

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

herausgegeben vom Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik
an den österreichischen Universitäten

vol. XX, No. 1–2004

JUNGE ZUGÄNGE

Schwerpunktredaktion: Gerald Faschingeder, Atiye Zauner

Mandelbaum Edition Südwind

Inhaltsübersicht

- 4 GERALD FASCHINGEDER UND ATIYE ZAUNER
Zu den Rahmenbedingungen entwicklungsbezogener
Forschung
- 21 VIKTÓRIA GY. DUDA
Globale Patentrechte an Pflanzen
- 33 PHILIPP BUDKA
Indigene Widerstandsbewegungen im Kontext von
Globalisierung und Informations- und Kommunika-
tionstechnologien
- 45 INGRID PRANGER
Globalisierung und der informelle Sektor
- 54 KAAAN TASLI
The Empowerment Approach and the Women
- 70 JULIA KLOESS
Auswirkungen der Dezentralisierung auf das Empowerment
von Frauen
- 85 PATRICIA REITER
Participatory Budgeting in Porto Alegre
- 95 BERNHARD LEUBOLT
Glokalisierungsdispositiv und radikaler Reformismus
- 104 KUNIBERT RAFFER
Applying Musgrave's Branches of Government Expenditures
to ODA
- 119 Rezensionen
- 122 Autoren und Autorinnen
- 124 Informationen für Autoren und Autorinnen

Gerald Faschingeder und Atiye Zauner

Junge Zugänge?

Zu den Rahmenbedingungen entwicklungsbezogener Forschung

Im Feld der Entwicklung scheint es keine Fortschritte zu geben. Erst unlängst wiederholte Dieter Senghaas längst bekannte Erkenntnisse, die für jegliche Entwicklungspraxis grundlegend sein könnten, würden sie beachtet werden (vgl. Senghaas 2003). Dennoch wagen wir es, provoziert durch sieben Texte von jungen ForscherInnen, hier die Frage nach der Innovation im Feld der entwicklungsbezogenen Forschung zu stellen. Ist Neues auch im Wissen über Entwicklung denkbar? Sind junge Zugänge, personell oder ideell verstanden, möglich, sind sie überhaupt erwünscht?

Diese Nummer des Journals für Entwicklungspolitik stellt eine grundlegende wissenschaftstheoretische Frage: Was sind die Bedingungen der Möglichkeit von entwicklungsbezogener Forschung? Mit einer solchen Formulierung bekennen wir, dass wir Suchende sind im Wald der Begrifflichkeiten, in dem es sich sorgfältig zu orientieren gilt, will man nicht in dornigen Hecken der begrifflichen Aporie enden. Die Redaktion des JEP will »gesellschaftlich relevantes Wissen über Entwicklungsprobleme und Entwicklungspolitik verbreiten« (aus dem Redaktionsstatut JEP). Wir werden in diesem Artikel ein solches Wissen als »entwicklungsbezogenes Wissen« bezeichnen. Beachtet man die Unterscheidung zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungspolitik, so ordnen wir »entwicklungsrelevante Forschung« dem Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zu und unterscheiden sie von »entwicklungspolitisch relevanter Forschung«. Von beiden kann in weiterer Folge gesagt werden, dass es sich um »Forschung für Entwicklung« handelt. Was aber ist dann »Entwicklungsforschung«? Als solche verstehen wir in Abgrenzung zum vorhin Gesagten »Forschung über Entwicklung«, also einen theoretischen Zugang, der die Bedingungen der Möglichkeit von Entwicklung beschreibt und dabei auch Wissenschafts- und Wissenskritik betreibt. Alle gemeinsam fallen unter die Bezeichnung »entwicklungsbezogene Forschung«.

Dieser Artikel möchte weniger einen Überblick über das Feld der Forschung für und über Entwicklung geben, als eher in kursorischer und thesenhafter Weise Anmerkungen zur entwicklungsbezogenen Forschung formulieren. Verfasst wurde er von zwei Personen, die an unterschiedlichen Stellen im Feld der entwicklungsbezogenen Forschung tätig sind und ihre Perspektiven so zusammenführen wollen, dass ein vertieftes Verständnis der Strukturen und Inhalte des beschriebenen Fel-

des möglich wird. Ein solcher wissenschaftstheoretischer Beitrag ist unvermeidlicherweise auch ein wissenschaftssoziologischer, sind Erkenntnishindernisse im Bereich der entwicklungsbezogenen Forschung doch weniger im Bereich der kant'schen apriorischen Kategorien zu finden als vielmehr in den Strukturen der wissenschaftlichen Einrichtungen und des sie bedingenden und beeinflussenden Umfeldes, jener sozialen Bezugsgruppen also, die entwicklungsrelevantes Wissen anfordern, gebrauchen oder ignorieren, es finanziell fördern oder eben nicht fördern. Die *scientific community* ist nur ein kleiner Teil dieser Bezugsgruppen, und deshalb sind es weniger wissenschaftliche Aspekte, die für die Entwicklung der entwicklungsbezogenen Forschung ausschlaggebend sind (vgl. Felt/Nowotny/Taschwer 1995).

Mit dieser Darstellung entwicklungsbezogener Forschung zielen wir darauf ab, jene Texte, die den Schwerpunkt dieser JEP-Ausgabe bilden, in ihren Kontext zu stellen. Dieses JEP umfasst Texte junger WissenschaftlerInnen, die am Call for Papers zum Forum der JungforscherInnen bei der Zweiten Gesamtösterreichischen Entwicklungstagung im Dezember 2003 in Graz teilgenommen haben. Ihre Arbeiten wurden von einer dreiköpfigen Jury ausgewählt und von den AutorInnen auf der Tagung selbst präsentiert. Hier werden sie in voller Länge und leicht überarbeitet einem breiteren Publikum zugänglich gemacht. Die Entwicklungstagung stand unter dem Motto »Globalisierung entwickeln«, dieses wurde auch als einzige thematische Orientierung den JungforscherInnen zur Vorgabe gemacht. Die Hauptreferate der Tagung wurden, wie kaum anders möglich, von anerkannten WissenschaftlerInnen gehalten. Es waren dies Karin Fischer vom Mattersburger Kreis und der Österreichischen Akademie der Wissenschaften sowie Dieter Plehwe vom Wissenschaftszentrum Berlin. Als dritte Hauptrednerin beeindruckte Margarita Posada, eine Aktivistin aus El Salvador. Mit der Idee, ein Forum der JungforscherInnen zu veranstalten, wollten die Veranstalter den bereits anerkannten SprecherInnen junge und unbekannte Personen zur Seite stellen. Dies sollte gleichermaßen eine Belebung der Tagung bewirken, als auch den jungen ForscherInnen die Chance geben, sich einmal vor einem größeren Publikum zu präsentieren und in der Folge auch einen wissenschaftlichen Text zu publizieren. Insofern versteht sich das Forum der JungforscherInnen als eine Maßnahme zur Förderung junger WissenschaftlerInnen. Dieses Forum ist kein Privileg für JungforscherInnen aus Österreich, sondern steht unabhängig von der StaatsbürgerInnenschaft allen offen, die die formalen Kriterien erfüllen. Für die Fortführung dieser Initiative wäre die Bekanntmachung unter ausländischen JungforscherInnen stärker zu beachten.

Die Texte der JungforscherInnen stehen in einem Kontext, der mit diesem Artikel skizziert werden soll. Dieser Kontext ist die Forschung für und über Entwicklung bzw. Entwicklungsforschung.

1. Entwicklungsbezogene Wissenschaft und Forschung in den Zeiten der »Globalisierung«

Entwicklungsbezogene Wissenschaft und Forschung war bereits in den letzten Jahrzehnten ein internationales Anliegen und nicht nur auf die Wissenschaftszentren des Nordens beschränkt. Dafür zeugen Namen wie Amartya Sen, Frantz Fanon, Arjun Sengupta, Celso Furtado oder Samir Amin. Mit dem Übergang vom Prinzip der »Entwicklungshilfe« zum Prinzip der »Entwicklungszusammenarbeit«, mit der zunehmenden Strukturierung der Entwicklungszusammenarbeit auf der multilateralen und bilateralen Ebene, die auch entsprechende Strukturen der öffentlichen und privaten Entwicklungszusammenarbeit in den Länder des Nordens nach sich zog, wurde in den letzten zwei Jahrzehnten allmählich vom Prinzip der Zufälligkeit in der Praxis der Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit abgerückt. Das wiederum hatte zur Folge, dass die bis dorthin ein Schattendasein führende entwicklungspolitisch relevante Forschung im Sinne einer »Forschung für Entwicklung« international einen Aufwind erlebte. Man erkannte neben der Notwendigkeit der Intensivierung der Entwicklungsforschung im oben beschriebenen Sinne auch die Notwendigkeit der »Forschung für Entwicklung«, die vor dem Theoriehintergrund der Entwicklungsforschung die konkreten Probleme im Rahmen des Entwicklungsprozesses systematisch in Angriff nimmt. So erhielten Wissenschaft und Forschung über den wissenschaftstheoretischen Anspruch hinaus eine weitere Bedeutung für den Entwicklungsprozess.

Die Rolle der Wissenschaft und Forschung im Entwicklungsprozess ist heute auf dem internationalen Boden der Vereinten Nationen unbestritten. Bereits die UNCED (United Nations Conference on Environment and Development) in Rio de Janeiro im Jahre 1992 erachtete den Ausbau der wissenschaftlichen Beziehungen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern zur Bewältigung der weltweiten Umwelt- und Entwicklungsprobleme im kommenden Jahrhundert als vordringlich (vgl. UN 1992, www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm). Großen Wert legte sie auf die Schaffung der nationalen Kapazitäten im Norden wie im Süden, die erforderlich sein werden, um den anstehenden Technologietransfer sowie dessen Folgen zu bewältigen. Eine der dringenden Aufgaben der Universitäten und Forschungsinstitutionen in den wohlhabenden Regionen ist es nach Ansicht der UNESCO, einen Weg zu finden, die internationale Zusammenarbeit auf wissenschaftlicher Ebene zu beschleunigen und beim Aufbau von Forschungskapazitäten in den weniger entwickelten Ländern zu helfen. Nur so ist es möglich, die bestehenden Unterschiede zwischen Institutionen des Nordens und des Südens nicht weiter zu verschärfen, aber auch auf die anstehenden Probleme der Welt-Gesellschaft eine Antwort zu finden.

Von Wissenschaft und Forschung mit ihrer langfristigen Ausrichtung, ihrer Fähigkeit zur Früherkennung von Problemen und überdies mit ihrer Internationa-

lität werden also heute Beiträge zur Lösung drängender Fragen unserer Zeit erwartet, sowohl auf theoretischer als auch auf praxisorientierter Ebene der Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit. Dass die anwendungsorientierte Wissenschaft und Forschung entscheidend zur nachhaltigen menschlichen Entwicklung, zum wirtschaftlichen Wachstum und zur Beseitigung von Armut beitragen kann, ist die allgemeine Überzeugung in den internationalen Gremien, die sich mit dem Thema »Forschung für Entwicklung« beschäftigen. Es besteht ein ständig steigender Bedarf an wissenschaftlichen Erkenntnissen als Grundlage für die Entscheidungsfindung im öffentlichen und privaten Bereich; insbesondere spielen sie eine wichtige Rolle bei der Formulierung von politischen Maßnahmen und Regelungen. Seit der Weltwissenschaftskonferenz der UNESCO »Wissenschaft für das 21. Jahrhundert – Eine neue Verpflichtung« im Jahre 1999 ist die Rolle der Wissenschaft und Forschung in der Entwicklung der Weltgesellschaft in der »Erklärung über die Wissenschaft und die Anwendung wissenschaftlicher Kenntnisse«, sowie in »Agenda für die Wissenschaft – Aktionsplan«, die am Ende der Konferenz verabschiedet wurden, umfassend festgehalten (vgl. www.unesco.org/science/wcs/index.htm). So hat die entwicklungsbezogene Forschung für den Entwicklungsprozess mehrfachen Stellenwert: für die theoretische Erkenntnisgewinnung, für die Identifizierung von Problemen und Zusammenhängen und für die Suche nach geeigneten Lösungen.

Innerhalb dieser Diskussion unbestritten ist auch, dass in vielen wichtigen Bereichen (z.B. Umwelt, Frieden, Gesundheit, Wirtschaft, Migration, ...) beobachtbare Probleme unserer Zeit bereits weltumspannend sind und in sehr vielen Fällen nicht lokal gelöst werden können. So muss die Wissenschaft hier mit der Wissenschaft dort zusammenarbeiten, um allgemeingültige Erkenntnisse zu gewinnen, Probleme zu definieren und gemeinsam Lösungen zu finden. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit der Zusammenarbeit aller Teile der Weltgesellschaft, um gemeinsame Zukunftsbilder zu zeichnen, die drängenden Probleme der gegenwärtigen und nächsten Generationen zu identifizieren und zu lösen. Die Internationalität der entwicklungsbezogenen Forschung ist in jeder Hinsicht gefordert, um nachhaltige Problemlösungen für globale Problemstellungen zu erarbeiten, aber auch das in den nördlichen Wissenszentren systematisch angesammelte Wissen in den Dienst des gemeinsamen Entwicklungsprozesses zu stellen, der nur erfolgreich sein kann, wenn dieser durch einen entsprechenden gemeinsamen Diskussionsprozess begleitet wird. Wissen ist zwar Macht, aber die Erfahrung in der Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit lehrt, dass sie sehr schnell in Ohnmacht enden kann, wenn sie zur Lösung von globalen Problemen nicht partnerschaftlich eingesetzt wird. Als allgemein anerkannte Beispiele dafür können wir die Bereiche Umwelt, Frieden, Gesundheit und Migration anführen, ohne an dieser Stelle näher darauf eingehen zu wollen.

