt es, neben der Schaffung der politischen Rahmenbedingung auch die gesellschaftliche Dimension von Good Governance zu berücksichtigen und tief verankerte Rollenzuweisungen zu überwinden: Nötig ist nicht weniger als ein Ausgleich des Herrschafts- und Gewaltgefälles im Geschlechterverhältnis, einen höheren Status für Frauen und die ökonomische Unabhängigkeit von Frauen.

Ein Machtausgleich im Geschlechterverhältnis lässt sich letztlich nur über mehr Verfügungsgewalt von Frauen über Ressourcen, über bezahlte Arbeit, Bildung, Zugang zu Information und Verfügung über ihre Zeit herstellen. Es geht also um mehr wirtschaftliche, rechtliche und politisch-gesellschaftliche Entscheidungsmacht für Frauen. Mehr noch als ein Gesundheits- oder Bildungsproblem ist FGM damit tatsächlich und vor allem ein Problem ungleicher Geschlechterverhältnisse.

Die Bedeutung von Kultur

Kultur ist ein mehrdeutiger Begriff, der sich auf von Menschen Gelerntes und Geschaffenes bezieht. Das von der GTZ und der Schweizer Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) herausgegebene Glossar „Kultur und Entwicklung“ weist darauf hin, dass Kultur aufs engste mit Macht und gesellschaftlichen Partizipationschancen verbunden ist und im Kontext der EZ nur in diesem Dreieck sinnvoll bestimmt werden kann.¹⁰ Der Körper ist eine wichtige Projektionsfläche für kulturelle Vorstellungen, was sich beispielsweise in unserer Kleidung oder in herrschenden Schönheitsidealen äußert.¹¹

FGM spielt eine Schlüsselrolle nicht nur für die kulturelle Konstruktion von Genderidentität, sondern auch für die Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe sowie für die Beziehungen zwischen den Geschlechtern und Generationen. Lokale Gemeinschaften verfügen über Druckmittel, um die ungerechte Machtverteilung zwischen Männern und Frauen, Jungen und Alten aufrecht zu erhalten und Frauen weiter zur Ausübung von FGM anzuhalten. So werden unbeschnittene Frauen für nicht heiratsfähig erklärt.

Dazu kommen religiöse und speziell islamische Prägungen und deren Einfluss auf die Praktik der weiblichen Genitalverstümmelung. Auch wenn keine Religion FGM explizit fordert, ist der Glaube, die Praktik sei eine religiöse Tugend oder gar Pflicht, vor allem in islamisch geprägten Ländern Afrikas verbreitet. Es gibt eine Vielfalt von rechtlichen Auslegungen zu FGM und keine einheitliche Haltung unter den religiösen Autoritäten des Islam. Da die muslimische Bevölkerung Afrikas stark durch Koran- und Hadithinterpretationen lokaler islamischer Führungspersonlichkeiten beeinflusst wird, ist die Arbeit mit dieser Mittlergruppe ein wichtiger Beitrag für gesellschaftlichen Wandel.¹²

9 Nahid Toubia, „Legislation as a tool for Behavioural and Social Change“, in: AIDOS und NPWJ (Hrsg.): Stop FGM. Legal Tools for the prevention of FGM. Proceeding from the Expert Consultation, Cairo 21-23 June 2003. Rom 2003. (Übersetzung K. Lisy)

10 Vgl. GTZ und DEZA (Hrsg.): Glossar Kultur und Entwicklung. Eschborn 2005, S. 109 und 150.

11 Dies illustriert beispielsweise der Eingriff des Facelifting, dem sich zunehmend alternde weiße Frauen (in kleiner Zahl inzwischen auch Männer) unterziehen, auch um den Verlust von Prestige zu vermeiden. Beim Facelifting wird ausgehend von Schnitten an den Ohren die gesamte Wangenhaut bis zur Nase abgelöst, dabei auch Empfindungsnerven zur Gesichtshaut durchtrennt. Dann wird die Haut straff gezogen und im Ohrbereich wieder zusammen genäht. Inzwischen nimmt auch die Nachfrage nach plastischer Chirurgie zur „ästhetischen Korrektur“ weiblicher Genitalien zu.

12 Vgl. GTZ: Factsheet Weibliche Genitalverstümmelung und Islam. Eschborn 2005.

Kulturwandel zur Überwindung von FGM findet auf der Ebene von Individuen, Familien und Gruppen statt. So wie heute die individuelle Persönlichkeit als etwas ständig im Prozess Befindliches gesehen wird, was niemals fertig oder vollendet sein wird, so befinden sich auch kollektive Identitäten in einem ständigen Wandel. Ziel von Ansätzen zur Überwindung von FGM ist es, dass eine kritische Masse ihr Verhalten ändert. Denn eine Einzelperson oder Familie, die FGM ablehnt, riskiert den gesellschaftlichen Ausschluss, solange die übrige Gemeinde die Praktik aufrecht erhält.

Zwischen Innen- und Außenperspektive gibt es permanente Rückkopplungen und Austauschbewegungen. Weder kann allein die Sensibilisierung der Zielgruppen und das Arbeiten mit traditionellen Autoritäten auf Dorfebene noch eine einseitige Konzentration auf Rechtsreformen Veränderungen bewirken. Es bedarf immer Maßnahmen, die zur Überwindung von schädlichen traditionellen Praktiken gleichzeitig auf verschiedenen Ebenen sowohl in staatlich-formellen als auch in traditionell-informellen Räumen ansetzen.

Die Überwindung von FGM durch Politikberatung

Eine der wichtigsten Methoden der Good Governance-Förderung stellt die Politikberatung dar. Die GTZ legt ihrem Beratungsansatz ein systemisches Verständnis von Politikberatung zugrunde, das drei verschiedene Dimensionen von Politik unterscheidet:

1. Polity als die Dimension politischer Strukturen, Normen, Werte und Institutionen
2. Politics als die Dimension der politischen Prozesse beispielsweise der Interessenaushandlung, Willensbildung, Konfliktlösung oder Machtdurchsetzung
3. Policy als die Dimension der politischen Inhalte und Ergebnisse im Sinne von Maßnahmen in einem bestimmten Politikfeld

Politikberatung wird entsprechend als das Zusammenwirken von Institutionenberatung (polity), Prozessberatung (politics) und Fachberatung (policy) verstanden. Politikberatung ist nicht nur eine Methode für Projekte des spezifischen Förderbereichs Good Governance, sondern auch für andere Sektoren, die Good Governance als Querschnittsthema bearbeiten.¹³

FGM als Thema von Good Governance-Vorhaben

Vorhaben zur Förderung von Good Governance nehmen Einfluss auf die strukturellen Rahmenbedingungen der Partnerländer, meist um demokratische und rechtsstaatliche Institutionen einzuführen oder zu stärken. Auch zum Thema FGM kann gesellschaftlicher Wandel durch Ansätze aus dem Bereich Good Governance unterstützt werden. Ein „förderliches Umfeld für Wandel schaffen“ - so beschreibt UNICEF die Rolle des Staates bei der Überwindung von FGM.¹⁴ Die stärkere Präsenz von bzw. der Zugang zu verantwortungsvollen staatlichen Verwaltungs- und Rechtsinstitutionen tragen zur Überwindung schädlicher kultureller Praktiken bei. So können z.B. moderne Institutionen Personen, die FGM bereits aufgegeben haben (early adopters), absichern und dadurch weitere Familien ermutigen, die Praktik aufzugeben.

¹³ Vgl. GTZ: Mitgestaltung politischer Rahmenbedingungen in der Technischen Zusammenarbeit - ein Fortbildungskonzept, Eschborn 2004, S. 12-13 und GTZ: Instrumente und Ansätze der Politikberatung in der Technischen Zusammenarbeit, Eschborn 2004, S. 8-9.

¹⁴ UNICEF betont z. B. die gesellschaftlichen Verankerung von Gesetzen, regionale und internationale Mechanismen, Informations- und Aufklärungskampagnen und Dialogforen. Vgl.: UNICEF: Innocenti Digest. Changing a harmful social convention: Female Genital Mutilation/Cutting. Florenz 2005, vor allem Kapitel 6 "Creating an enabling environment for change", S. 29-34.

Die Ansätze zur Förderung von Good Governance bereichern den Fächer an Maßnahmen zur Überwindung von weiblicher Genitalverstümmelung vor allem um die professionelle Bearbeitung der Polity-Dimension mittels Institutionenberatung, sind hierauf jedoch nicht beschränkt. Allerdings bedürfen Reformen auf der formal-staatlichen Makroebene verschiedener Übersetzungsschritte und einbettender Maßnahmen, um bis auf die Ebenen des Dorfes oder des Stadtteils direkt zu wirken.