Daraus folgt: Die Kooperationen zwischen Norden und Süden auf der Ebene der Wissenschaft und Forschung im Sinne der entwicklungsbezogenen Forschung sind für eine menschengerechte Entwicklung der Welt unerlässlich. Dazu braucht es sowohl im Norden als auch im Süden personelle sowie strukturelle Kapazitäten, die diese Herausforderungen annehmen und auch bewältigen können. Beim Aufbau dieser Kapazitäten ist sowohl der partnerschaftliche Einsatz des Wissens als auch des akkumulierten materiellen Reichtums im Norden gefragt. Die Länder im Norden sind hier doppelt gefordert. Einerseits müssen sie in den eigenen Reihen die geeigneten personellen und strukturellen Kapazitäten aufbauen und für die Kontinuität dieser Kapazitäten sorgen; andererseits haben sie im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit bzw. Entwicklungspartnerschaft Sorge dafür zu tragen, dass entsprechende Kapazitäten in der südlichen Hemisphäre entstehen und sich strukturell weiterentwickeln können. Die Problemlösungskapazitäten der südlichen Länder wären zu stärken (vgl. Langthaler 2003; KFPE 2001). Nur so wird es gelingen, das in Ländern des Südens zum Teil brachliegende – traditionelle – Wissen zu aktivieren und es in Diskussion mit dem westlichen Wissen zu bringen, um die weltumspannenden Probleme im Sinne der gemeinsamen Zukunft in der einen Welt gemeinsam in Griff zu bekommen (vgl. den Beitrag von Victória Duda in diesem Heft). Im Vergleich zu den letzten Jahrzehnten existieren heute auf kommunikationstechnischer Ebene viele Möglichkeiten, um diesen Prozess erfolgreich durchzuführen. In Zeiten der globalen Mobilität ist die Annäherung zueinander zumindest für die europäischen Länder leichter geworden. Die StudentInnenmobilität ist gestiegen. Es gibt im Rahmen der EU-Programme Hochschul- und Wissenschaftskooperationen mit Asien und Lateinamerika, für afrikanische Länder sind welche in Vorbereitung. Neue elektronische Medien eröffnen viele Wege. Man kann vom eigenen Schreibtisch aus Daten recherchieren, unproblematisch wichtige Papiere und Studien herunterladen, mit KooperationspartnerInnen kommunizieren, Gedanken und Forschungsergebnisse austauschen, sogar gemeinsame Artikel schreiben. Diese Art des wissenschaftlichen Arbeitens und der Kommunikation erfordert aber gleiche, zumindest ähnliche personelle, technische und strukturelle Kapazitäten der KommunikationspartnerInnen und ein ähnliches Problemverständnis, wenn es darum geht, auf dem Wege der anwendungsorientierten Forschung gemeinsame Problemlösungen zu entwickeln.

2. Zur Situation von Wissenschaft und Forschung in Entwicklungsländern

Viele Entwicklungsländer haben in den letzten Jahren ihren Entwicklungsprozess in die Hand genommen und haben Entwicklungspläne für ihre Länder und auch für die einzelnen Sektoren ausgearbeitet. Die Bedeutung von Wissenschaft und Forschung für den Entwicklungsprozess wird aber in vielen Ländern des Südens gesellschaftlich oft nicht anerkannt. Auch identifizieren sich Institutionen der Wissen-

schaft und Forschung häufig nicht mit den entwicklungsbezogenen Herausforderungen ihrer Länder, sodass etwa selten Fragestellungen zur Verringerung der Armut als Forschungsgegenstand gewählt werden. Zudem bewirkt der Druck der internationalen Finanzinstitutionen anfangs über die Strukturanpassungsprogramme und nun über die Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) eine Schrumpfung der Einrichtungen der Wissenschaft und Forschung. Wirtschaftliche Schwierigkeiten und häufig auch politische Instabilität bedingen das Fehlen einer kontinuierlichen Forschungs- und Wissenschaftspolitik. Diese Parameter haben bereits jetzt zu einer empfindlichen Auslagerung der Wissensproduktion und -vermittlung und zu einer verstärkten Abhängigkeit der Universitäten im Süden von internationaler Finanzierung geführt. Die Abwanderung des wissenschaftlichen Personals – hier insbesondere in Afrika – teils in privatwirtschaftliche Dienstleistungsbereiche wie beispielsweise Consultingdienste oder ins Ausland war eine unweigerliche Folge (vgl. Saadat/Strickner 2001).

Andererseits erfordern die Millenniums-Entwicklungsziele eine absolute Konzentration des Bildungssektors auf die Grundbildung. Der instrumentelle Charakter des Sektors »Bildung, Wissenschaft und Forschung« im Sinne seiner Rolle bei der Identifizierung von Problemstellungen und Entwicklung von Problemlösungen und bei der Armutsbekämpfung wird nicht anerkannt und thematisiert. Dies verstärkt die unbefriedigende Situation der Wissenschaft und Forschung in den Ländern Asiens, Afrikas und Lateinamerikas, obwohl der Weg zur Erreichung der Millenniumsziele nur gemeinsam von Norden und Süden gegangen werden kann und im Sinne der Prinzipien »Ownership« und »Partizipation« gemeinsamer Handlungsbedarf angesagt wäre.

Ein wichtiger Aspekt, über den sich die WissenschaftlerInnen des Südens beklagen, ist auch die wissenschaftliche Isolation, häufig gar die Unmöglichkeit, mit kompetenten KollegInnen regelmäßigen Kontakt zu pflegen (vgl. Zauner/Karcher/Etienne 1996). Gerade im Zeitalter der neuen Kommunikationstechnologien können viele Länder im Süden an deren Fortschritt nicht partizipieren. Dennoch gibt es auch hier Unterschiede zwischen Entwicklungsländern. Mehrere asiatische Länder verfügen über durchaus beachtliches Forschungspotential. Ähnliches gilt für einzelne lateinamerikanische Länder. Die Situation in vielen Ländern des Südens ist aber geprägt durch folgende drei Problemfelder:

- das Fehlen der personellen, finanziellen und strukturellen Kapazitäten für Wissenschaft und Forschung, das die Identifizierung und die Lösung der regionalen Probleme erheblich erschwert;
- die oft starke Orientierung an westlichen Forschungsschwerpunkten und auch zum Teil der niedrige gesellschaftliche Stellenwert wissenschaftlicher Tätigkeit;
- die wissenschaftliche Isolation bestehender Forschungseinrichtungen und -personals.

Um dieser Situation entgegenzuwirken und dem gemeinsamen Forschen und Handeln eine Chance zu geben sind sowohl die öffentliche und private Entwicklungszusammenarbeit Österreichs sowie die Wissenschafts- und Forschungspolitik auf ministerieller Ebene als auch die Universitäten und Forschungseinrichtungen Österreichs herausgefordert.

3. Entwicklungsbezogene Forschung in Österreich

Österreich ist mit Einrichtungen, die sich der entwicklungsbezogenen Forschung widmen, nicht gerade überversorgt, ganz im Gegenteil. Nur zum Teil spiegelt dies die Situation der Rahmenbedingungen wider, die durch die Budgetpolitik der Republik der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit generell gesetzt werden (vgl. ÖFSE 2003), fällt doch die Forschungsförderung in die Zuständigkeit mehrerer Ressorts. Entwicklungsbezogene Forschung geht in Österreich nicht auf ein systematisches Konzept zurück, das von Seite der zuständigen Ressorts oder der Regierung dazu erstellt wurde, sondern beruht vor allem auf dem persönlichen Interesse und Engagement einer Reihe von inner- wie außeruniversitärer Personen und Institutionen.

Zunächst sei hier auf den universitären Bereich eingegangen und der mit der universitären Lehre in Zusammenhang stehenden Forschung. In Österreich gab es bis vor kurzem keine Möglichkeit, ein einschlägiges Studium zu belegen, wie es in anderen Ländern als *development studies* angeboten wird. Damit ersparte man es sich auch, an einer Universität ein Institut für Internationale Entwicklung einzurichten, das auch Forschungsarbeit betreibt. Bereits Ende der 1970er Jahre, in einer Zeit, als eine optimistische Entwicklungseuphorie eine Gründungsphase in der österreichischen EZA auslöste, schlossen sich eine Reihe von Studierenden und Lehrenden zusammen, um den Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den österreichischen Universitäten zu gründen. Die Namensgebung als Mattersburger Kreis erfolgte nach dem Ort der ersten Zusammenkünfte, der zweite Teil des Namens verweist auf den Anspruch, österreichweit zu wirken. Ziel war es, ein Studium der Entwicklungsforschung in Österreich zu ermöglichen. Dies ist nur zum Teil gelungen. Stärker war sicherlich die Rolle, die der Mattersburger Kreis als Netzwerk einschlägig interessierter WissenschaftlerInnen spielte. Parallel zu den Bemühungen, ein Studium einzurichten, wurden Publikationsreihen gegründet, um Fragen der Entwicklung und Unterentwicklung einem breiteren Kreis Interessierter nahe zu bringen. Viermal jährlich erscheint des Journal für Entwicklungspolitik (kurz JEP) seit 1992 wird die Buchreihe »Historische Sozialkunde« (kurz HSK) herausgegeben, und seit 2002 existiert die neue Buchreihe »Gesellschaft – Entwicklung – Politik« (kurz GEP). Nach einer Phase der Tendenz zum Dämmerschlaf erwachsen dem Mattersburger Kreis (gemeinsam mit der AGEZ – Arbeitsgemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit) als Träger der Gesamtösterrei-

chischen Entwicklungstagen neue Aufgaben, die sich gut mit seinen neuen und erneuerten Publikationsreihen (das JEP, wechselte mit 2003 den Verlag und erscheint seither in verjüngtem Gewand) verknüpfen lassen. Seine Mitglieder beteiligen sich an der entwicklungspolitischen Lehre an der Universität Wien wie auch an anderen Hochschulen.

An der Universität Wien gab es drei Anläufe, die im Endeffekt immer wieder an abschlägigen Bescheiden aus dem Wissenschaftsministerium scheiterten (vgl. Schicho 2002). Immerhin gelang es dort, ein »Projekt Internationale Entwicklung« aufzubauen, in dessen Rahmen einige Lehrveranstaltungen als Wahlfächer für unterschiedliche Studienrichtungen angeboten wurden und die gebündelt im Rahmen einer Fächerkombination als Wahlfachstudium belegt werden konnten und können. Seit dem Wintersemester 2002 existiert nun aber auch, wovon man lange träumte: ein Individuelles Diplomstudium Internationale Entwicklung (vgl. www.univie.ac.at/int-entwicklung). Die Nachfrage seitens der Studierenden ist groß, im Wintersemester 2003 inskribierten 300 neue Studierende.

Wie sieht die Situation an anderen österreichischen Hochschulstandorten aus? Mehrfach wurde versucht, im Rahmen einzelner Studienrichtungen entwicklungsbezogene Schwerpunktfächer einzurichten, um einzelne einschlägige Lehrveranstaltungen in eine zumindest minimale Systematik zu integrieren. Es würde zu weit führen, hier die zahlreichen Initiativen anzuführen und vollständig aufzulisten (siehe dazu Franz 1997). Wir beschränken uns darauf zu erwähnen, dass solche Schwerpunkte in der Regel im Rahmen bestehender Studien gesetzt wurde wie etwa Publizistik und Kommunikationswissenschaft, Geographie, Soziologie, Geschichte, Wirtschaftswissenschaften und anderen mehr. Damit waren der interdisziplinären Zusammenarbeit aber vorweg Schranken gesetzt.

Die Liste der Versuche ist lang, deren Schicksal sehr wechselhaft. Ein Institut für Internationale Entwicklung konnte nirgendwo aufgebaut werden, obwohl es mittlerweile ein (institutloses) Studium der Internationalen Entwicklung gibt. Generell dürfte die Akzeptanz bei den entscheidungsrelevanten Stellen gering sein und die Forschung und Lehre im Bereich Internationaler Entwicklung als zu wenig relevant gelten. Das Schicksal der Entwicklungslehre an Österreichs Hochschulen steht und fällt mit dem Engagement von Einzelpersonen, es gibt kaum strukturelle Verbindlichkeiten. Wo keine Lehre betrieben wird, dort ist auch keine einschlägige Forschung sichergestellt. Dies bedeutet nicht, dass es diese nicht gibt, führen doch eine Reihe von WissenschaftlerInnen immer wieder entwicklungsbezogene Forschungsprojekte durch, die jedoch zumeist, bei allen Bekenntnissen zur Inter- oder Transdisziplinarität eine starke Fachgebundenheit aufweisen. Naturgemäß fällt es jungen ForscherInnen ausgesprochen schwer, im Rahmen eines solchen inkonsistenten Forschungsumfeldes einen Platz zu finden. Umge-

kehrt kommt die kleine *scientific community* kaum zu neuen Zugängen im Sinne einer personellen Verjüngung.

An dieser doch eher desolaten Situation etwas so zu ändern, dass möglichst optimale Rahmenbedingungen für entwicklungsbezogene Forschung entstehen, braucht es das konzertierte Engagement der öffentlichen Hand sowie der Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen und schließlich der WissenschaftlerInnen selbst.

Als öffentliche Hand wären in diesem Fall das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur sowie das Außenministerium, das nun (nach der Umstrukturierung der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit und Gründung der Austrian Development Agency – ADA) für die Formulierung der Grundsätze der Politik und Strategie der österreichischen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit zuständig ist, zu nennen. Die Aufgabenteilung der beiden Ressorts liegt in der Natur der Sache, nämlich in der Thematik. Fühlt sich das Außenministerium aufgrund der inhaltlichen Ressortaufteilung eher für »Forschung für Entwicklung« zuständig, ist »Forschung über Entwicklung« vor allem die Sache des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur.

Die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit im Außenministerium hat bereits im Jahre 2000 eine »Sektorpolitik Bildungszusammenarbeit« als Grundsatzpapier verabschiedet, das sich auch mit dem Thema »Kapazitätenentwicklung im Bereich der Wissenschaft und Forschung in den Partnerländern Österreichs« beschäftigt und die Strategien und Leitlinien für die Entwicklungszusammenarbeit in diesem Sektor vorgibt (vgl. BMaA 2000). In den Jahren 2002/2003 fand ein auf diesem Papier basierender Prozess der »Programmentwicklung« statt, dessen Resultate Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Programme der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit im Sektor »postsekundäre Aus- und Fortbildung und Wissenschaft und Forschung« aussprechen. (Das entsprechende Papier wird derzeit zur Veröffentlichung vorbereitet, vgl. BMaA/ÖFSE 2003.) Beide Papiere, die heute den Rahmen der Aktivitäten der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit im Bildungs- und Forschungssektor vorgeben, basieren auf umfangreichen Recherchen, Untersuchungen und Analysen, mit denen die ÖFSE beauftragt war, die auch deren Resultate in Form der beiden Papiere zusammengefasst hat. Die Notwendigkeit der »personellen und institutionellen Kapazitätenentwicklung in den Partnerländern« und »Bildung von Kooperationsnetzwerken zwischen Nord-Süd und Süd-Süd« im Bereich der Wissenschaft und Forschung ziehen sich in beiden Papieren wie ein roter Faden als Leitgedanken durch.

Im Bereich der Wissenschafts- und Forschungspolitik Österreichs hat das BM:BWK im Jahr 1999 im Rahmen des »Grünbuchs zur österreichischen Forschungspolitik« (vgl. bm:wv 1999) einen Schritt gesetzt und den Wissenschafts- und Forschungsk Kooperationen mit Entwicklungsländern einen eigenen Abschnitt gewidmet, der aber bisher in der Praxis ohne weitere sichtbare Auswirkungen ge-

blieben ist. Im Laufe der letzten Jahre wurden, wie viele andere Bereiche, auch Teile der Wissenschafts- und Forschungspolitik Österreichs umstrukturiert. In der Folge entstanden u.a. das Bundesinstitut für internationalen Bildungs- und Technologietransfer (BIB), der neue Rat für Forschungs- und Technologieentwicklung und etwas früher das Büro für internationale Forschungs- und Technologiekooperation (BIT). All diese Institutionen beschäftigen sich mit den Themen Bildungs- und Wissenschaftsförderung und -kooperationen und zwar auch für bzw. mit Entwicklungsländern.

Auch auf der universitären Ebene sind im Laufe der Universitätsreform neue Strukturen entstanden, um u.a. die Internationalität der Universitäten zu stärken. Ein Beispiel dafür wäre »Forum Internationales«. Im Weiteren gibt es eine Reihe von Instituten an den österreichischen Universitäten, die im wissenschaftlichen Bereich mit den entsprechenden Einrichtungen in Asien, Afrika und Lateinamerika kooperieren (vgl. CIU/ Österreichische Rektorenkonferenz 2002). An der Universität für Bodenkultur wird derzeit im Rahmen der »Forum Forschung für Entwicklung – DEV-Forum«-Initiative versucht, solche Kooperationen der BO-KU zu koordinieren (vgl. www.boku.ac.at/dev-forum/Home/index.htm). Teile der universitären und außeruniversitären Wissenschafts- und Forschungsk Kooperationen mit den Ländern des Südens werden von der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit Österreichs unterstützt, sofern sie dem konkreten Bedarf der Partnerländer im Süden entsprechen und mit der Strategie des Dreijahresprogramms der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit einhergehen. Die Entwicklungszusammenarbeit im Außenministerium stellt außerdem seit einigen Jahren zur Unterstützung und zum Aufbau von Wissenschafts- und Forschungskapazitäten und Netzwerken in ihren Partnerländern und -regionen »Capacity Development Funds« in den Schwerpunktländern zur Verfügung. Solche existieren bereits in Äthiopien und Bhutan und unterstützen den Aufbau von wissenschaftlichen Kapazitäten dieser Länder. Weitere sind im Realisierungsstadium.

Bei der Umstrukturierung und Weiterentwicklung des Wissenschafts- und Forschungssektors in Österreich wurde auf die Verankerung entwicklungspolitischer Ansätze kaum Bedacht genommen. Ein ähnliches Grundsatzpapier wie die »Sektorpolitik Bildungszusammenarbeit der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit«, das sich mit der Frage der Kapazitätenentwicklung für die entwicklungsbezogene Forschung in Österreich befasst, existiert für diesen Bereich nicht. Eine solche Verankerung hätte die Rahmenbedingungen für die entwicklungsbezogene Forschung wesentlich verbessert und den in diesem Bereich tätigen Instituten den Rücken gestärkt. Es wäre an dieser Stelle auch zu erwähnen, dass bereits vor einigen Jahren der Ausschuss für Entwicklungszusammenarbeit der Österreichischen Rektorenkonferenz aufgelöst wurde. Diese Agenden werden derzeit von einer einzigen Person als Beauftragter der Rektorenkonferenz wahrgenommen.

Außerhalb der hier beschriebenen Landschaft gibt es in Österreich drei weitere Einrichtungen, die sich mit entwicklungsbezogener Forschung befassen. Eine davon, der Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik, wurde bereits beschrieben. Die anderen Einrichtungen wären die Kommission für Entwicklungsfragen bei der Österreichischen Akademie der Wissenschaften (KEF) und die Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe (ÖFSE). Die Kommission für Entwicklungsfragen hat sich bisher hauptsächlich mit der Beratung und finanziellen Förderung von wissenschaftlichen Kooperationsprojekten der österreichischen Universitäten mit den entsprechenden Einrichtungen in Asien, Afrika und Lateinamerika befasst. Die KEF ist derzeit in einer Umorientierungsphase und verankert den entwicklungspolitischen Ansatz in ihren Grundsatzpapieren als Leitgedanken. Sie versteht sich in ihrer weiteren Tätigkeit als »eine multi- und interdisziplinäre Plattform für alle mit wissenschaftlichen Fragen der Entwicklungszusammenarbeit befassten Personen und Institutionen und als Teil der europäischen und wissenschaftlichen Gemeinschaft« (vgl. missionstatement www.oew.ac.at/kef). Sie will in diesem Sinne als Clearingstelle für die Systematisierung der partnerschaftlichen Wissenschafts- und Forschungsk Kooperationen mit den Ländern des Südens zur Verfügung stehen. Die ÖFSE (www.oefse.at) ist im entwicklungspolitischen Bereich seit über vierzig Jahren tätig. Sie führt die umfangreichste öffentliche wissenschaftliche Bibliothek und Dokumentation Österreichs zu allgemeinen Fragen der Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit, zu aktuellen Entwicklungen in den Ländern des Südens und bietet Online-Datenbanken über ihre Bibliotheksbestände (Literaturdatenbank), über österreichische Entwicklungsprojekte (Projektdatenbank) und über die öffentlichen und privaten AkteurInnen der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit und -politik (Institutionendatenbank). Mit diesem Leistungsspektrum und mit der Website bietet sie Basisdienstleistungen für eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit internationalen entwicklungsbezogenen Fragestellungen und mit österreichischer Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit. Darüber hinaus befasst sich die ÖFSE mit verschiedenen ausgewählten aktuellen Themenstellungen der österreichischen und internationalen Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit, erstellt zu diesen Themen Studien und wissenschaftliche Analysen, bietet darauf aufbauend Politik- und Strategieberatung an und organisiert reflexive Lern- und Diskussionsprozesse.

Der Aufbau der wissenschaftlichen entwicklungsbezogenen Netzwerke findet in Österreich gegenwärtig meist punktuell zwischen Institutionen im Süden und in Österreich statt. Eine Ausnahme bildet ASEA-UniNET (vgl. <http://asea-uninet.uibk.ac.at>), das systematisch aufgebaut viele österreichische Universitäten mit asiatischen PartnerInnen in Lehre und Forschung vernetzt und personelle wie institutionelle Kapazitäten aufbaut.

Zusammenfassend können wir festhalten, dass die Aktivitäten der österreichischen AkteurInnen im Bereich der entwicklungsbezogenen Wissenschaft und Forschung bislang unkoordiniert verlaufen. Zwischen verschiedenen AkteurInnen gibt es zu wenig Informationsaustausch und Koordination. Die Förderung der personellen und institutionellen Kapazitätenentwicklung für die entwicklungsbezogene Wissenschaft und Forschung steckt in Österreich erst in den Kinderschuhen. Umso mehr wichtiger sind solche Initiativen wie das »Forum der JungforscherInnen«, um personelle Kapazitäten für die Zukunft zu sichern und junge interessierte Menschen zu motivieren, die bisherige Arbeit in Österreich weiterzuführen und auch darüber hinaus weitere Forschungskapazitäten aufzubauen.

4. Welches Wissen?

Die Struktur – oder sollte man vielmehr sagen: die Nicht-Struktur? – der Entwicklungsforschung in Österreich erleichtert es nicht unbedingt, zu innovativen Sichtweisen und neuen Zugängen zu gelangen. »Junge Zugänge« meint zum einen den für eine lebendige Wissenschaftskultur so bedeutsamen wissenschaftlichen Nachwuchs, zum anderen aber auch die Erarbeitung neuer Sichtweisen und Perspektiven. Jeder Wissenschaftsbereich steht vor der Herausforderung, eine relevante Weiterentwicklung zu leisten, »bessere« Erkenntnisse zu produzieren, wenn schon keine regelrechten »wissenschaftlichen Revolutionen« (vgl. Kuhn 1973) erfolgen. Entwicklungsbezogene Forschung ist deutlicher als jede Naturwissenschaft an sozialen Bezugsgruppen orientiert, die Ausrichtung und nicht selten auch Inhalt der einschlägigen Forschung bestimmen. Mit Machtverhältnissen verwoben und von häufig politisch entschiedenen Finanzierungszusagen abhängig kann sie keine politisch neutrale Forschung sein. Entwicklungsforschung ist sowohl eine empirische wie auch eine interpretative Forschung, womit dem Standort und der Perspektive der Forschenden eine ganz wesentliche Rolle zukommt (vgl. Novy 2002). Dies gilt umso mehr, wenn es den ForscherInnen darum geht, einen Beitrag zur Beantwortung der Frage zu leisten, wie existierende asymmetrische Machtbeziehungen verändert werden können.

Der Definitionen von Entwicklung gibt es viele, das ist wahr, und darunter nicht wenige, die Entwicklung als politisch neutralen Vorgang verstehen, als eine Selbstwerdung, Herausbildung von je schon vorhandenen Anlagen, im intransitiven Sinn dann auch als das notwendige Nachhelfen bei diesem transitiven Vorgang des »sich entwickelns«. Doch Entwicklung ist nicht denkbar ohne Subjekte der Entwicklung. Diese tendieren bei asymmetrischen strukturellen Bedingungen häufig dazu, andere AkteurInnen des Entwicklungsgeschehens zu Objekten zu degradieren, denen in weiterer Folge Entwicklungsleistungen der Subjekte zugebracht werden. Wir plädieren hier für eine kritische Entwicklungsforschung, die Asymmetrien im Entwicklungsprozess im Auge hat. Eine solche kritische Entwicklungs-

forschung analysiert die Ursachen der »ungleichen Entwicklung«, eröffnet Zugänge, um hinter den Datensammlungen und Ereignissen liegenden Strukturen zu erkennen und zu benennen und müht sich um die Ausarbeitung von Theorien und Modellen, die für eine parteiische Entwicklungsarbeit handlungsanleitend wirken können.