Das Personal von Vorhaben im Bereich Good Governance hat darüber hinaus guten Zugang zu politischen Entscheidungsträger/-innen, stellt mit seiner Fachkompetenz Beratung in der Policy-Dimension zur Verfügung und hat Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung von Politikfeldern. Auch in dieser Dimension lassen sich Ansätze zur Überwindung von FGM verwirklichen, wie z. B. Maßnahmen, die FGM als Verletzung der Menschenrechte verurteilen und die Praktik aus dem Tabubereich ins Licht der Öffentlichkeit holen. Des weiteren eröffnen sich Möglichkeiten, das Thema FGM in die Beratung bei der Umsetzung von Armutsbekämpfungsstrategien zu integrieren. Die dafür notwendige Fachkompetenz im Bereich FGM kann angesichts langjähriger entsprechender Erfahrungen der deutschen EZ gut bereit gestellt werden.

Die Dimension der politischen Aushandlungsprozesse (politics) wird im Bereich Good Governance dagegen noch unzureichend bearbeitet. Bei der Prozessberatung geht es um die Förderung gerechter und transparenter Verfahren, die es einer Gesellschaft erlauben, über Entscheidungen, Regeln und Normen zu verhandeln, die dann breite Akzeptanz in der Gesellschaft finden. Auch bei der Überwindung von FGM geht es um die Aushandlung neuer gesellschaftlicher Übereinkünfte, an denen Frauen und Männer beteiligt werden müssen. Die Schaffung innovativer Foren für solche Aushandlungsprozesse kann Weichen für eine Neubewertung und Abschaffung der Praktik stellen.

Da FGM eine Praktik ist, die vor allem von informellen Normen und Institutionen gefordert wird, reichen Ansätze auf formal-staatlicher Ebene allein nicht aus. Projektkonzepte, die ausschließlich bei staatlich-modernen Institutionen ansetzen, werden der gesellschaftlichen Wirklichkeit mit ihrer Vielfalt nebeneinander existierender Werte- und Ordnungssysteme (Institutionspluralismus) nicht gerecht und erreichen nur schwer die ländlichen Armutsgruppen. So hat die Kriminalisierung von FGM z.T. dazu geführt, dass der Eingriff im Geheimen an immer jüngeren Mädchen oder in Nachbarländern vorgenommen wird. Mit dieser Gefahr müssen Maßnahmen zur Förderung von Good Governance umgehen.



Bei der Entwicklung entsprechender Maßnahmen kann die deutsche TZ auf einen großen Schatz an Erfahrungen von Projekten zur Stärkung der Rechte von Frauen in Sub-Sahara-Afrika zurückgreifen, die bereits seit Jahren institutionspluralistisch arbeiten. Sie können den Kampf gegen FGM um ihre professionellen Kenntnisse über innovative Rechtsformen ergänzen.

Dazu zählen beispielsweise die Zusammenarbeit mit traditionellen und religiösen Autoritäten bei der Harmonisierung von

Recht, die Einbindung traditioneller Konfliktbearbeitungsinstanzen in das staatliche Recht oder die Verbesserung des Zugangs zu Recht und Gerichten.

Darüber hinaus können Maßnahmen zur Förderung von Good Governance, die diskriminierendes Machtgefälle im Geschlechterverhältnis zu Gunsten der Frauen ausbalancieren und Frauen stärken, einen indirekten Beitrag zur Überwindung von FGM leisten. Genderdifferenziertes Maßnahmendesign bei expliziten Governance-Projekten wird allerdings noch viel zu selten genutzt.

Good Governance als Thema von Ansätzen zur Überwindung von FGM

Der Schlüssel zur Überwindung von FGM ist bereits gefunden: Einstellungs- und Verhaltenswandel einer Gemeinschaft. Dieses Ziel verfolgen so gut wie alle Ansätze zur Überwindung von FGM, auch wenn sie in verschiedenen Sektoren, sei es Gesundheit, Bildung oder Jugend, implementiert werden. Viele Maßnahmen zur Überwindung von FGM wirken dabei bereits erfolgreich in Bereiche von Good Governance hinein.

In den vergangenen Jahren standen vor allem folgende Ansätze im Mittelpunkt:¹⁵

- Gesundheitserziehung, welche die Schädlichkeit von FGM hervorhebt und auch das Gesundheitspersonal einbezieht
- Alternative Riten
- Bewusstseinsbildung und Verhaltensänderung über IEC - Kampagnen (information, education, communication) zu negativen gesundheitlichen Folgen und Aufklärung zu Mythen, sozialen Konstrukten und Heiratsfähigkeit, dies auch unter Einschluss von Männern und religiösen Instanzen
- Fokus auf die Unterstützung von Familien, die sich von der Praktik lossagen (positive deviants)
- Sensibilisierung und alternative einkommensschaffende Maßnahmen für Beschneider/-innen
- Ansätze auf der Grundlage religiöser Argumente
- Menschenrechtsbildung
- Rechtsreformen

Heute hat sich ein Konsens zu ganzheitlichen Herangehensweisen herausgebildet. In sogenannten *comprehensive social development approaches* werden verschiedene der genannten Herangehensweisen als Elemente integriert.¹⁶

Im Zentrum moderner Projekte gegen FGM steht erstens ein umfassendes Empowerment von Mädchen und Frauen. Auf der Ebene von persönlichen Einstellungen geht es um ein neues Selbstbewusstsein, auf der Ebene von gesellschaftlichen Rahmenbedingungen geht es um eine bessere wirtschaftliche Ausgangssituation, die es Mädchen und Frauen erlaubt, sich gegen die Ausübung der Praktik zu entscheiden und diese Entscheidung auch durchzusetzen. Geschlechterdifferenzierte Maßnahmen zur Reduzierung von Armut, die den unterschiedlichen Bedingungen für Frauen und Männer Rechnung tragen, können hier wertvolle Beiträge leisten.

¹⁵ Für eine Beschreibung der verschiedenen Ansätze siehe GTZ: Addressing Female Genital Mutilation. Challenges and Perspectives for Health Programmes. Part I: Select Approaches. Eschborn 2003.

¹⁶ Wie z. B. der Ansatz Women's Empowerment Community Consensus model for social change to stop FGM/C (WECC) der NRO RAINBO, dessen Entwicklung u.a. von der GTZ unterstützt wurde.



Zweitens zielen Maßnahmen darauf, in einer Gemeinschaft Konsens darüber herzustellen, dass das Recht von Frauen und Mädchen auf körperliche Unversehrtheit von allen zu wahren und zu schützen ist. Häufig wird angestrebt, diesen Wandel mit einer Handlung, einer öffentlichen gemeinschaftlichen Erklärung oder einem Ritual feierlich öffentlich zu markieren und damit seine Verbindlichkeit und Wahrnehmung in der Öffentlichkeit zu steigern.

Ansätze zur Überwindung von FGM arbeiten also vor allem in den Good Governance-Themen Gleichberechtigung der Geschlechter, Empowerment von Frauen und Mädchen, Menschenrechte, gesellschaftliche Aushandlungsprozesse und sozialer Wandel. Das Personal entsprechender Projekte verfügt dabei über spezifische Fachkompetenz in Bereichen, die in enger Verbindung zu FGM stehen und im Bereich FGM selbst. Dies eröffnet ihm gute Akzeptanz bei den Zielgruppen und Möglichkeiten für zielgruppennahes Arbeiten. Es berücksichtigt die für die Überwindung von FGM notwendigen sozio-kulturellen Faktoren und die Innenperspektive der handelnden Personen, arbeitet also faktisch institutionspluralistisch.

Die relativ gute Kenntnis über die Lebensumstände der Zielgruppen führt auch dazu, dass das Personal von Projekten, die sich für die Überwindung von FGM engagieren, eine stärkere Sensibilität für die unterschiedlichen Interessen von Frauen und Männern entwickelt und Projekte entsprechend differenziert plant und umsetzt. Es leistet damit bedeutende indirekte Beiträge für die Überwindung von FGM.