Forschung ist nicht neutral, deshalb muss die Frage gestellt werden, welches Wissen Entwicklungsforschung zur Verfügung stellt, wem dieses Wissen zugute kommt, ob es sich tatsächlich um einen Beitrag zur Befreiung von (selbstverschuldeter?) Unmündigkeit handelt, wie Kant formulierte. Die mit Entwicklungsforschung verbundene Lehre und auch die davon abgeleitete entwicklungspolitische Bildungsarbeit wird sich fragen müssen, ob sie »Erziehung zur Mündigkeit« (Theodor W. Adorno, vgl. Adorno 1971) ist, ob sie als Grundlage einer »Pädagogik der Unterdrückten« (Paulo Freire, vgl. Freire 1973) taugt. Es ist keinesfalls möglich, die Gesamtheit der in Österreich hervorgebrachten entwicklungsbezogenen Forschung auf diese Leitlinien kritischer Entwicklungsforschung hin zu befragen. Dennoch soll hier abschließend an einige der Kernbegriffe einer solchen kritischen Arbeit erinnert werden, die Grundlage für eine systematisierende Konzipierung von Forschung für Entwicklung sowie von Entwicklungsforschung in Österreich sein könnten, falls es einmal zu einer solchen kommen sollte.

Wissen ist nicht neutral, Wissen ist Macht, wie oft gesagt wird. Michel Foucault hat dazu die treffende Formulierung des Macht-Wissens entwickelt (vgl. Foucault 1971, 1976). Im Rahmen eines Diskurses werden Grenzen gezogen, wird »wahr« von »falsch« geschieden, »verrückt« von »vernünftig«, wird eingegrenzt und ausgegrenzt. Der Diskurs gehorcht Regeln, die streng gefasst kaum hintergangen werden können, aber doch stets veränderbar bleiben. Jede Struktur, jedes System, und sei es auch noch so totalitär, lässt Spielräume offen, in denen Abweichendes, Anderes, Subversives stattfinden kann (vgl. Schmidt 1997). Ob eine solche Abweichung von dem, was der herrschende Diskurs als Normalität beschreibt, auch eine breitenwirksame Veränderung des Gesellschaftlichen ermöglicht, hängt von der Machtkonstellation ebenso wie vom strategischen Geschick der beteiligten Personen ab. Wissenschaft und Forschung spielen in einem solchen Spiel eine entscheidende Rolle, denn sie können Herrschaftsapparate ebenso legitimieren wie auch als Ferment der Veränderung wirken.

Für Entwicklungsforschung stellt sich die Frage, wem das erarbeitete Wissen eigentlich dient: Tatsächlich den sogenannten »Zielgruppen«, armen und marginalisierten Menschen, wie dies die Förderkriterien etwa der ÖEZA zur Bedingung einer Mittelzuwendung machen? Oder doch der individuellen, wissenschaftlichen Karriere der ForscherInnen, einer bestimmten Gruppe innerhalb der Gesellschaft des Nordens, in deren Rahmen es erarbeitet wurde, einer bestimmten gesell-

schaftlichen Gruppe in einem Entwicklungsland, die sich mit Hilfe dieses Wissens Privilegien sichern oder gar ausbauen kann? Welche Partizipation an der Verteilung und Verwaltung eines solchen Wissens ist möglich? Werden Forschungsergebnisse öffentlich gemacht, etwa über das Internet oder leicht erschwingliche Publikationen? Oder sind sie lediglich ausgewählten Personen, etwa Auftraggebern zugänglich? Öffentlichkeit ist eine der Schlüsselkategorien für gesellschaftlich relevantes Wissen. An ihr hängt die Möglichkeit der Partizipation, denn was nicht öffentlich ist, daran lässt sich kaum partizipieren, außer man gehört bereits einer privilegierten Gruppe an. An Wissen zu partizipieren ist eine Grundbedingung dafür, mit Hilfe dieses Wissens Emanzipation zu erlangen.

Macht-Wissen ist kein starres Ensemble vorhandener Aussagen und Begriffe. Wissen entsteht in Kontexten, ist sprachgebunden und ändert sich mit dem Wechsel der Sprache und der jeweiligen Bezugsgruppe. Es handelt sich eben nur zum Teil um objektive Tatbestände, sondern immer auch um sozial bezogenes Wissen, das nur mit Rückbezug zum sozialen Entstehungskontext in seiner vollen Bedeutung erschlossen werden kann. Dies ist ein dialektischer Prozess, womit nun eine weitere Schlüsselkategorie kritischer Entwicklungsforschung angesprochen wird. Dialektik ist nicht nur die Kunst des Widerspruches und der Fähigkeit, in Widersprüchen zu denken, sondern auch die Kunst, Theorie und Praxis in Bezug zueinander zu bringen, Theorie an Praxis zu entwickeln, Theorie selbst als Praxis zu erfassen (vgl. Novy/Nossek 2001).

5. Zum Schluss

Gibt es »junge Zugänge« zu einer solcherart beschriebenen Entwicklungsforschung? Die Frage ist berechtigt, sind doch die soeben genannten Schlüsselkategorien keinesfalls die Frucht neuer Erkenntnisse. Kritisches Denken ist alt, älter gar als die »Kritische Theorie« der Frankfurter Schule, auf die hier unter anderem Bezug genommen wurde. Soll die einschlägige Forschungslandschaft in Österreich von »jungen Zugängen« belebt werden, dann braucht es mehr als nur junge Menschen, die sich im Rahmen eines Forschungsprojektes dieser Sache zur Verfügung stellen. Es braucht tragfähige Strukturen, Forschungseinrichtungen mit Kontinuität, in denen junge WissenschaftlerInnen unter guter Begleitung über längere Zeit hinweg ihr Potential entwickeln können. Solche Einrichtungen könnten sowohl im universitären als auch im außeruniversitären Bereich angesiedelt werden, können in keinem Fall jedoch ohne entsprechende politische Entscheidungen seitens der Geldgeber existieren.

Es wird aber auch eine neue Qualität der Forschung brauchen, eine kritische, unbequeme Qualität – auch wenn diese neue Qualität so neu nicht ist. Dies stellt freilich hohe Ansprüche, die gerade von jungen und damit materiell unabgesicherte WissenschaftlerInnen nicht ohne weiteres zur erfüllen sind. Die in diesem

JEP nun folgenden Texte bringen keine revolutionären Erkenntnisse, und doch gelingt es allen AutorInnen, kritische Fragen zu stellen, ohne die eine relevante Entwicklungsforschung nicht auskommen kann.

Literatur

- Adorno, Theodor W. 1971. *Erziehung zur Mündigkeit*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- BMAA (Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten) / ÖFSE (Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe). 2003. *Österreichische Bildungszusammenarbeit - Ergebnisse und Vorschläge zur Programmentwicklung* (Internes Grundsatzpapier - Veröffentlichung in Vorbereitung). Wien.
- BMAA (Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten) Hg. (unter wiss. Betreuung der ÖFSE). 2000. *Bildungszusammenarbeit - Sektorpolitik der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit*. Wien.
- Bunders, Joske F.G., Chandan Mukherjee. 1997. *North-South Research Partnership – Redressing the imbalance*. European Conference «Research Partnership for Sustainable Development» (Leiden, 11-12 March 1997).
- Bm:vv (Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr). 1999. *Grünbuch zur österreichischen Forschungspolitik*. Wien: bm:vv.
- Chaabane, A.S., L.H. Mouss. 1998. «The north-south dialogue through higher education.» In: *Higher Education Policy*. Vol. 11, Nr. 1 (1998), 81-93.
- CIU (Club International Universitaire) / Österreichische Rektorenkonferenz. Hg. 2002. *Auslandskooperationen der österreichischen Universitäten*. Wien: BM:BWK.
- Felt, Ulrike, Helga Nowotny, Klaus Taschwer. 1995. *Wissenschaftsforschung. Eine Einführung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Foucault, Michel. 1971. *L'Ordre du discours. Leçon inaugurale au Collège de France prononcée le 2 décembre 1970*. Paris. (dt.: 1977, Die Ordnung des Diskurses. Frankfurt a.M./Berlin u.a. 1977.)
- Foucault, Michel. 1976. *La volonté de savoir*. Histoire de la sexualité, tome 1, Paris. (dt.: 1977, Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit, Band 1. Frankfurt a.M.: Suhrkamp).
- Franz, Margit. 1997. »Entwicklungspolitische Bildungsarbeit an Österreichs Universitäten II. Endbericht.«
<http://gewi.kfunigraz.ac.at/~franzm/epboeu/studien/II/inha.htm>, 19.3.2004.
- Freire, Paulo. 1973. *Pädagogik der Unterdrückten. Bildung als Praxis der Freiheit*. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt.
- Greenidge/Engelhard. 2002. »The Need for an ACP-EU Dialogue on Science and Technology for Development in ACP Countries.« *ECDPM Policy Management Brief 15, 2002*. , 26.3.2004.
- Kuhn, Thomas S. 1973. *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Langthaler, Margarita. 2003. »Networking and Capacity Development in Developing Countries - Reflections after the Annual Conference of the European Association for

- International Education.” http://www.oefse.at/german/fbbza/bza_index.htm, 22.3.2004.
- Lopes, C. 2002. *Capacity for Development – New Solutions for Old Problems*. London: Earthscan.
- Lund-Thomas, Peter. 2003. *Perspectives on Capacity Development*. In: Capacity Building and Education Development. FAU Seminar Report 2003, Hg. Association of Development Researchers in Denmark (FAU), Gjertild: FAU, 76-79 <http://www.udviklingsforskning.dk/Seminarrapport2003FINAL.doc>, 22.3.2004
- Novy, Andreas, Silvia Nossek. 2001. »Wisse, was du tust. Reflexionsfähigkeit als entwicklungspolitische Schlüsselkompetenz.« *Journal für Entwicklungspolitik*, Bd. 18, Nr. 2 (2001), 143-164.
- Novy, Andreas. 2002. *Entwicklung gestalten. Gesellschaftsveränderung in der Einen Welt*. Frankfurt a.M. / Wien: Brandes & Apsel / Südwind.
- ÖFSE (Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe). Hg. 2003. *Österreichische Entwicklungspolitik. Berichte. Analysen. Informationen*. Wien.
- Saadat, Lydia, Alexandra Strickner. 2001. »Reflexionen zu Wissenschaftskooperationen im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit.« <http://www.oefse.at/download/bza-news/news0201.pdf>, 22.4.2004
- Saadat, Lydia, Atiye Zauner. 2003. *Wissenschaftlich Zusammenarbeit mit Ländern Afrikas und deren Stellenwert im Rahmen der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit*. In: Kooperationen Austria – Africa, Hg. Österreichischer Austauschdienst, Wien: ÖAD, 6-11.
- Saadat, Lydia, Atiye Zauner. 2003. »Zur Weiterentwicklung von Programmen der Österreichischen Bildungszusammenarbeit – ÖBZA.« *Drittstaatenmagazin*, Nr. 4 (2003), 17-18.
- Schicho, Walter. 1992. *Entwicklung als gesellschaftlicher Auftrag*. In: Internationale Entwicklung. Eine Einführung in Probleme, Mechanismen und Theorien, Hg. Karin Fischer/Irmtraud Hanak/Christof Parnreiter, Frankfurt a.M. / Wien: Brandes & Apsel / Südwind, 6-15.
- Schmidt, Wilhelm. 2000. *Auf der Suche nach einer neuen Lebenskunst. Die Frage nach dem Grund und die Neubegründung der Ethik bei Foucault*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Senghaas, Dieter. 2003. »Die Auswege aus der Armut sind bekannt.« *Journal für Entwicklungspolitik*, Bd. 19, Nr. 2 (2003), 7-11.
- KFPE (Swiss Commission for Research Partnership with Developing Countries). 2001. *Enhancing Research Capacity in Developing and Transition Countries*. Bern.
- UNESCO. 1999. World Conference on Science. «Declaration on science and the use of scientific knowledge» and »Science Agenda - Framework for Action.« <http://www.unesco.org/science/wcs/index.htm>, 22.3.2004.
- UN (United Nations General Assembly) 1992. »Report of the United Nations Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992).« www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm, 22.3.2004.
- Yang, Rui. 2003. »Globalisation and higher Education development: A critical analysis.« *International Review of Education*. Vol. 49, No.3-4 (2003), 270-291.

Zauner, Akiye, Wolfgang Karcher, Anthony Etienne. 1996. *AbsolventInnenstudie: Verbleib und Reintegration von StipendiatInnen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit*. Wien: ÖFSE.

Abstracts

Welche Bedingungen ermöglichen entwicklungspolitische Forschung? Dieser Frage wird mit Blick auf die Beiträge von sieben jungen ForscherInnen nachgegangen, die in diesem JEP abgedruckt wurden. Zunächst wird dazu die Situation entwicklungsbezogener Wissenschaft und Forschung in Nord und Süd in den Zeiten der »Globalisierung« kursorisch umrissen, ehe die Rahmenbedingungen entwicklungsbezogener Forschung in Österreich dargestellt werden. Zuletzt werden Kritik und Dialektik als zentrale Begriffe vorgeschlagen, die eine entwicklungswirksame Forschung notwendig kennzeichnen. Wissen ist niemals neutral, sondern immer Teil einer Struktur des Macht-Wissens. Daher muss sich entwicklungsbezogenes wissenschaftliches Wissen daran messen, wem es dient.

Which conditions are conducive to development research? With regard to the contributions of seven young researchers, printed in this journal, the article follows this question. First of all, the situation of development-related research in north and south in times of "globalization" is briefly described. Subsequently, the general framework of development-related research in Austria is outlined. Criticism and dialectic are suggested to be central terms, which necessarily mark a development-effective research. Knowledge is never neutral, but always part of a structure of power-knowledge. Therefore development-related scientific knowledge must be measured by the question whom it serves.

Atiye Zauner

ÖFSE-Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe

Austrian Foundation for Development Research

A-1090 Vienna, Berggasse 7

e-mail: A.Zauner@oefse.at

Gerald Faschingeder

Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den

österreichischen Universitäten

Porzellangasse 33a/IV/1

1090 Wien

e-mail: gerald.faschingeder@univie.ac.at

VIKTÓRIA GY. DUDA

Globale Patentrechte an Pflanzen

Mögliche Auswirkungen für Biodiversität und traditionelle Lebensformen¹

1. Exklusive Rechte an Pflanzen

1.1 Beispiel des Patentrechts

„In the beginning, I thought it was a joke. How could he [Proctor] invent something that Mexicans have been growing for centuries?“- stellte Rebecca Gilliland die Frage, Präsidentin von Tutuli Produce, einem Exporteur mexikanischer Bohnen in die Vereinigten Staaten, als ihr Unternehmen wegen Patentrechtsverletzung unerwartet angeklagt wurde. Dem Kläger, Larry Proctor, Vorstand des Saatgutunternehmens POD-Ners, LLC, wurde durch US Patent Nr. 5.894.079 ein exklusives Recht auf Enola-Bohnen, umschrieben als alle Gewöhnlichen Bohnen (*phaseolus vulgaris*), die eine bestimmte gelbe Farbe aufweisen, zuerkannt². Proctors „Erfindung“ bestand in nichts weiterem, als dass er zwei Jahre zuvor auf einem Markt in Mexiko erworbene Bohnen zu Hause ausgesät, von den heranwachsenden Bohnen immer die von einem bestimmten Gelb ausgewählt und diese - durch einfache Selbstbestäubung - solange weitervermehrt hatte, bis die Nachkommenschaft eine homogene Farbe aufwies. Nach US-amerikanischem Recht können Patente an auf asexuellem Wege produzierte Pflanzensorten gewährt werden, soweit sie neu, nutzbar und nicht-offensichtlich sind (*Patent Act, § 161 iVm §§ 102-102 35 United States Code Annotated*). Obwohl vorstellbar ist, dass eine unterschiedliche Farbe eine neue Sorte ausmacht, werden allein in der Genbank der CIAT (*Centro Internacional de Agricultura Tropical*) 260 Proben gelber Bohnen aufbewahrt, wovon 6 Einträge genetisch mit der patentierten „Enola“- Bohne im wesentlichen identisch sind (Rural Advancement Foundation International 2001). Dennoch wird nach dem Wortlaut des Gesetzes eine seit Jahrhunderten genutzte Sorte als „neu“ gewertet, wenn sie aus einem fremden Land kommt und dort weder patentiert noch schriftlich publiziert wurde! Handelt es sich hier nun um einen groben Fehler mexikanischer Bauern: Bohnen anzubauen, anstatt über sie zu publizieren oder besteht vielmehr eine Rechtslücke im globalen Kontext, durch die wertvolles traditionelles Wissen, das fast immer ungeschrieben ist, gegenüber Biopiraten und Patentinhabern ungeschützt bleibt?

Es wäre zu leicht, das Enola-Patent als kuriosen Auswuchs US-amerikanischen Rechts abzutun. Nicht nur wurde dadurch den mexikanischen Bauern ein volkswirtschaftlich bedeutender Schaden zugefügt (mexikanische Importe gingen im relevanten Sektor bis zu 90% zurück), der Fall steht keineswegs einzigartig dar. Allein die Organisation *Rural Advancement Foundation International* (RAFI) hat in ihrem Report *Plant breeders' Wrongs* 147 mutmaßliche Fälle institutionell betriebener Biopiraterie beschrieben.

Der Gedanke, exklusiven Zugang zu Pflanzensorten und generell biotechnologischen Erfindungen durch Patentrechte zu gewähren, ist in den Industrienationen, vor allem in den Vereinigten Staaten, vorherrschend. Es war die bahnbrechende Entscheidung des *US Supreme Courts*, die 1972 die Patentfähigkeit eines genetisch manipulierten Mikroorganismenstammes - und somit eines Lebewesens - ausgesprochen hatte. Seitdem gibt es Patente an Säugetieren (z.B. die berühmte *Harvard Oncomouse*) und an einem menschlichen Zellmuster (US Patent Nr. 5,397,696; das Zellmuster stammt von einem indigenen Mann aus dem Hagahai Stamm in Papua Neu Guinea). Aber nicht nur Patente an Lebensformen, sondern das gesamte Patentwesen als solches ist eine Erfindung industriell-kapitalistisch strukturierter Gesellschaften. Im europäischen Aktionsraum beruht es auf seit alters her bekannten Rechtsinstituten (so wurde z.B. in Österreich das erste damals sog. Erfindungsprivilegium 1709 erteilt). Diese Tradition wurde von den Entdeckerstaaten auch in ihren Kolonien weitergeführt. Das Patentrecht sollte als Ansporn für Innovationen und damit der Ankurbelung der Wirtschaft dienen. Darüber hinaus darf jedoch seine politische Bedeutung nicht übersehen werden. Im Zeitalter des Imperialismus war etwa das Patentrecht ein wichtiges Instrument der Erobererstaaten, um ihre wirtschaftliche Dominanz in den eroberten Gebieten zu festigen. Zum Beispiel wurde nur einige Monate nach der Unterdrückung des 1957 Aufstandes in Britisch-Indien der *Indian Patent Act* 1859 verabschiedet, wodurch mit einem Schlag der gesamte indische Markt für britische Exporte reserviert wurde (Patel 1996: 310). Ähnliche Rechtsvorschriften wurden durch andere imperiale Staaten geschaffen, von Frankreich, Belgien, die Niederlanden, Portugal, Spanien, Italien, Deutschland und durch die Vereinigten Staaten in ihrem lateinamerikanischen Einflussgebiet. Nach Erlangung ihrer Unabhängigkeit erfolgte in zahlreichen Staaten der Dritten Welt - mit Indien (1970) und Brasilien (1971) als Vorreiter - eine Revision des kolonial geerbten und als Instrument der Unterdrückung empfundenen Patentsystems.

Jedoch spätestens in den 1980-er Jahren wurde der Druck in den Industrieländern seitens transnational interessierter Unternehmen größer, ein weltweites System geistigen Eigentumsschutzes zu schaffen. Als geeignetes Forum erwies sich die Welt handelsorganisation (WTO), wo es schließlich gelang, widerstrebende Entwicklungsländer - nicht zuletzt durch Zugeständnisse in anderen Bereichen des inter-

nationalen Handelssystems - dazu zu bringen, sich völkerrechtlich zu einem Mindeststandard an geistigem Rechtsschutz zu verpflichten (Goebel 2001: 139). Festgelegt wurden diese Verpflichtungen im Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte geistigen Eigentums (kurz: TRIPS-Übereinkommen). Grundsätzlich müssen die Vertragsstaaten auf allen Gebieten der Technik Patente gewähren. Pflanzen und Tiere können grundsätzlich ausgenommen werden, jedoch muss für Pflanzen, wenn kein Patentschutz, dann ein Rechtsschutz *sui generis* oder die Kombination beider Systeme gewährt werden (Art. 27 Abs 3 *lit b* TRIPS).³

1.2 Zur Reichweite exklusiver Rechte an Pflanzen

Nicht nur eine neue Pflanzensorte kann Gegenstand eines exklusiven Rechts, wie etwa eines Patentes werden, vielmehr auch jene Technologien, die zur genetischen Manipulation von Organismen führen. Gentechnologie wird jedoch nicht nur eingesetzt, um etwa Verbesserungen an einer Pflanze zu erreichen, sondern auch dazu, noch weitere Exklusivität an Sorten und Eigenschaften der Pflanzen zu erlangen, sollte einem Konzern der für ihn bereits großzügig ausgestaltete Rechtsschutz nicht genügen. So zielen neuere Forschungen etwa darauf ab, Pflanzen gentechnisch zu verändern, damit das Auftreten bestimmter Eigenschaften, etwa durch eine bestimmte Chemikalie, extern reguliert werden kann (sog. *genetic use restriction technologies*, GURTs). Eine spezielle Anwendungsmöglichkeit dieser Technologien besteht darin, Pflanzen so zu modifizieren, dass sie in der ersten Generation zwar keim- und lebensfähig bleiben, aber sterile Samen hervorbringen (sog. v-GURT). Kauft ein Bauer beispielsweise Mais, der durch diese Technologie behandelt wurde, kann er ihn aussäen, ernten, verkaufen und konsumieren. Was er nicht machen kann, ist die 12.000 Jahre lange Tradition Agrarwirtschaft weiterzuführen, nämlich eine kleinere Menge Samen als Saatgut zurückbehalten, diese aussäen, kultivieren bzw. der Pflanze die Möglichkeit geben, sich der ständig ändernden biologischen Umgebung anzupassen.

Für v-GURTEchnologien wurden bereits in allen bedeutenden Industriestaaten Patente erteilt, insgesamt in über zwanzig Ländern. Auf die Patenterteilungen folgten weltweite Proteste, wobei die Technologien unter der Bezeichnung *Terminator Technologies* Eingang in die öffentliche Diskussion gefunden haben. Befürworter der v-GURTEchnologien, in erster Linie transnational tätige Agrarkonzerne und Dachverbände, die an monopolartigen Anbieterstellungen am globalen Saatgutmarkt interessiert sind, versuchen auf die Proteststimmen zu reagieren, indem sie behauptete Vorteile ihrer Erfindungen präsentieren.

1.3 Traditionelles Wissen bleibt ungeschützt

Rechte geistigen Eigentums, die exklusiven Zugang zu neuen Pflanzensorten gewähren, wie Patente, werden global immer stärker vertreten. Spätestens seit der

Uruguay Round 1995 kann sich ein Staat kaum mehr leisten, der internationalen Patentrechtsentwicklung nicht zu folgen. Kein Staat kann das Patentwesen ignorieren und sei es auch aus zwingend empfundenen Gründen, wie öffentliche Sicherheit oder andere sozio-ökonomische Aspekte. Vor allem: Der geistige Eigentumsschutz kann auch dann nicht außer Acht gelassen werden, wenn er mit anderen globalen Zielsetzungen kollidiert, wie etwa Ernährungssicherheit oder Schutz der biologischen Artenvielfalt.

Dieser verstärkte Rechtsschutz für individuelle Innovationen kann – wie aus dem Beispiel des Enola-Bohnen-Falles hervorgeht – sehr leicht zu Lasten von kollektivem, meist alt tradiertem und ungeschriebenem Wissen gehen. Die gängigen Voraussetzungen für einen Patentschutz – v.a. Neuheit und erfinderische Tätigkeit – können von traditionellen Kenntnissen und Fähigkeiten oft schon *per definitionem* nicht erfüllt werden. Diese sind selten neu, vielmehr durch Jahrhunderte, manchmal durch Jahrtausende entstanden und können nicht einem individuellen Erfinder oder einer Erfindergruppe, sondern vielmehr einer Volksgruppe, also einem Kollektiv zugeschrieben werden. Somit ist das gegenwärtige System unbalanciert: Während für (individuelle) Innovationen weitgehend Rechte geistigen Eigentums eingeräumt werden können, gibt es kaum rechtlichen Schutz für (kollektives) traditionelles Wissen. Ohne rechtlichen Schutz besteht die Gefahr, dass einheimisches Wissen von neugierigen Forschern und „Erfindern“ entwendet wird oder einfach verschwindet. Dabei hat es nicht nur seinen intrinsischen, kulturellen Wert, sondern kann zur Lösung globaler Probleme beitragen, wie umfassende medizinische und ernährungstechnische Versorgung, Erhaltung der Artenvielfalt, Umweltschutz u.ä..

2. Entwicklungspolitische Bedenken gegenüber Patenten auf Leben

Wird die Verbreitung monopolartig besessener Pflanzensorten und die Anwendung der beschriebenen Technologien kommerzielle Realität, ist potentiell mit weltweit schädlichen Folgen vor allem für die traditionelle Landwirtschaft und damit für die weltweite Ernährungssicherheit, für die Artenvielfalt und genetische Gesundheit zu rechnen. (Zu den verschiedenen möglichen Auswirkungen vgl. Swanson/Goeschl 2000; FAO CGRFA 2002.)