Gute Tiefen- bzw. Sektorwirkung der Ansätze geht allerdings häufig zu Lasten allgemeiner Breitenwirkung. Dies hängt auch damit zusammen, dass bei sektoralen Ansätzen zur Überwindung von FGM bislang Maßnahmen zur Reform der institutionellen Rahmenbedingungen noch zu wenig in Angriff genommen werden. Gute Erfahrungen auf lokaler Ebene fließen noch viel zu selten in institutionelle Reformen auf nationaler Ebene ein. Auch die Rückfütterung in die Ausgestaltung nationaler Anti-FGM-Politiken (Sektorpolitikberatung) erscheint ausbaufähig.

Es muss an dieser Stelle ferner darauf hingewiesen werden, dass auch Ansätze zur Überwindung von FGM in den Sektoren Gesundheit oder Bildung Gefahr laufen, Widerstände und unerwünschte Wirkungen zu erzeugen, die erkannt und beantwortet werden müssen. So hat die Schwerpunktsetzung allein auf gesundheitliche Argumente zu zahlreichen Problemen geführt, beispielsweise zur Medikalisierung von FGM, also der Durchführung des Eingriffs durch Gesundheitspersonal.

Gegenüberstellung der beiden Zugänge

Die folgende Tabelle fasst die Vor- und Nachteile der beiden Herangehensweisen - FGM als Thema von Good Governance-Vorhaben einerseits und Good Governance als Thema von Anti-FGM-Ansätzen andererseits - zusammen.

	FGM als Thema von Good Governance-Vorhaben	Good Governance als Thema von Ansätzen zur Überwindung von FGM
STÄRKEN	• Kompetenz bei der Institutionenberatung (Polity) • Gute Breitenwirkung von Maßnahmen • Kompetenz der Rechtsprojekte zur Förderung der Rechte von Frauen in Afrika im Umgang mit rechtspluralistischen Ausgangssituationen • Zugang zu politischen Entscheidungsträger/-innen und Beratung bei der Politikgestaltung (Policy) • Großes Potenzial für gender-gerechte Ausgestaltung von politischen Institutionen, Verfahren und Inhalten	• Fachkompetenz im Bereich FGM und in FGM nahestehenden Themen • Meist guter Zugang zu, Anerkennung bei und Kenntnis über Zielgruppen • Institutionspluralistische Herangehensweisen • Sensibilität für Gender
SCHWÄCHEN	• Fokussierung auf formal-staatliche Strukturen, dadurch Gefahr von Widerstand und Gegenreaktionen bei der Bevölkerung • Vernachlässigung der Prozessberatung (Politics) • Distanz zu Zielgruppen • Schwächer ausgeprägte Sensibilität für Gender	• Gute Tiefen- bzw. Sektorwirkung geht zu Lasten allgemeiner Breitenwirkung • Vernachlässigung der Institutionenberatung (Polity) • Zu geringe Nutzung des Potenzials für die Beratung bei der Ausgestaltung von nationalen Anti-FGM-Politiken (Policy) • Gefahr von Widerstand bei der Bevölkerung und unerwünschten Wirkungen (z. B. Medikalisierung)





Maßnahmen zur Überwindung von FGM im Rahmen der Förderung von Good Governance

Sechs Good Governance-Themen unterstützen die Überwindung von FGM

Es sind in erster Linie sechs Themen des GTZ-Leistungsangebots Good Governance,¹⁷ die für die Überwindung von FGM bedeutende Beiträge leisten können:

- Good Governance auf nationaler Ebene (Reform der öffentlichen Verwaltung, Öffentliche Finanzen, Förderung von Demokratie)
- Good Governance auf lokaler Ebene (Kommunale Selbstverwaltung, Dezentralisierung, Local Governance)
- Recht und Justiz
- Menschenrechte
- Stärkung der Zivilgesellschaft
- Gender

Im Folgenden werden die Zusammenhänge zwischen FGM und diesen Themen anhand von drei Fragestellungen erläutert:

1. Wie erzielen Maßnahmen zur Überwindung von FGM Wirkungen im Bereich Good Governance und wie können sie diese noch ausweiten?
2. Welche Möglichkeiten haben Good Governance-Vorhaben, um direkt die Überwindung von FGM zu unterstützen?
3. Wie tragen geschlechterdifferenzierte Ansätze im Bereich Good Governance indirekt zur Überwindung der Praktik bei?

Good Governance auf nationaler Ebene

Beiträge sektoraler Anti-FGM-Ansätzen zu Good Governance auf nationaler Ebene

Die ganzheitlichen Ansätze gegen FGM konzentrieren sich bislang vor allem auf kommunale Ebenen. Einzig Maßnahmen zu Aufklärung und Öffentlichkeitsarbeit, vor allem der Gesundheits- und Menschenrechtsbildung sowie des Bildungswesens, setzen auch auf der nationalen Ebene an, um allgemein ein unterstützendes soziales und kulturelles Umfeld zu fördern.

Über solche Öffentlichkeitsarbeit hinaus können sektorale Vorhaben, die sich gegen FGM engagieren, Breitenwirksamkeit erzielen, wenn sie bei der Sektorpolitikberatung (Policy-Ebene) Anliegen zur Überwindung von FGM mit einbeziehen und diese Politikvorgaben von Gesundheits- oder Bildungsministerien dann umgesetzt werden.

Beispiel Mali: Seit 2003 unterstützt das überregionale FGM-Vorhaben ein bilaterales Grundbildungsprojekt in Mali bei der Integration des Themas FGM in Lehrpläne, Lehrerbildung und außerschulische Arbeit. Ein für das Bildungsministerium entwickelter pädagogischer Leitfaden integriert die Thematik verbindlich in den Schulunterricht und die Lehrerbildung. Die Schulbehörden und ausgebildeten Lehrer/-innen bilden beständige Akteure, um die Informationen weiterzuvermitteln. Im außerschulischen Bereich wird mit ausgebildeten Moderator/-innen FGM zusammen mit anderen sensiblen Themen diskutiert. Dabei hat sich die Methode des Generationendialogs bewährt.

Governance-Maßnahmen mit direkten Wirkungen für die Überwindung von FGM

Auf nationaler Ebene konzentriert sich die GTZ auf die Förderung von Institutionen der öffentlichen Finanzen und Verwaltung sowie von Institutionen und Verfahren der politischen Willensbildung, Parlamenten und Medien. Die Zusammenarbeit mit Parlamenten und Medien bietet gute Anknüpfungspunkte für das Thema, beispielsweise für Informations-, Medien- und Bewusstseinskampagnen sowie Dialogforen über FGM unter Einbeziehung von Journalist/-innen, Politiker/-innen, Frauenministerien sowie religiösen Instanzen. Gesetzliche Verbote von FGM greifen am besten, wenn ihnen solche Maßnahmen vorausgehen oder von ihnen begleitet werden. Die Rolle von Parlamenten und Abgeordneten hat auch die Interparlamentarische Union (IPU) betont und einen Think Tank sowie eine Online-Datenbank zum Thema eingerichtet.¹⁸

Zahlreiche Projekte der deutschen TZ unterstützen Finanzplanung und Haushaltsaufstellung sowie die Erarbeitung und Umsetzung von Armutsstrategiepapieren. Anti-FGM-Projekte können Empfehlungen geben, welche praktischen und strategischen Bedürfnisse von Frauen bei dieser Förderung berücksichtigt werden sollten, um gezielt die Überwindung von FGM zu unterstützen (z.B. Allokation von Mitteln für Gesundheits- und Rechtsdienste). Gute Anknüpfungspunkte bieten hier Armutsstrategiepapiere, die bereits Klauseln über FGM enthalten wie z.B. in Benin, Burkina Faso, Äthiopien, Ghana, Guinea, Mali und Niger.¹⁹

Einige afrikanische Länder haben bereits nationale Aktionspläne entwickelt, um staatliche und nicht-staatliche Bemühungen, FGM zu beenden, zu unterstützen und zu koordinieren. Zum Teil wurden auch spezifische Institutionen eingerichtet oder als verantwortlich für das Thema benannt, wie beispielsweise in Ägypten der National Council for Childhood and Motherhood.

Beispiel Mauretanien: Das überregionale FGM-Projekt arbeitet in Mauretanien seit 2005 mit dem bilateralen Programm zur Förderung von Good Governance zusammen. Im Rahmen der Gender-Komponente des Programms wird die nationale Partnerinstitution bei der Entwicklung einer nationalen Anti-FGM-Strategie und einer entsprechenden Gesetzgebung beraten. Darüber hinaus werden die Aufklärung und der Dialog über FGM in Trainingsmodule für Gemeindevertreter/-innen und politische Entscheidungsträger/-innen und in Maßnahmen zur Förderung der Rechte von Frauen und Mädchen integriert.

17 GTZ: Leistungsangebot des GTZ-Leistungsschwerpunkts „Demokratie, Zivilgesellschaft, Öffentliche Verwaltung“ der GTZ GmbH zur Förderung von Good Governance. Eschborn (o. J.).

18 www.ipu.org/wmn-e/fgm-ipu.htm

19 Die italienische NRO AIDOS hat im Auftrag der Weltbank ein Handbuch für das Training von Regierungspersonal und NRO entwickelt, das wertvolle Hinweise liefert, wie das Thema in Regierungsprogramme integriert werden kann. Vgl. AIDOS: Mainstreaming the fight against FGM/C. A training manual. Rom 2005.

Geschlechterdifferenzierte Governance-Maßnahmen mit indirekten Wirkungen für die Überwindung von FGM

Das Potenzial von Good Governance-Vorhaben auf nationaler Ebene, durch strategische Beiträge für die Gleichberechtigung von Frauen und Männern indirekte Wirkungen zur Überwindung von FGM zu erzielen, ist groß. Folgende Maßnahmen bieten sich beispielsweise an:

- Gendersensible Haushaltsplanung durch Gender Responsive Budgeting
- Geschlechtergerechte Politiken (policies) zur Umsetzung von Armutsstrategiepapieren.
- Verwendung von geschlechterdifferenzierten Daten und Verfahren, z.B. bei Planung und Monitoring, wie z.B. das Qualitative Impact Monitoring (QUIM) in Malawi
- Geschlechtergerechte Verwaltungsreformen (Organisationsentwicklung, Quote für Frauen in der Verwaltung, affirmative action)
- Geschlechtergerechte Reformen von parlamentarischen, juristischen und polizeilichen Institutionen

Good Governance auf lokaler Ebene

Beiträge sektoraler Anti-FGM-Ansätze zu Good Governance auf lokaler Ebene

Die Arbeit mit lokalen Gemeinschaften ist ein Schlüssel für erfolgreiche Interventionen gegen FGM. Auch die von der GTZ geförderten Ansätze zur Überwindung von FGM gipfeln im Einstellungs- und Verhaltenswandel einer Gemeinschaft, der zum Teil öffentlich markiert wird.

Beispiel Kenia: In Kenia fördert die FGM-Komponente des Gesundheitsprogramms seit 2001 gemeindenähe Ansätze für gesellschaftlichen Wandel im Bereich FGM. Die Komponente strebt an, traditionelle Beschneidungszeremonien durch alternative Initiationsrituale, Empowerment von Mädchen und Gemeindesensibilisierung zu ersetzen. Durchgehend betont das Projekt die Zusammenarbeit mit lokalen Entscheidungsträgern, positive deviants und Vertretern von formal-staatlichen Einrichtungen. Das Programm richtet sich mit folgenden Anliegen an kommunale Adressaten:

- Aufbau von Schutzeinrichtungen und Hilfsnetzwerken unter Beteiligung kommunaler Funktionsträger
- kommunale Stellen für Schlichtungen, z.B. für Schlichtung zwischen den Mädchen und ihren Eltern
- kommunale Kampagnen zur Fürsprache- und Gesundheitserziehung
- Verbesserung polizeilicher Verfolgung und Vollstreckung von Strafurteilen
- Vereinbarungen mit der lokalen Justiz zum Erlassen von Gerichts- u.a. Gebühren
Gebührenübernahme für Schulbesuch



Governance-Maßnahmen mit direkten Wirkungen für die Überwindung von FGM

Bei der Förderung formal-staatlicher Good Governance auf Ebene der Kommunen und kommunaler Dienstleistungen können konkrete Angebote in Bezug auf FGM in den Bereichen Recht, Bildung und Gesundheit gemacht werden. Es sollte geprüft werden, ob in Projekten der Dezentralisierung und Gemeindeentwicklung kommunale Dienstleistungen zur Überwindung von FGM erweiterbar sind. Werden z.B. Frauen in Gemeindeparlamenten gefördert, so können in einer Fortbildung besondere Interventionsmöglichkeiten gegen FGM thematisiert werden.

Darüber hinaus sollte Local Governance auch in informellen kulturellen Räumen unterstützt werden. Dies ist besonders für Frauen wichtig, da sie aufgrund ihrer häuslichen Aufgaben örtlich gebunden und damit traditionellen Instanzen stärker ausgeliefert sind. Dezentralisierungsprojekte thematisieren bereits die Macht informeller Autoritäten z.B. bei der Unterstützung von Kommunalwahlen.

Geschlechterdifferenzierte Governance-Maßnahmen mit indirekten Wirkungen für die Überwindung von FGM

Kommunalentwicklungsprojekte sind besonders für wirtschaftliches Empowerment von Frauen geeignet. Weitere Themen, die sich für die Gleichberechtigung der Geschlechter auf kommunaler Ebene anbieten, sind:

- Genderorientierung in partizipativen Planungsprozessen, z.B. mit Planungen in nach Geschlecht und Altersgruppen getrennten Gruppen
- Geschlechterdifferenzierte Haushaltsplanung (lokales Gender Budgeting)
- Geschlechterdifferenzierte Förderung lokaler Wirtschaftsaktivitäten
- Genderorientierung in der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben, insbes. Empowerment von weiblichen Funktionsträgerinnen und Mitgliedern von Gemeindeparlamenten
- Gendersensible institutionelle Reformen und Organisationsentwicklung

Recht und Justiz

Beiträge sektoraler Anti-FGM-Ansätze zu Recht und Justiz

Weltweit nutzen Anti-FGM-Ansätze juristische Argumente, wagen sich jedoch selten mit eigenen Interventionen (jenseits von Menschenrechts-Advocacy) auf das eigentliche juristische Terrain.

Um Maßnahmen durchzuführen, die angemessen auf institutionspluralistische Rahmenbedingungen eingehen, sind interdisziplinäre Herangehensweisen nötig. Hier kann auf die Erfahrungen von Frauenrechtsprojekten, die Ansätze zum Umgang mit dem Widerspruch zwischen Rechtsanspruch und Rechtswirklichkeit entwickelt haben, zurückgegriffen werden.

Beispiel Äthiopien: In Äthiopien führte die GTZ von 2001 bis 2004 ein Projekt zur Unterstützung von Frauen bei der Einforderung ihrer Rechte durch. Der universelle Standard zur Ächtung schädlicher traditioneller Praktiken ist in der äthiopischen Verfassung und nationalen Gesetzen festgeschrieben. Um diesem Standard auch in den Dörfern zur Anwendung zu verhelfen, wurde mit Unterstützung von rechtsethnologisch versierten NRO in dörflichen Rechtssetzungszereemonien das staatliche Recht „ratifiziert“ und noch einmal ausdrücklich in lokales Recht transformiert. Örtliche Rechtssprechungsinstanzen sagten sich damit von bestimmten schädlichen traditionellen Praktiken los.

Governance-Maßnahmen mit direkten Wirkungen zur Überwindung von FGM

Nationale Gesetzgebung, die FGM unter Verbot stellt, kann Wandel vor allem dann beschleunigen, wenn entsprechende gesellschaftliche Veränderungsprozesse bereits im Gange und Teile der Bevölkerung sensibilisiert sind. Gesetzliche Verbote sollten immer Hand in Hand mit Informations- und Aufklärungskampagnen gehen, um die gesellschaftliche Akzeptanz der Gesetze zu erhöhen.