2.1 Entstehung neuer Abhängigkeiten gegenüber internationalen Saatgutkonzernen. Gefahr für die weltweite Lebensmittelversorgung

Die Kontrolle über Pflanzen kann zur Kontrolle der Nahrungsmittelversorgung bzw. zur Bereicherung weniger Saatgutkonzerne auf Kosten bislang traditionell arbeitender Landwirte, vor allem in den Entwicklungsländern, führen. Betrachten wir etwa die oben erwähnten v-GURTechnologien: Auf den ersten Blick könnte man zwar behaupten, kein Landwirt in keinem Land kann gezwungen werden,

derart manipuliertes Saatgut zu erwerben. Es bestünde für ihn also keine unmittelbare Gefährdung, es sei denn, er selbst entscheidet sich für den Kauf. Diese Argumentation lässt jedoch mögliche indirekten Folge außer Acht. Zu berücksichtigen ist, dass eine derart aufwendige genetische Technologie auf eine bestimmte Samensorte anzuwenden wirtschaftlich nur dann Sinn macht, wenn die Samen eine neue, nützliche Eigenschaft aufweisen. Führen also Saatgutkonzerne die v-GURT ein, bleiben Landwirte bzw. Regionen, die weiterhin traditionelle Samen kaufen, von den Innovationen der Agrarforschung ausgeschlossen und als Folge dessen im Wettbewerb benachteiligt. Damit könnte traditionelles Saatgut sogar kommerziell obsolet werden. Landwirte, die sich entscheiden, GURT-Saatgut zu kaufen, geraten aber in eine immerwährende Abhängigkeit von den Anbietern (in eine Art *bioserfdom*). Es kann eine immer größere Nachfrage an Saatgut entstehen, die nur von den gleichen monopolartigen Anbietern befriedigt werden kann. Des Weiteren könnte sich Forschung und Entwicklung weitgehend vom öffentlichen Sektor in die Privatsphäre verlagern und sich dort auf gut vermarktbar, homogenisierte Sorten beschränken.

Bereits derzeit besitzen lediglich 13 Konzerne 80% der Patente für genetisch modifizierte Lebensmittel. Der eigentliche Handel mit Saatgut liegt in den Händen einiger weniger *grain-merchants* (Ziegler 2002: 57f). Kleinbauern und lokale landwirtschaftliche Genossenschaften in Entwicklungsländern werden zunehmend in den Wettbewerb mit den *life science industries* und mit hoch subventionierten Großbauern gedrängt, was höchst ungleiche Bedingungen darstellt (van Dillen/Leen 2000). Auf den Punkt gebracht heißt all dies nichts anderes, als dass die Macht über Biotechnologien direkt mit der Macht über die Lebensmittelkette verbunden ist. Die Kontrolle über Pflanzen den Gesetzen von Angebot und Nachfrage zu unterstellen (was die liberale Patentpolitik letztendlich bewirkt), führt damit zur Gefährdung der globalen Ernährungssicherheit.

2.2 Gefährdung der weltweiten medizinischen Versorgung

Nach dem heutigen Stand benützen vier von fünf Menschen auf der Erde traditionelle Medizin mit ihren Heilpflanzen und tierischen Produkten, und zwar nicht immer nur aus Tradition, sondern weil das teure, westliche System ihnen nicht zur Verfügung steht (Hobohm 2000: 168). Nun ist aber genau diese moderne Pharmazie auch zu einem entscheidenden Teil auf pflanzliche Ressourcen angewiesen, die weitgehend durch die Erforschung von traditionellen Heilmethoden und Volkswissen entdeckt werden (Balick 1997: 30). Werden nun auf irgendeiner Stufe der Innovation Patente auf ganze Pflanzen, auf Wirkstoffe oder auf Heiltechniken beansprucht, können die Träger des ursprünglichen Wissens nicht nur (finanziell) unentschädigt bleiben, im Extremfall kann ihnen die Anwendung ihrer eigenen Heilpraktiken untersagt werden.

2.3 Gefährdung internationaler Bemühungen zum Schutz der biologischen Vielfalt

Die Stärkung globaler Rechte an geistigem Eigentum, zusammen mit der Entwicklung neuer biotechnologischer Methoden, die schnelle und effiziente Verwendung genetischer Ressourcen ermöglichen, dienen wirtschaftlich erfolgsversprechenden Innovationen und fördern die Nachfrage nach genetischem Material. Gleichzeitig erleben wir eine Zeit, in der die biologische Vielfalt in einem nie zuvor erfahrenem Ausmaß schrumpft. Allein in den USA existieren beispielsweise über 90% ehemaliger Gemüsesorten nicht mehr. Als primären Grund dafür gibt die FAO die Verbreitung moderner, kommerziell ausgerichteter Landwirtschaft an (FAO 1996: 13). Global scheint man somit in einen Teufelskreis zu geraten: Durch rechtliche Förderung moderner Pflanzeninnovationen entsteht eine Landwirtschaft, die auf die effiziente und einseitige Produktion gerichtet ist und sich daher nachteilig auf die biologische Vielfalt auswirkt, aber dennoch die Nachfrage an genetischem Material für Forschung und Entwicklung erhöht.

Um katastrophalen globalen Verlusten entgegenwirken zu können, wurde auf der UNO Konferenz über Umwelt und Entwicklung im Jahre 1992 in Rio de Janeiro die Frage des Biodiversitätsverlustes vorrangig behandelt. Als Ergebnis entstand das Übereinkommen über die biologische Vielfalt, Rio de Janeiro 1992, das sich die Erhaltung der biologischen Vielfalt, die nachteilige Nutzung natürlicher Ressourcen und die angemessene Verteilung derselben samt Vorteilsausgleich zum Ziel setzte. Anerkannt wurde der Zusammenhang zwischen biologischer und kultureller Vielfalt, in diesem Sinne auch die Rolle indigener und lokaler Gemeinschaften bei der Erhaltung der natürlichen Artenvielfalt (Art. 8 *lit j* des Übereinkommens). Die entscheidende Frage bleibt jedoch: Behalten die noblen Zielsetzungen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt auch in jenen Fällen Vorrang, in denen sie mit den Vorschriften des TRIPS in Konflikt geraten (vgl. Kothari/Anuradha 1999: 212-213)? Bislang bleibt weiterhin offen, wie die Verpflichtung der Staaten, für Pflanzen einen Patent- oder Rechtsschutz *sui generis* zu gewähren und gleichzeitig ihre Umweltressourcen im Sinne einer Erhaltung der Artenvielfalt zu verwalten, in Einklang gebracht werden können. Damit bleibt auch die Gefahr unzureichenden Umweltschutzes, wenn es um exklusive Rechte internationaler Unternehmungen geht, nach wie vor bestehen.

2.3.1 Erhaltung der biologischen Vielfalt mit Hilfe traditionellen Wissens

Traditionellem, speziell indigenem Wissen wurde lange Zeit hindurch - gewissermaßen als Erbe eurozentrischen Kolonialdenkens - eine lediglich lokale Bedeutung zugesprochen. Daher wurde nicht angenommen, dass indigene Völker durch ihr traditionelles Wissen zur Erhaltung der Vielfalt und der genetischen Fitness der Arten, bzw. zur Lösung globaler Umweltprobleme beitragen könnten. Selbst wenn

Einheimische durch Jahrhunderte alten Umgang mit Pflanzen erwähnenswertes botanisches Wissen angesammelt haben sollten, dachte man, wären indigene Populationen gering und das Anwendungsfeld ihrer Tradition entsprechend zu klein, um es heute auf global relevante Ökosysteme anwenden zu können.

In dieser Hinsicht ist das Lebenswerk des vor kurzem verstorbenen britischen Ethnobotanikers, Darrell A. Posey, von paradigmatischer Bedeutung. Im Laufe seiner Forschungen mit den Kayapó Indianern im brasilianischen Amazonasgebiet wurden folgende Punkte klar (Posey 2002):

1. Eingeborene, amerindianische Populationen waren zahlenmäßig weitaus größer, als man ursprünglich vermutete. Schon vor dem eigentlichem physischen Kontakt mit europäischen Eroberern kamen zahlreiche Indianer durch die neu eingeschleppten europäischen Krankheiten ums Leben, d.h. die Konquistadoren haben eine bereits dezimierte Population vorgefunden. Krankheitserreger erreichten ferner liegende Gebiete schneller, als die Europäer - sie wurden getragen durch Vogelfedern, Handelswaren oder geflüchteten indianischen Sklaven.
2. Nicht nur die Anzahl der Urbevölkerung, sondern auch die Fläche des landwirtschaftlich bearbeiteten Bodens war wesentlich größer, als man ursprünglich entdeckte. Die Kayapó Bodenkultur basiert weitgehend auf der Modifikation bestehender natürlicher Ökosysteme. In diesem Sinne werden in der Savanne Waldinseln (*apêtê*) angelegt, künstliche, konzentrierte Kreise aus einer Vielfalt von Nutzpflanzen, die ein System positiver Wechselwirkung bilden. Auch im Wald werden Nutzfelder angelegt, um nomadisch Reisenden oder Kriegern monatelange Versorgung auf ihrem Weg zu gewähren. Anbauzonen der Kayapós befinden sich oft an Lagerstätten oder entlang ihrer Pfade (*pyr kôit*). Ähnliche Kulturgärten gibt es in Waldlichtungen (*bà-krêti*), auf gut bewässerten Berghängen (*krâi kam puru*). In geheimen Waldlichtungen bauen Schamanen (*wayanga*) medizinisch verwertbare Pflanzen an, etc. Für Außenstehende war es lange Zeit nicht klar, dass es sich in diesen Fällen um künstlich angelegte Ökozonen handelte, weil sich diese völlig harmonisch und unauffällig in die Natur eingliederten.
3. In dieser Ausgestaltung ist das Kayapó System nicht nur einfache Landwirtschaft und Botanik, sondern ein bemerkenswertes ethno-ökologisches System, das Biodiversität innerhalb der natürlichen Umwelt schafft. Austausch von Pflanzensorten, sprich: genetischem Material, findet nicht nur zwischen Natur und Landwirtschaft, sondern auch zwischen den einzelnen künstlichen Ökozonen statt.

Wo also bislang natürliche Ökosysteme gesehen wurden, erblickt man nun kulturelle oder anthropogene Ökosysteme. Wo bislang kleine, marginale Gruppen vermutet wurden, können nun Völker gesehen werden, deren Wissen breit genug ist, um sogar zur Lösung globaler Umweltprobleme beitragen zu können.

Diese neue Betrachtungsweise geht über Poseys Studien der Kayapó Indianer hinaus. Ein mittlerweile neues Teilgebiet der Ethnobotanik, welches man als „Ethnopräservierung“ bezeichnen könnte, versucht, einheimisches Wissen von Naturschutz und Artenvielfalt in die Bewirtschaftung natürlicher Gebiete einzubeziehen (Balkick/Cox 1997: 219). Indigenes Wissen kann auch in der Pharmazie und Medizin der Zukunft eine bedeutende Rolle spielen. Ein substantieller Teil moderner pharmazeutischer Industrie wurzelt in ethnobotanischem Wissen und auch heute steht Forschern einheimisches medizinisches Wissen frei zur Verfügung, aus dem zahlreiche Ideen für Innovationen gewonnen werden können. Gebiete, in denen traditionelles Wissen weiterlebt, sind gleichzeitig Gebiete, wo natürliche Ressourcen (aus denen etwa pharmazeutische Rohstoffe gewonnen werden können) in großer Vielfalt vorkommen, wie z.B. der afrikanische Kontinent (Kongolo 2001). Die kulturelle Vielfalt im Sinne von reicher Tradition überlieferten Wissens über Artenvielfalt, Botanik und Anwendungsbereiche von Pflanzen und die biologische Vielfalt in einem Gebiet scheinen eine untrennbare, organische Einheit zu bilden (Gibson 2003).