Es ist ein Alleinstellungsmerkmal der GTZ, dass gender-orientierte Rechtsprojekte in Afrika Ausgangssituationen bearbeitet haben, in denen Rechtsanspruch und Rechtswirklichkeit auseinanderklaffen. Zu den Lessons learnt zählen dabei:²⁰

- Wandel wird beschleunigt, wenn traditionelle Autoritäten und Eliten eingebunden werden. Sie übernehmen selbst die Verantwortung, um unzeitgemäßes traditionelles Recht an das für das gesamte Staatswesen verbindliche Normensystem und universelle Rechtsstandards anzunähern.
- Die Zusammenarbeit mit „Grenzgängern der Verständigung“ und „Veränderungsagenten“ (z. B. Rückkehrer/-innen aus der Emigration) ist sehr wichtig. Aufgrund ihrer Biographie bewegen sie sich in mehreren kulturellen Umgebungen, was ihnen Legitimität in einer Gemeinschaft sowie Übersetzungskompetenz und Fähigkeit zum Brückenschlag verleiht.
- Auch islamisch-religiöses Recht wird und wurde je nach unterliegenden Machtkonstellationen unterschiedlich interpretiert. Es hat sich bewährt, innerhalb des religiösen Kontextes zu argumentieren und dabei solche Interpretationen zu betonen, die auf gerechteren Ausgleich zwischen den Geschlechtern zielen.²¹
- Um die Legitimation und damit Steuerungskraft staatlicher Gesetzgebung und Rechtsprechung zu erhöhen, wird versucht, dessen „Anschlussfähigkeit“ an die Zivilgesellschaft zu verbessern, z. B. über die Integration traditioneller Regelungen in die formal-staatliche Gesetzgebung oder die Einbindung traditioneller Konfliktbearbeitungsinstanzen in das staatliche Recht.
- Jenseits der uns vertrauten Form von Rechtsprechung als dritter Gewalt werden innovative Formen unterstützt wie z. B. Mediationsforen oder Paralegals (Barfußanwälte).
- Große Bedeutung hat auch die Schaffung von Transparenz durch Informationspolitik über Beiräte, öffentliche Diskussionsforen, Weißbücher, nationale Dialoge und Rechenschaftspflichtigkeit (Evaluation).

Geschlechterdifferenzierte Governance-Maßnahmen mit indirekten Wirkungen zur Überwindung von FGM

Es ist bereits deutlich geworden, dass bei der Förderung von Good Governance insbesondere Vorhaben im Bereich Recht und Justiz das Ziel der Gleichberechtigung von Frauen und Männern in ihr Projektdesign integrieren. Neben den oben beschriebenen direkt gegen FGM wirkenden Maßnahmen leisten damit alle genderorientierten Rechtsprojekte wertvolle Beiträge zur Überwindung von FGM, indem sie ein rechtliches und gesellschaftliches Umfeld unterstützen, das den Status von Frauen verbessert.

²⁰ Die Erfahrungen sind von den Rechtsprojekten bzw. Programmmodulen in Ghana, Äthiopien, Zambia und Malawi sowie vom Sektorvorhaben „Frauenrechte stärken“ aufbereitet abrufbar. Vgl. z. B. GTZ: Bridging the Gap between Modern Legislation and Legal Reality: Working with Customary Legal Structures to Improve Women's Rights. Eschborn 2006.

²¹ Vgl. GTZ: Gender Equality and Islam. Promoting Women's Human Rights through Religion. Eschborn 2005.

Beiträge sektoraler Anti-FGM-Ansätze zur Förderung von Menschenrechten

Maßnahmen zur Überwindung von FGM leisten direkte Beiträge zur Förderung von Menschenrechten. Unterschiede liegen darin, wie explizit auf das Thema der Menschenrechte eingegangen wird.

Beispiel Burkina Faso: In Burkina Faso setzt das von der GTZ geförderte Village Empowerment Programme mit einem Modul zur nicht-formalen Basiserziehung besonders auf das Argument der Menschenrechte. Der im Senegal entwickelte Ansatz verbindet partizipative Gesundheitserziehung mit Menschenrechtsbildung. Von 2000 bis 2003 wurde mit Unterstützung der GTZ dieser Ansatz nach Burkina Faso als ein Village Empowerment Program einer NRO übertragen und angepasst. Das Programm folgt standardisierten Schritten. Ein Höhepunkt ist die öffentliche Erklärung von Dorfgemeinschaften, FGM und andere schädlicher Praktiken nicht mehr durchzuführen.

Governance-Maßnahmen mit direkten Wirkungen für die Überwindung von FGM

Menschenrechtsförderung heißt für die GTZ vor allem institutionelle Förderung mit dem Ziel, den Staat zu befähigen, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Dazu zählen auch Maßnahmen im gesellschaftlichen Umfeld, z. B. die Förderung von Verfahren der politischen Partizipation oder von Diskussions- und Dialogforen zwischen Staat und Gesellschaft.

Menschenrechtsarbeit kann sozialen Wandel zwar nicht allein herstellen, ihn jedoch begleiten und beschleunigen. In diesem Sinn ist die Förderung der Menschenrechte auch für die Überwindung von FGM von Bedeutung. Sie trägt dazu bei, die Praktik aus dem verschwiegenen Tabubereich zu holen und sie im Licht der Öffentlichkeit zur Sprache zu bringen, und sie schafft ein günstiges Umfeld für die, die sich gegen FGM engagieren. IEC-Kampagnen setzen gerne und oft auf die Menschenrechte, mit ihrem zentralen Gedanken der gleichen Würde aller Menschen. Zunehmender Zugang von Frauen zu Wissen über die Menschenrechte trägt mit zur Überwindung der Praktik bei.

Geschlechterdifferenzierte Governance-Maßnahmen mit indirekten Wirkungen für die Überwindung von FGM

Im Modul Menschenrechte des GTZ- Leistungsangebots wird die Durchsetzung der Menschenrechte für Frauen als ein besonders dringliches Ziel angesehen und dabei auch auf das Empowerment von Frauen gesetzt. Frauenrechtsbetonte Öffentlichkeitsarbeit, Maßnahmen zu Advocacy, Rechtsalphabetisierung und Empowerment von Frauen leisten wichtige indirekte Beiträge für die Überwindung von FGM.



Stärkung der Zivilgesellschaft

Beiträge sektoraler Anti-FGM-Ansätze zur Stärkung der Zivilgesellschaft

Ein Schwerpunkt aller bisherigen Anti-FGM-Maßnahmen liegt auf der Arbeit mit verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen zur Beeinflussung lokaler informeller Governance-Formen.

Unterschiedliche Maßnahmen zum Empowerment bereiten den gesellschaftliche Wandel vor:

- Bewusstseinsbildende Maßnahmen und gesellschaftliches Empowerment der Mädchen, Frauen und ihres nahen Umfelds
- Suche nach einem Konsens in der Gemeinschaft, dass die Rechte von Frauen und Mädchen auf körperliche Unversehrtheit zu schützen sind
- Öffentlichkeitskampagnen und Rechtsmaßnahmen

Governance-Maßnahmen mit direkten Wirkungen für die Überwindung von FGM

Wie eingangs bereits erläutert, weist das Konzept des Institutionspluralismus darauf hin, dass es auch im zivilgesellschaftlichen Raum Strukturen und Normen gibt, die den Idealen von Good Governance entgegenwirken. Eine „Stärkung“ der Zivilgesellschaft allein ist darum zu kurz gegriffen. Wichtig ist hier ein differenzierter Ansatz. Direkt gegen FGM wirkende Maßnahmen sind dann insbesondere die Förderung von Artikulationsräumen über FGM für unterschiedliche Gruppen und die Unterstützung - im Sinne von capacity development - gesellschaftlicher Gruppen, die sich gegen FGM engagieren.

Beispiel Benin: Seit 2004 engagiert sich eine Projektallianz in Nordwest-Benin (Dezentralisierung, Umwelt, Gesundheit) gegen FGM mit der Organisation eines „Forums der Zivilgesellschaft“, in dem auch staatliche Organisationen vertreten sind, u.a. Ärzte, Journalisten, Hebammen, Beschneiderinnen, Dorfälteste, regionale Vertretungen von Ministerien für Justiz, Gesundheit, Familie und Bildung, Gendarmerie und Staatsanwaltschaft. So wurde eine neue Plattform für gesellschaftliche Diskussion über FGM geschaffen.

Geschlechterdifferenzierte Governance-Maßnahmen mit indirekten Wirkungen für die Überwindung von FGM

In Projekten zur Förderung von Demokratie und Good Governance auf nationaler Ebene, in Dezentralisierungs- wie in Rechtsprojekten werden immer auch in einzelnen Aktivitäten der „demokratische Raum“ oder die Zivilgesellschaft mit Maßnahmen gestärkt und gefördert, dies oft mit besonderem Fokus auf die Gleichberechtigung von Frauen und Männern. Seitdem in der UN-Menschenrechtskonferenz in Wien 1993 noch einmal ausdrücklich betont wurde, dass Frauenrechte Menschenrechte sind, steigt auch die Anzahl von NRO, die zu diesem Thema arbeiten und durch EZ gefördert werden. Dies hat indirekt auch positive Auswirkungen auf die Überwindung von FGM. Wo Frauenrechte durch bewusstseinsbildende Maßnahmen gefördert werden, bietet es sich an, diese Arbeiten um Anti-FGM-Komponenten zu ergänzen.