3. Schutz traditionellen Wissens zur Erhaltung der kulturellen und biologischen Vielfalt

Aufgrund der bislang ausgeführten Überlegungen kann man festhalten: Nach der gegenwärtigen Rechtsauffassung können für (individuelle) Innovationen weitgehend Rechte geistigen Eigentums eingeräumt werden, während für (kollektives) traditionelles Wissensgut kaum rechtlicher Schutz besteht. Dieses Ungleichgewicht kann verheerende Folgen für die traditionelle Landwirtschaft und damit für die globale Lebensmittelmittelversorgung, für das weltweite Gesundheitswesen und schließlich für die Erhaltung der kulturellen und biologischen Vielfalt haben. Will man nun die Regelungslücke schließen und tatsächlich ein System zum rechtlichen Schutz von traditionellem, indigenem Wissen schaffen, tauchen zahlreiche Fragen auf. Vor allem: Will man ein Recht schaffen, muss dieses jemandem zukommen, entweder einer natürlichen oder einer juristischen Person (wie etwa einer Gesellschaft, die als Träger von Rechten anerkannt wird). Gruppen, die Träger traditionellen Wissens sind, wie etwa indigene Volksgruppen, müsste man abgrenzen können, um ihnen entsprechende Rechtspersönlichkeiten einzuräumen. Die VertreterInnen indigener Gruppen müssten identifizierbar sein und es sollten möglichst nicht patriarchalische weiße Autoritäten für ihre Interessen sprechen. Die Ausgestaltung der Rechte an traditionellem Wissen ist in verschiedenen Formen denkbar, wobei die jeweiligen Vor- und Nachteile jedes in Frage kommenden Systems sorgfältig abgewogen werden sollen:

1. Es ist theoretisch denkbar, eine von den bereits existierenden Rechten geistigen Eigentums für TrägerInnen traditionellen Wissens einzuräumen. Fraglich ist nur, ob es der Natur solchen Wissens entspricht, es in eine Kategorie des existierenden Rechtssystems hineinzupressen. Urheberrechte z.B. schützen den Autor/die Autorin eines geistigen Werkes nur dann, wenn das Werk bereits in einer äußerlich wahrnehmbaren Form dokumentiert ist, während traditionelles Wissen in den meisten Fällen ungeschrieben ist. Patentrechte schützen den Erfinder/die Erfinderin nur dann, wenn der (nicht billige) Patentantrag positiv entschieden wurde. Nun ist das Szenario nur allzu schwer vorzustellen, wie der alte Schamane aus dem Urwald zum Patentamt pilgert, um die neu entdeckten Wirkungen seiner halluzinogenen Heilpflanze patentieren zu lassen. Existierende geistige Eigentumsrechte könnten nur einzelne Elemente des traditionellen Wissens schützen, wie z.B. die Anwendung einer einzigen Pflanze als Medikament für bestimmte Beschwerden. Traditionelles Wissen lässt sich jedoch schwer in seine einzelnen Elemente aufteilen, die eurozentrischen Kategorisierungen entsprechen. Wird etwa ein traditionelles Heilverfahren durchgeführt, vermischen sich Kenntnisse der Medizin und Pharmazie (wie etwa das Wissen, welche Heilpflanze in welcher Zubereitung angewendet werden soll) mit der Religion (Gebete für die Genesung, Inhalieren heiliger Räucherwerke) und der Kunst (Vorführung von Tänzen oder Ritualen) (WIPO/GRTKF/IC/3/8). Eine derartige Aufsplitterung holistischer Denktraditionen würde gerade zur Vernichtung dessen führen, was man schützen will!
2. Ungeachtet dieser Kritikpunkte kann in einzelnen Fällen auch innerhalb bestehender Rechtsinstitute ein Weg gefunden werden, um traditionelles Wissen zu schützen. Ein Beispiel dafür stellt eine Entscheidung des australischen *Federal Court* dar, in der festgestellt wurde, dass ein individueller Aboriginenkünstler als eine Art Treuhänder (*fiduciary*) das Wissen seines Volkes waltet (John Bulun Bulun & Anor v R & T Textiles Pty Ltd, [1998] *Australian Indigenous Law Reporter* 39; (1998) 3 AILR 547).
3. Es bestehen bereits Bemühungen, für traditionelles Wissen eine eigene Kategorie des geistigen Eigentumsrechts einzurichten, die der Charakteristik solchen Wissensgutes entspricht, etwa im Rahmen der *World Intellectual Property Organisation*. (Siehe z.B. die WIPO-Dokumente WIPO/GRTKF/IC/1/3, WIPO/GRTKF/IC/4/7, WIPO/GRTKF/IC/4/8, WIPO/GRTKF/IC/3/8.) Es steht jedoch ein langer Weg vor uns, die optimale Ausgestaltung dafür zu erarbeiten. So müssen sowohl nationale Erfahrungen in der Gesetzgebung als auch zielgerichtete rechtsanthropologische Studien Eingang in das System finden.

Eines steht fest: Mit dem Verschwinden - wie Posey einmal sagte - jeder einzelnen indigenen Gruppe gehen Jahrhunderte an menschlicher Erfahrung und Anpassung verloren. Untrennbar mit dem Schwund an kultureller Vielfalt ist der Schwund an biologischer Artenvielfalt zu beobachten. Mit jedem auf monotone Landwirtschaft gerichteten Patent, Sortenschutzrecht oder gar restriktiver Technologie wird diese beunruhigende Entwicklung beschleunigt. Die Verantwortung liegt in unseren Händen, ein globales Schutzsystem zu entwickeln, in dem moderne biotechnologische Innovationen und Jahrhunderte altes traditionelles Wissen eine gleichwertige Chance auf Geltung erhalten.

- 1 Danksagung: An dieser Stelle möchte ich den Mitgliedern des Mattersburger Kreises für Entwicklungspolitik, insb. Gerald Faschingeder, sowie Atiye Zauner für die Einladung und die inspirierenden Tage der Zweiten Gesamtösterreichischen Entwicklungstagung, 5.-7. Dezember 2003, in Graz Dank sagen. Ohne ihre Anregung – und ohne die kontinuierliche Ermutigung von Christian G. Böhmer – wäre diese Arbeit in ihrer gegenwärtigen Form wohl nie zustande gekommen.
- 2 Proctors Patentschutz erfasst alle trockenen Bohnen, deren Farbe sich auf der Skala nach dem Munsell Book of Colours zwischen 7.5Y 8.5/4 bis 7.5Y 8.5/6 befindet, im „natürlichen Licht“ betrachtet.
- 3 Ein alternatives System zum Patentschutz für Pflanzen stellt das sog. Sortenschutzrecht dar. Sortenschutzrechte geben dem Züchter oder Entdecker einer Pflanzensorte das Recht an der wirtschaftlichen Verwertung des Saatguts. Anders als bei Patentrechten kann hier jedoch durch nationale Gesetzgebung eine sog. Nachbauregelung oder ein Landwirteprivileg eingeräumt werden, wodurch Landwirten erlaubt wird, einen Teil ihrer Ernte zur Wiederaussaat einzubehalten. Auch wird die Innovation am Saatgut nicht eingeschränkt: Besteht ein Sortenschutzrecht an einem bestimmten Saatgut, darf dieses trotzdem zur weiteren Züchtung verwendet werden (sog. Weiterzüchtungsvorbehalt oder Züchterprivileg). Zahlreiche Staaten haben Sortenschutzrechte eingeführt und sie völkerrechtlich durch das Internationale Übereinkommen zum Schutz von Pflanzenzüchtungen vom 2. Dezember 1961 in der revidierten Fassung von 1991 geregelt.

Literatur

- Balick, Michael, Paul Alan Cox. 1997. *Drogen, Kräuter und Kulturen. Pflanzen und die Geschichte der Menschheit*. Heidelberg [u.a]: Spektrum Akademischer Verlag, Heidelberg, 1997.
- FAO CGREA (Food and Agriculture Organisation Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture). 2002. „Potential Impacts of Genetic Use Restriction Technologies (GURTs) on Agricultural Biodiversity and Agricultural Production Systems.“ *Technical Study, CGRFA-9/02/17 Annex*, September 2002.

- FAO (Food and Agriculture Organisation). 1996. *Report on the State of the World's Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*. Report prepared for the International Conference on Plant Genetic Resources, Leipzig, 17-23 Juni 1996, 13.
- Gibson, Johanna. 2003. „The Cultural Diversity in Biodiversity: The Protection of indigenous Cultural and Intellectual Resources in a Global Context.” *Situation Analysis*, Vol. 2 (2003), 32-61.
- Goebel, Burckhardt. 2001. *Pflanzenpatente und Sortenschutzrechte am Weltmarkt: zugleich ein Beitrag zur Revision von Art. 27 Abs. 3b) TRIPS-Übereinkommen*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Hobohm, Carsten. 2000. *Biodiversität*. Wiebelsheim: Quelle & Meyer Verlag.
- Kongolo, Tshimanga. 2001. „Towards a More Balanced Coexistence of Traditional Knowledge and Pharmaceuticals Protection in Africa.” *Journal of World Trade*, Vol. 35, Nr. 2 (2001), 349-361.
- Kothari, Ashish, Anuradha, R.V.. 1999. „Biodiversity and Intellectual Property Rights: Can the Two Co-Exist?” *Journal of International Wildlife Law and Policy*, Nr. 2 (1999), 204-223.
- Patel, Surendra. 1996. *Can the Intellectual Property Rights System Serve the Interests of Indigenous Knowledge?* In: *Valuing Local Knowledge*, Hg. Stephen Brush/Doreen Stabinsky, Washington, D.C.: Island Press, 309-311.
- Posey, Darrell, Kristina Plenderleith, Hg. 2002. *Kayapó Ethnoecology and Culture*. London/New York: Routledge.
- Rural Advancement Foundation International. 2001. „Enola Been Patent Challenged.” *News Release*, 5.1.2001.
- Swanson, Timothy, Timo Goeschl. 2000. „Genetic Use Restriction Technologies (GURTs): impacts on developing countries.” *International Journal of Biotechnology*, Vol. 2, Nr. 1/2/3 (2000), 56-84.
- van Dillen, Bob, Maura Leen. 2000. *Patente auf Leben und die Bedrohung der Ernährungssicherheit – eine christliche und entwicklungspolitische Perspektive*. Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité. Position Paper, April 2000.
- World Intellectual Property Organisation Secretariat. 2001. „Matters Concerning Intellectual Property and Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore – An Overview.” *WIPO/GRTKF/IC/1/3*, 16. März 2001.
- World Intellectual Property Organisation Secretariat. 2001. „Elements of a Sui Generis System for the Protection of Traditional Knowledge.” *WIPO/GRTKF/IC/3/8*, 29. März, 2002.
- World Intellectual Property Organisation Secretariat. 2002. „Report on the Review of Existing Intellectual Property Protection of Traditional Knowledge.” *WIPO/GRTKF/IC/4/7*, 5. November, 2002.
- World Intellectual Property Organisation Secretariat. 2002. „Elements of a Sui Generis System for the Protection of Traditional Knowledge.” *WIPO/GRTKF/IC/4/8*, 30. Oktober, 2002.
- Ziegler, Jean. 2002. *Wie kommt der Hunger in die Welt?* München: Goldmann Verlag.

Abstracts

Exklusive Rechte - insb. Patentrechte – an Pflanzen gewähren genau den Rechtsschutz, der von den modernen *life science industries* in Hinblick auf die wirtschaftliche Verwertbarkeit biotechnologischer Entwicklungen erwünscht wird. Im Gegensatz dazu bietet das gegenwärtige System jedoch kaum Schutz für traditionelles (kollektives) Wissen. Durch diese Unbalanciertheit besteht akute Gefahr für eine Reihe entwicklungspolitischer Zielsetzungen, wie für die Lebensmittel- und medizinische Versorgung, globalen Umweltschutz bzw. die Erhaltung der biologischen und kulturellen Vielfalt. Rechtlich kommt als Abhilfe ein geeigneter Schutzmechanismus für traditionelles Wissen in Betracht, dessen Ausgestaltung sich zur Zeit in der Anfangsphase befindet.

Legal regimes protect person-, product-, and progress-specific biological knowledge through intellectual property rights, and thereby largely meet the needs of the modern *life science industries*. However, at the same time, traditional (collective) knowledge developed through centuries by a group of people often remains not only unprotected but even threatened by patents. This unbalanced system threatens many crucial goals of development policy, like safety of food and health care supply, environmental protection, and preservation of biological and cultural diversity. Remedy could come from a legal regime designed specifically for the protection of traditional knowledge.

Viktória Gy. Duda

Wirtschaftsuniversität Wien,

FOWI - Forschungsinstitut für mittel- und osteuropäisches Wirtschaftsrecht

Althanstr. 39-45

1090 Wien

e-mail: viktoria.duda@wu-wien.ac.at

PHILIPP BUDKA

Indigene Widerstandsbewegungen im Kontext von Globalisierung und Informations- und Kommunikationstechnologien.

Das Fallbeispiel der EZLN in Mexiko

Indigene Bevölkerungsgruppen sind den diversen Prozessen der »Globalisierung« nicht ausschließlich hilflos ausgeliefert, sondern nutzen und gestalten diese aktiv für ihre Zwecke. Am Beispiel der mexikanischen EZLN („Ejército Zapatista de Liberación Nacional“ - Zapatistische Armee der Nationalen Befreiung) wird der Frage nachgegangen, wie und warum global distribuierte Informations- und Kommunikationstechnologien (IKTs) von indigenen Widerstandsbewegungen genutzt werden. Besonderes Augenmerk wird dabei auf das elektronische Solidaritätsnetzwerk der EZLN und dessen Präsenz im Internet gelegt.

1. Global kulturelle Landschaften

Obwohl der Begriff „Globalisierung“ im öffentlichen Diskurs oft verwendet und lebhaft diskutiert wird, ist man doch, zumindest in den Sozial- und Kulturwissenschaften, weit von einer allgemein akzeptierten Definition entfernt. Für vorliegende Analyse will ich mich der Definition des deutschen Soziologen Ulrich Beck bedienen. setzt der zu oft pauschalierenden Verwendung des Begriffs eine grundsätzliche Unterteilung in „Globalismus“, „Globalität“ und „Globalisierung“ entgegen. Während Globalismus die Ideologie der Weltmarktherrschaft (Ideologie des Neoliberalismus) und Globalität die Auffassung, „dass wir (längst) in einer Weltgesellschaft leben“ meint, bezieht sich Globalisierung auf „die Prozesse, in deren Folge die Nationalstaaten und ihre Souveränität durch transnationale AkteurInnen, ihre Machtchancen, Orientierungen, Identitäten und Netzwerke unterlaufen und querverbunden werden“ (Beck 1997: 28). Globalisierung im Beck'schen Sinn ermöglicht also die globale Vernetzung transnationaler AkteurInnen. Wesentlich ist dabei die kulturelle Dimension, die aufgrund der Konzentration auf die ökonomischen Aspekte des Globalismus im öffentlichen Diskurs meist zu kurz kommt. Doch gerade die „Erforschung der kulturellen Globalisierung aus einer ethnologischen Perspektive zeigt andere Chancen und Risiken als die der wirtschaftlichen Dimension“ (Breidenbach/Zukrigl 2000: 234).