Beiträge sektoraler Anti-FGM-Ansätze zur Gleichberechtigung der Geschlechter

Dass Ansätze zur Überwindung von FGM immer auch Beiträge zur Gleichberechtigung der Geschlechter und zur Stärkung der Rechte von Frauen leisten, liegt auf der Hand. Exemplarisch seien hier nochmals genannt: wirtschaftliches, soziales und politisches Empowerment von Frauen; Schaffung von Räumen zur Aushandlung und Abschaffung von informellen traditionellen Normen, die Frauen diskriminieren; Zusammenarbeit mit traditionellen und religiösen Autoritäten; Zusammenarbeit mit Männern; Zugang zu Informationen, Institutionen und Bildung für Frauen.

Beispiel Guinea: In Guinea hat das überregionale Projekt „Überwindung der weiblichen Genitalverstümmelung“ verschiedene NROs, die auf Grassroot- und Gemeindeebene zu Gesundheit, Bildung, Empowerment und Partizipation arbeiten, unterstützt. Dabei wurde die Idee des Generationendialogs geboren. Die seitdem dauerhaft nachgefragten und regelmäßig durchgeführten Dialoge zwischen Männern und Frauen sowie zwischen Alt und Jung haben u.a. zu mehr Verständnis für junge Frauen geführt, die bestimmte Traditionen als gewaltsame Akte sehen und nicht mehr durchführen wollen. Der Generationendialog bewährt sich inzwischen auch in Mali und Kenia dabei, FGM zu enttabuisieren und den Brauch neu zu verhandeln.

Governance-Maßnahmen mit direkten Wirkungen für die Überwindung von FGM

Im GTZ-Leistungsangebot können insbesondere zwei Themen des Förderbereichs Gender direkt zur Überwindung von FGM beitragen: Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt und Rechtsreformprozesse zur Förderung von Frauenrechten. FGM ist eine Form von geschlechtsspezifischer Gewalt, der mit folgenden Maßnahmen begegnet werden kann: Einrichtung von Anlaufstellen und Beratung für (potenzielle) Opfer, Qualifizierung relevanter Rechtsanwender/-innen (Richter, Anwälte, Polizei, Paralegals, traditionelle Schiedsstellen), Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen. Auch wenn diese Maßnahmen FGM nicht unbedingt verhindern, so bieten sie ein Netz für Frauen und Familien, die FGM aufgeben wollen. Bei Rechtsreformprozessen sind vor allem die Erarbeitung und Umsetzung spezifischer Gesetze gegen FGM und die Vermittlung zwischen formalen und traditionellen Rechtsanwendungspraktiken wichtig.

Spezifische Gendervorhaben in Ländern, in denen FGM praktiziert wird, können positive Auswirkungen auf das Ende der Praktik haben. Die Umsetzung nationaler Gleichstellungspolitiken und die Integration von Genderorientierung in das Verwaltungshandeln und in Rechtsreformprozesse bilden einen Rahmen, in dem auch FGM leichter thematisiert werden kann.

Ähnliche Wirkungen ergeben sich aus Vorhaben der EZ, die den Qualitätsstandards der GTZ zum Thema Gender gerecht werden und das Ziel der Gleichstellung der Geschlechter in ihr Projektdesign integrieren. Das Potenzial für Verbesserung ist hier allerdings beträchtlich.²²

²² Vgl. GTZ: CD-Rom „Gender und Governance“, Eschborn 2005. Für Dezentralisierungsprojekte siehe GTZ: Dezentralisierung, Hinweise zur Gender-Orientierung, Eschborn 2001. Zu den Themen Genderbudgets und Gender in Armutsstrategiepapieren siehe Handreichungen des Sektorberatungsvorabens Gender der GTZ.

Fünf Kernleistungen eines Mehrebenenansatzes zur Überwindung von FGM

Ein Mehrebenenansatz zur Überwindung von FGM sollte folgende Kernleistungen sicherstellen:

1. Durchgängige Anwendung partizipativer und prozessorientierter Methoden
2. Analytisches Design unter Berücksichtigung des kulturellen Hintergrunds
3. Unterstützung von gesellschaftlichen Wandlungsprozessen auf verschiedenen Ebenen
4. Förderung von Aushandlungsprozessen
5. Sicherung der Nachhaltigkeit und Schutz auf Zielgruppen- und institutioneller Ebene

Durchgängige Anwendung partizipativer und prozessorientierter Methoden

Der Perspektivwechsel auf die Sicht der Zielgruppen erfordert durchgehend partizipatives und prozess-orientiertes Vorgehen. Vorzugsweise ist dabei mit lokalen Kräften und „Grenzgängern der Verständigung“ zu arbeiten und es sollten zu diesem Zweck lokale Wissenschaftsressourcen aufgebaut werden.

Im Projektverlauf werden durch vernetzte Arbeit mit Zielgruppen und Funktionsträger/-innen aller Ebenen Reformvorschläge empirisch hergeleitet. (Pilot)-Maßnahmen werden sorgfältig begleitet, wissenschaftlich abgesichert und auf ihre Wirksamkeit und Veränderungen in örtlichen Gemeinschaften befragt (z.B. partizipative nachfolgende Akzeptanzforschung). Ergebnisse des Wirkungsmonitoring fließen iterativ und selbstkritisch in die partizipativen Reform- und Entscheidungsprozesse zurück.

Analytisches Design unter Berücksichtigung des kulturellen Hintergrunds

Ein kultursensibles Design beginnt - wissenschaftlich unterstützt - immer mit empirischen Erhebungen zu lokalen Werten, Normen, Institutionen, Organisationsformen, um anschließend im Dialog mit Partnern, handlungsleitende Einschätzungen der jeweiligen Chancen und Risiken im weiteren Vorgehen gegen FGM zu gewinnen.

Unterstützung von gesellschaftlichen Wandlungsprozessen auf unterschiedlichen Ebenen

Bevor eine Gemeinschaft als Ganzes (öffentlich) der Ausübung von FGM abschwört, bedarf es Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen:

- Maßnahmen zum Aufbau eines vertrauensvollen Klimas, z.B. durch Gesundheits-, Bildungs- oder einkommensfördernde Maßnahmen oder Nutzung einer bereits vorhandenen Vertrauensbasis durch Integrieren des Themas in laufende Projekte.
- Bewusstseinsbildende, stärkende und vernetzende Maßnahmen auf der Ebene von Dörfern und Stadtteilen bei den direkt an der Ausübung von FGM Beteiligten: Mädchen, Brüder, Eltern, Peergruppen, Verwandte, Ältere, Nachbarn, (potentielle) Ehemänner mit Familie, traditionelle Hebammen, Beschneider/-innen, traditionelle und religiöse Autoritäten und Entscheidungsträger/-innen
- Menschenrechts- und Bildungsmaßnahmen in Form von Workshops u.a. bis zur regionalen Mesoebene mit Akteuren, die die Ausübung von FGM noch direkt beeinflussen können: Gesundheitspersonal, Lehrer/-innen, Angehörige weiterer dezentraler staatlicher Dienste sowie Personal von Kommunen und Kirchen, religiöse und traditionelle Führer/-innen

- Auf nationaler Ebene Medien- und Bewusstseinsarbeit zur indirekten Beeinflussung, um einem allgemein unterstützenden sozialen und kulturellen Umfeld mit entsprechender Rechtspolitik den Weg zu bereiten, unter Einbezug von Journalist/-innen, Politiker/-innen, Parlamenten, Frauenministerien und ihren Einrichtungen sowie religiösen Instanzen
- Von der Ebene des Dorfes, über Distrikt u.a. bis zur nationalen Ebene kommt bei der Überwindung schädlicher traditioneller Praktiken wie FGM dem Rechtssektor besondere Bedeutung zu: Training für lokale Autoritäten, Angehörige traditioneller Schlichtungsinstanzen, Paralegals verschiedener Provenienz, Gerichtspersonal und Vollzugsorgane, Justizministerium
- Durchgängig indirekt positive Wirkungen haben geschlechtergerechte Reformen formal-staatlicher Institutionen, Verfahren und Politiken auf allen Ebenen

Förderung von Aushandlungsprozessen

Hier geht es vor allem darum, Foren zu schaffen, in denen informelle gesellschaftliche Normen und Institutionen neu betrachtet, verhandelt und in öffentlichen Zeremonien abgeschafft werden können. Es bieten sich an:

- Innovative Lösungen bisheriger Anti-FGM-Ansätze: Generationendialog (Guinea), lokale Rechtstransformation (Äthiopien), Forum für Aushandlung und Verständigung über einen „Gesellschaftsvertrag“ (Benin), Village Empowerment Programme (Burkina Faso).
- Innovative Lösungen von Rechtsprojekten in Afrika: Zusammenarbeit mit traditionellen und religiösen Autoritäten zur Harmonisierung von Recht, Zusammenarbeit mit „Grenzgängern der Verständigung“, Argumentation innerhalb des religiösen Kontextes, Verbesserung der „Anschlussfähigkeit“ des staatlichen Rechts an die Gesellschaft, Förderung innovativer Rechtsinstitutionen

Sicherung der Nachhaltigkeit und Schutz auf Zielgruppen- und institutioneller Ebene

Damit sich Zielgruppen über die traditionellen Vorstellungen der Instanzen ihres Dorfes hinwegsetzen können, sind zuerst Pioniere und Erneuerer, dann frühe Nachahmer und eine frühe Mehrheit und zuletzt die Mehrheit vom Einstellungswandel bis zur Durchsetzung ihrer Anliegen vor informellen und formalstaatlichen Instanzen zu begleiten und zu schützen. Auch gilt es, Widerstände und Gegner mit Maßnahmen zu bedenken. Denn wenn die Sicherheit der bisherigen Kultur verlassen wird, werden Familien angreifbar. Eine Entscheidung gegen FGM soll die Mädchen und Frauen mit ihren Familien nicht schlechter stellen.

Im informellen Bereich kann bewusstseinsbildend nachsorgend z.B. mit Peergruppen gearbeitet werden, im formal-staatlichen Bereich sind kommunale und juristische Dienste wichtig. Von zentraler Bedeutung für die ökonomische Absicherung von Frauen ist weiter eine geschlechterdifferenzierte und für Frauen und Männer gleichermaßen gerechte Dorf- und kommunale Wirtschaftsentwicklungspolitik.

Nachhaltigkeit wird auch dadurch gesichert, dass Erfahrungen auf lokaler Ebene in nationale Institutionen, Verfahren und Politikgestaltung (z.B. nationale Armutsstrategien, Sektorstrategien) einfließen.

Programmorientierte EZ und FGM

Programmorientierte EZ hat als Instrument der deutschen EZ für die Unterstützung von Governance-Reformprozessen in den Partnerländern an Bedeutung gewonnen. Sie beinhaltet die Integration der Beiträge verschiedener Geber- und Durchführungsorganisationen in die nationalen, sektoralen, regionalen oder Querschnittsprogramme der Partnerländer. Dazu zählen auch programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierungen (PGF). Laut Definition des BMZ beinhaltet PGF, sofern die Rahmenbedingungen gegeben sind, die gemeinschaftliche Unterstützung von national entwickelten und verantworteten sektoralen, sektorübergreifenden oder makro-ökonomischen Reformprogrammen des Partnerlandes durch mehrere Geber, die sich mit dem Partner auf gemeinsame Ziele und harmonisierte Verfahren verständigen.²³

Ob das Instrument PGF²⁴ in einem bestimmten Land zum Einsatz kommt, wird über sogenannte Einstiegskriterien geprüft, die sich am Leitbild Good Governance und am aktualisierten BMZ-Kriterienkatalog für die Bewertung der Entwicklungsorientierung der Partnerländer orientieren. Als Prüfstein für die Entwicklungsorientierung von Regierungen wird dort explizit die Anerkennung und Förderung der Frauenrechte als einer von drei Unterpunkten zum Thema Menschenrechte aufgeführt. Hier kann die erste Verbindung zu FGM hergestellt werden: In Ländern mit hohen Prävalenzen von FGM ist die Frage der Menschenrechtsorientierung und der Gleichstellung der Geschlechter auch in Hinblick auf FGM zu beantworten. Im Rahmen des politischen Dialogs verfügt die deutsche EZ über die Möglichkeit, Verschlechterungen der politischen Rahmenbedingungen zu thematisieren und durch graduelles oder vollständiges Aussetzen von Zahlungen auch zu sanktionieren.

PGF soll einen Beitrag zu den Millenniumszielen und den nationalen Armutsstrategien der Partnerländer leisten. Hier gibt es Anknüpfungspunkte in den Ländern, in denen die Überwindung von FGM Teil der nationalen Armutsstrategie ist. Aufgrund der Zusammenhänge zwischen der Überwindung von FGM und den MDGs, lassen sich aber auch in anderen Ländern Verbindungen zu FGM herstellen, beispielsweise über Indikatoren, die für die Überwindung von FGM relevant sind. Weitere Zugänge bieten Sektorprogramme in Gesundheit und Bildung sowie Multi Donor Budget Support Programme, die vornehmlich in sozialen Sektoren angesiedelt sind. Hier gilt es, FGM und die Erfahrungen der deutschen EZ im Kampf gegen FGM in den sektorpolitischen Dialog einzubringen.

In den Sektorprogrammen verfügt die deutsche EZ darüber hinaus in Ausnahmefällen über die Möglichkeit, über den Mechanismus des sogenannten Earmarking Budgetmittel zweckgebunden zur Verfügung zu stellen. Mit diesem Mechanismus könnten dann beispielsweise Mittel für den gezielten Abbau von Geschlechterungleichheiten, für andere, für die Überwindung von FGM relevante Bereiche (z. B. Gesundheit, Bildung) oder für gezielte Strategien zur Überwindung von FGM, bereitgestellt werden.

²³ BMZ: Leitfaden zur Kennzeichnung von Vorhaben der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF). Bonn 2006, S. 1.

²⁴ Das folgende Kapitel bezieht sich auf einen Entwurf des BMZ (Referat 220) des Positionspapiers „Konzept zur Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF)“ vom 10.11.2006.

Im Kontext von PGF deckt die deutsche TZ insbesondere den erhöhten Bedarf an institutionellem Capacity Development der Partnerländer. Im Rahmen der Beratung bei der Planung und Umsetzung von PGF und der sektorfachlichen Beratung kommt das sektorfachliche Know-how der deutschen TZ zum Tragen. Hier bietet sich die Möglichkeit, die Planung und Umsetzung von PGF fachlich und methodisch zu begleiten, indem die deutsche TZ sektor- und armutsrelevante Themen einbringt – in Hochprävalenzländern beispielsweise FGM – und die Entwicklung entsprechender Strategien unterstützt.

Wie zuvor für die klassische TZ im Bereich Good Governance beschrieben gilt auch hier: Eine konsequente Umsetzung des Qualitätskriteriums der systematischen Genderorientierung würde auch im Rahmen von PGF wertvolle indirekte Beiträge für die Überwindung von FGM leisten. Das Gender Responsive Budgeting, also die geschlechterdifferenzierte Allokation öffentlicher Mittel, kann im Rahmen von PGF wichtige Beiträge leisten. Über dieses Instrument können sowohl auf der Ebene des nationalen als auch des kommunalen Finanzmanagements Rahmenbedingungen unterstützt werden, die die Überwindung von FGM erleichtern.

Insgesamt muß jedoch deutlich gemacht werden, dass die Wirkungsketten der oben genannten Beiträge, die im Rahmen von Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen für die Überwindung von FGM geleistet werden könnten, sehr lang sind. In PGF integrierte Ansätze zur Überwindung von FGM laufen ferner Gefahr, pauschale Antworten auf sehr heterogene Ausgangssituationen zu geben. Auch hier ist es darum unabdingbar, die vorhandenen Erfahrungen und Kenntnisse zielgruppennaher Ansätze in der Planung und Umsetzung von PGF zu berücksichtigen.



Fazit

„FGM ist nicht Kultur. FGM ist Folter“ - so Waris Dirie, somalisches Ex-Model und UN-Sonderbotschafterin für FGM, die im Alter von fünf Jahren selbst die Qualen des Rituals erlebte.²⁵ Plastischer können die unterschiedlichen Sichtweisen auf FGM kaum beschrieben werden. Die klare Botschaft, die in dieser Aussage liegt, ist für die Öffentlichkeitsarbeit außerhalb Afrikas sinnvoll. Für die Zusammenarbeit mit afrikanischen Partnerländern muss jedoch beides gelten: FGM ist Kultur und Menschenrechtsverletzung.

Erfolgreiche Ansätze zur Überwindung von FGM greifen beide Sichtweisen auf und nehmen auch den Staat in die Verantwortung, um Rahmenbedingungen zu schaffen, die es Gemeinschaften ermöglichen, kollektiv eine kulturelle Praktik aufzugeben, die die Menschenrechte von Frauen und Mädchen eklatant verletzt.

Ist FGM eher die Folge von Imitation und Bildungsmangel als von tiefer Verankerung in Identität oder religiös-kulturellem Empfinden, können reine Bildungs- und Aufklärungsmaßnahmen greifen. Ist FGM jedoch Teil von Identität und Kultur, so bleiben solche Maßnahmen meist wirkungslos. Moderne Vorhaben zur Überwindung von FGM folgen darum ganzheitlichen Herangehensweisen, die bis zur Ebene der Kommune auch Themen von Good Governance bearbeiten. Die Wirkungen von Ansätzen, die bei der Überwindung von FGM über das Thema Gesundheit einsteigen und ihre späteren Empowerment-Maßnahmen auf rechtliche Selbstbestimmung von Mädchen und Frauen zuspitzen, sind beachtlich.

Dennoch arbeiten Ansätze zur Überwindung von FGM selten auf der Ebene der politischen Rahmenbedingungen und nur vereinzelt auf nationaler Ebene, auch wenn sie sich gerne auf das Argument der Menschenrechte berufen. Für eine nachhaltige Überwindung der Praktik ist es jedoch dringend geboten, politische Spielräume zu erschließen und die Rahmenbedingungen für sensible gesellschaftliche Transformationsprozesse zu schaffen.



²⁵ Waris Dirie: Schmerzenskinder. Berlin 2004, S.17.

Die Verknüpfung von Good Governance und FGM, sei es im Rahmen von bilateralen Vorhaben der TZ oder im Rahmen von programmorientierter EZ, ergibt vor allem dann einen Mehrwert, wenn folgende Empfehlungen beachtet werden:

- Good Governance-Vorhaben auf nationaler Ebene sollten ihre Kompetenz bei der Reform institutioneller Rahmenbedingungen, ihren Zugang zu politischen Entscheidungsträger/-innen und die gute Breitenwirksamkeit ihrer Ansätze nutzen, um strategische Beiträge für die Überwindung von Traditionen und Praktiken, die den Idealen von Good Governance entgegen stehen, zu leisten.
- Good Governance-Vorhaben sollten ihr Potenzial für die Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter besser nutzen, um so indirekte Beiträge für die Überwindung der Praktik zu leisten.
- Der Mehrebenenansatz der deutschen EZ sollte für die Überwindung von FGM in Wert gesetzt und die Förderung von Good Governance auf formal-staatlicher nationaler Ebene mit Ansätzen auf regionaler und zielgruppennaher lokaler Ebene verknüpft werden.
- Good Governance-Vorhaben sollten auf historisch gewachsene, informelle und meist lokal geltende gesellschaftliche Governance-Strukturen und Normen, die maßgeblich für das Fortbestehen von FGM sind, einwirken.
- Die außergewöhnlichen Erfahrungen und Kenntnisse von (zum Teil bereits abgeschlossenen) Frauenrechtsprojekten der deutschen TZ in Afrika im Umgang mit Institutionspluralismus und Widersprüchen zwischen Rechtsanspruch und Rechtswirklichkeit sollten für die Überwindung von FGM genutzt werden.
- Ansätze zur Überwindung von FGM sollten ihre politischen Spielräume und ihre Wirkungen auf die politischen Rahmenbedingungen erweitern, indem sie lokale Erfahrungen in institutionelle Reformen und nationale Politik (Armutsstrategien, Sektorstrategien) einfließen lassen.
- Im Rahmen von programmorientierter EZ sollten in Ländern mit hohen Prävalenzen die Möglichkeiten zur Überwindung von FGM genutzt werden (Indikatoren, Earmarking, sektorpolitischer Dialog, sektorfachliche Beratung zu FGM, Genderorientierung, Gender Responsive Budgeting) und die vorhandenen Erfahrungen und Kenntnisse zielgruppennaher Ansätze in der Planung und Umsetzung von PGF berücksichtigt werden.

Welch ein Gewinn für die Überwindung von weiblicher Genitalverstümmelung wäre es, Erfahrungen und Kompetenzen aus verschiedenen Sektoren zusammenzubringen: Auf der einen Seite Fachkompetenz, tiefengenaues Arbeiten und Sensibilität für Gender der Anti-FGM-Ansätze in den Sektoren Gesundheit und Bildung, auf der anderen Seite die Kompetenz in der Institutionenberatung, der Zugang zu politischen Entscheidungsträger/-innen, die Breitenwirkung und das Potenzial für eine geschlechtergerechte Ausgestaltung politischer Rahmenbedingungen expliziter Good Governance-Vorhaben.

Anhang:
Übersicht über
FGM-Prävalenzen
und Gesetzgebung
in ausgewählten
afrikanischen
Ländern

Land	Prävalenzrate ¹	Anti-FGM Gesetze vorhanden ²
Ägypten	97%	x
Äthiopien	80%	x
Benin	17%	x
Burkina Faso	72%	x
Elfenbeinküste	45%	x
Eritrea	89%	
Ghana	5% ²	x
Guinea	99%	x
Jemen	23%	
Kenia	38%	x
Mali	92%	
Mauretanien	71%	
Niger	5%	x
Nigeria	25%	
Sudan (Nord)	89%	
Tansania	18%	x
Tschad	45% ²	x
Zentralafrikanische Republik	43%	x

¹ORC Marco 2004, ²UNICEF 2005,

- AIDOS: Mainstreaming the fight against FGM/C. A training manual. Rom 2005.
- BMZ: Profilbildung der bilateralen EZ mit Sub-Sahara-Afrika in den Bereichen Good Governance, Wirtschaftsentwicklung und Wasser. Bonn 2006.
- BMZ: Leitfaden zur Kennzeichnung von Vorhaben der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF). Bonn 2006
- BMZ: Positionspapier Konzept zur Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF). Entwurf vom 10.11.2006.
- BMZ: Positionspapier Recht und Justiz in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Bonn 2002.
- Dirie, Waris: Schmerzenskinder. Berlin 2004.
- E+Z: Neue Akzente: Das BMZ hat seinen Kriterienkatalog überarbeitet, Frankfurt/Main, Jg. 48, 2007:6.
- GTZ: Das Maputo-Protokoll der Afrikanischen Union. Ein Instrument für die Rechte von Frauen in Afrika. Eschborn 2006.
- GTZ: Bridging the Gap between Modern Legislation and Legal Reality: Working with Customary Legal Structures to Improve Women's Rights. Eschborn 2006.
- GTZ: Gender und Governance (CD-Rom). Eschborn 2005.
- GTZ: Gender Equality and Islam. Promoting Women's Human Rights through Religion. Eschborn 2005.
- GTZ: Factsheet Weibliche Genitalverstümmelung und Islam. Eschborn 2005.
- GTZ: Good Governance und Demokratieförderung zwischen Anspruch und Wirklichkeit - Ein Diskussionspapier. Eschborn 2004.
- GTZ: Mitgestaltung politischer Rahmenbedingungen in der Technischen Zusammenarbeit Ein Fortbildungskonzept. Eschborn 2004.
- GTZ: Governance Questionnaire - Ein Instrument zur Analyse von Politischen Rahmenbedingungen. Eschborn 2004.
- GTZ: Addressing Female Genital Mutilation. Challenges and Perspectives for Health Programmes. Part I: Select Approaches. Eschborn 2003.
- GTZ: Dezentralisierung: Hinweise zur Gender-Orientierung. Eschborn 2001.
- GTZ: Leistungsangebot des GTZ-Leistungsschwerpunkts „Demokratie, Zivilgesellschaft, Öffentliche Verwaltung“ der GTZ GmbH zur Förderung von Good Governance. Eschborn (o.J.).
- GTZ &
- DEZA (Hrsg.): Glossar Kultur und Entwicklung. Eschborn 2005.
- ORC Marco: Comparative Reports No. 7. Female Genital Cutting in the Demographic and Comparative Health Surveys: A critical and comparative analysis. Calverton 2004.
- Toubia, Nahid: "Legislation as a tool for Behavioural and Social Change", in: AIDOS und NPWJ (Hrsg.): Stop FGM. Legal Tools for the prevention of FGM. Proceeding from the Expert Consultation, Cairo 21-23 June 2003. Rom 2003.
- UNICEF: Innocenti Digest. Changing a harmful social convention: Female Genital Mutilation/Cutting. Florenz 2005.

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65726 Eschborn
T +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15
E info@gtz.de
I www.gtz.de