Einen solchen kulturwissenschaftlichen Beitrag zur Globalisierungs-Debatte liefert der in den USA lehrende und aus Indien stammende Kulturanthropologe Arjun Appadurai mit seinem Konzept der „landscapes“ (Landschaften), die auch als „di-

mensions of global cultural flows“ bezeichnet werden können . Insgesamt unterscheidet Appadurai fünf solche Dimensionen: (1) ethnoscapas, (2) mediascapas, (3) technoscapas, (4) financescapas und (5) ideoscapas. Der Suffix „scape“ soll dabei die flexible, dynamische und extrem perspektivische Gestaltung dieser Konstrukte unterstreichen.

Aufbauend auf den „ethnoscapas“, die sich durch global beständig wechselnde Personenströme, wie MigrantInnen, TouristInnen oder Flüchtlinge konstituieren, scheinen für vorliegende Analyse besonders „technoscapas“ und „mediascapas“ interessant. Unter „technoscapas“ können „the global configuration, also ever fluid, of technology and the fact that technology, both high and low, both mechanical and informational, now moves at high speed across various kinds of previously impervious boundaries“ verstanden werden . Global konfigurierte Technologien überschreiten im Zuge globaler Prozesse bisher undurchdringliche Grenzen. Treibende Kraft bei diesen Bewegungen sind die komplexen Verhältnisse von Geldflüssen, politischen Zuständen sowie der Situation am Arbeitsmarkt. „Mediascapas“ meinen einerseits „the distribution of the electronic capabilities to produce and disseminate information (newspapers, magazines, television stations, and film-production studios), which are now available to a growing number of private and public interests throughout the world, [...]“ . Die Möglichkeiten zur Produktion und Verbreitung von Information werden also global verteilt. Andererseits beziehen sich diese Landschaften auf Bilder und Imaginationen der Welt, wie sie durch die Massenmedien konstruiert und verbreitet werden. Appadurais Konzept der „landscapes“ bietet einen theoretischen Rahmen, Technologien und Medien, wie etwa das Internet, im Kontext transnationaler Prozesse und Strömungen zu verstehen und zu analysieren. In weiterer Folge könnte dieses Konzept auch ein besseres Verständnis der Informationsgesellschaft ermöglichen.

2. Indigene Gruppen in der Informationsgesellschaft

Anfang Dezember 2003 fand im schweizerischen Genf die erste Konferenz zum World Summit on Information Society (WSIS) statt. In diesem von den Vereinten Nationen organisierten Forum kamen RegierungsvertreterInnen mit VertreterInnen der Zivilgesellschaft und mit Wirtschaftstreibenden zusammen, um gemeinsam Strategien zu formulieren, wie denn das Potential der Informationsgesellschaft für die gesamte Weltbevölkerung nutzbar gemacht werden könnte. Schließlich wurden eine *Declaration of Principles* und ein *Plan of Action* verabschiedet, die jedoch kaum Zustimmung bei den VertreterInnen der Zivilgesellschaft fanden, da nur wenige ihrer Forderungen einbezogen wurden.

So sehen auch die VertreterInnen indigener Gruppen ihre Vorschläge in nicht adäquater Weise in den beiden Dokumenten berücksichtigt. Die indigenen Völker Lateinamerikas gaben in einer eigenen Deklaration, im Rahmen des Global Forum

of Indigenous Peoples and the Information Society, ihrer Besorgnis Ausdruck: »As Indigenous Peoples, forming part of the civil society, we emphatically express our concern that the United Nations really include a plural and humanistic vision of development that respects cultural diversity and that does not contribute – directly or indirectly – to consolidating a market vision that responds only to the private interests of powerful information corporations and that do not necessarily coincide with the interests of the people in democracy, sustainable development, social justice, and peace« (Secretariat of the United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues 2003: 51).

Für die indigenen Völker Lateinamerikas ist es besonders die Wirtschaft, die ihre Forderungen und Wünsche auf Kosten der Zivilgesellschaft durchsetzen konnte. Dabei schwingen auch Bedenken mit, die schon während der Vorveranstaltungen zum WSIS von VertreterInnen indigener Gruppen geäußert wurden, wie beispielsweise die Angst vor einer neuen, versteckten Kolonisierung mittels Informations- und Kommunikationstechnologien (vgl. Kamira 2002). Aufgrund ihrer Jahrhunderte langen Unterdrückung stehen indigene Völker den IKTs sowie deren meist schwer abschätzbaren Auswirkungen besonders kritisch gegenüber. Als Produkte westlicher Industriestaaten werden sie den Bedürfnissen indigener Gruppen kaum gerecht und bergen so die Gefahr des Verlustes indigener Kultur und Sprache. Andererseits sind es besonders indigene Gruppen, die an das Potential der IKTs zum Aufbau einer gerechten Informationsgesellschaft, mit gleichberechtigter indigener Beteiligung, glauben (vgl. Budka 2002, Secretariat of the United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues 2003).

3. Indigene Widerstandsbewegungen und das Internet

Eine der ersten indigenen Gruppierungen, die das Potential des Mediums Internet erkannte und nutzte war die EZLN, eine militärische Bewegung aus dem mexikanischen Bundesstaat Chiapas. Die EZLN setzt sich zu einem Großteil aus den unterschiedlichen indigenen Bevölkerungsgruppen Chiapas zusammen und kann so durchaus als indigene Bewegung verstanden werden.

3.1 Die EZLN – Historie und organisatorischer Aufbau

Am 1. Januar 1994, dem Tag als Mexiko dem NAFTA (North America Free Trade Agreement) beitrug, besetzte eine bisher unbekannte Guerillagruppe mit dem Namen „Ejército Zapatista de Liberación Nacional“ vier Bezirkshauptstädte im südöstlichen mexikanischen Bundesstaat Chiapas. Dort verbrannte sie Polizei- und Gerichtsakten, requirierte Waffen und nahm Großgrundbesitzer sowie einen Ex-Gouverneur gefangen (vgl. Ross 2000, Simmen 1994). In den darauffolgenden Tagen mobilisierte die anfänglich überraschte mexikanische Regierung die Bundesarmee und rückte gegen die Zapatisten, wie sich die Rebellen auch nennen, vor.

Doch Solidaritätskundgebungen im In- und Ausland, sowie die konzentrierte Medienberichterstattung zwang die Regierung zu Verhandlungen, die, mit einigen Unterbrechungen, noch immer andauern.

In einem Interview äußerte sich der Sprecher der EZLN, Subcomandante Marcos (1994), zur historischen Entwicklung der Bewegung. Er teilte diese in fünf Phasen: In der ersten Phase zog sich eine Gruppe junger Guerilleros aus den Städten in den chiapanekischen Lakandona Urwald (Selva Lacandóna) zurück. Nach anfänglichen Anpassungsschwierigkeiten begann sich der Kern der Gruppierung näher mit den dort lebenden Indígenas, ihrer Kultur und Sprache, auseinander zu setzen. In den folgenden Phasen schlossen sich zunächst junge indigene Männer der Bewegung an, später wurde der Kontakt mit den Dörfern der Selva intensiviert. Bis schließlich in der letzten Phase, aufgrund wirtschaftlicher und sozialer Unterdrückung und Ausbeutung der indigenen Gemeinschaften, als letzter Ausweg der bewaffnete Aufstand beschlossen wurde (vgl. García de León 1994, Harvey 1998).

Wesentlich für den Erfolg der EZLN – die Bewegung konnte militärisch nicht besiegt werden, und sie erfreut sich großer Beliebtheit in der Öffentlichkeit – ist ihr geschickter Umgang mit den Medien. Es liegt also nahe, dass dem Sprecher der Bewegung – dem Vertreter nach Außen – eine besondere Rolle zukommt. Kurz nach Beginn der Rebellion wurde Marcos von der mexikanischen Regierung als Anführer (Comandante) der Gruppierung bezeichnet und verfolgt. Die Frage nach seinem genauen Aussehen – die meisten Zapatisten tragen entweder Skimützen oder Tücher vor dem Gesicht – sowie seiner Herkunft konnte bis heute nicht beantwortet werden und trägt so maßgeblich zu seiner Mystifizierung bei. Seine Rolle innerhalb der EZLN scheint hingegen klar definiert: »[...] Vielleicht hat sich diese Bewegung sehr auf mein Image gestützt, weil ich der Einzige bin, der Spanisch spricht. Aber es stimmt nicht, wenn gesagt wird, Marcos ist der Chef. Der Chef sind sie (das Comité Clandestino Revolucionario Indígena CCRI, die Generalkommandantur der EZLN, Anm. Budka). Und sie setzen mir Grenzen: [...]« (Huffs Schmid 1995: 63).

Bezüglich seiner Popularität in den in- und ausländischen Medien meint Marcos, dass dies nie in dieser Form geplant war, sondern eher auf einen „glücklichen Medienunfall“ zurückzuführen ist (Huffs Schmid 1995: 62).

3.2 Die EZLN und das Internet

Die Medienlandschaft Mexikos wurde zum Zeitpunkt des Aufstandes, besonders im Bereich der elektronischen Massenmedien, von staatlich kontrollierten Unternehmen wie dem größten Fernsehsender Televisa dominiert. Um die mexikanische Bevölkerung auf die Anliegen der Zapatisten aufmerksam zu machen, musste die EZLN auf ein Solidaritätsnetzwerk unterschiedlichster Gruppierungen im In- und

Ausland sowie deren technologische Infrastruktur bauen. Diese Gruppen wiederum stützten sich auf ein relativ neues, kostengünstiges Medium: das Internet. Der Soziologe Manuel Castells bezeichnet die EZLN als „first informational guerrilla movement“ und er schreibt weiter, dass die eigentliche Strategie der Zapatisten darin bestand, Aufmerksamkeit mit Hilfe von Waffen zu erregen, um dann, mit Hilfe der internationalen Medien, Verhandlungen mit der mexikanischen Regierung zu erzwingen. Entscheidend, nach Meinung Castells, waren dabei die elektronischen Medien: »Essential in this strategy was the Zapatistas' use of telecommunications, videos, and of computer-mediated communication, both to diffuse their messages from Chiapas to the world (although probably not transmitted from the forest), and to organize a worldwide network of solidarity groups that literally encircled the repressive intentions of the Mexican government; [...]« (Castells 1997: 80).

Hier von einer Art „Informationsstrategie“ zu sprechen halte ich, in Anlehnung an Epigmenio Ibarra (1995), für etwas zu weit gegriffen, waren anfangs doch die Zapatisten selbst von der großen medialen Resonanz überrascht (vgl. Huffschnid 1995).

Anne Huffschnid gibt zu bedenken, dass die Verbreitung von Texten und Statements der EZLN durch Medien wie dem Internet immer etwas von einer Flaschenpost hätte. Denn „wen, unter welchen Bedingungen, die Botschaften erreichen, können die Absender nie wirklich wissen“ (Huffschnid 2000: 139). Konkrete Informationspolitik ist also nur schwer möglich. Grundsätzlich spielt, auch für Huffschnid (2000: 140), die weltweite elektronische Vernetzung durch das Internet eine entscheidende Rolle für den Erfolg der zapatistischen Bewegung: „ohne die Möglichkeit der elektronischen Vernetzung hätte sich der zapatistische Funken kaum derart unkontrolliert um die halbe Welt verbreiten können.“ Dabei dienen unterschiedlichste Netzwerke alternativer Gruppen und Nichtregierungsorganisationen (NROs) als Infrastruktur. Sowohl in Mexiko selbst, als auch im Ausland finden sich eine Menge solcher „Knotenpunkten elektronischer Öffentlichkeit“ (Huffschnid 2000: 140).

1991 wurde von einigen mexikanischen NROs das Computernetzwerk LaNeta (<http://www.laneta.apc.org>) mit der Absicht errichtet, NROs in Mexiko elektronische Kommunikationsdienstleistungen zur Verfügung zu stellen (vgl. Schulz 2002). Als sich LaNeta im Dezember 1993 der Association of Progressive Communication (APC) anschloss, fand das mexikanische Computernetzwerk Anschluss an diverse andere Netzwerke, wie beispielsweise dem US-amerikanischen Institute for Global Communication (IGC). APC und LaNeta ermöglichten in einer Zeit, in der es noch kaum kommerziell günstigen Zugang zum Internet gab, die Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel durch zivilgesellschaftliche NROs. Besonders in der Frühphase des zapatistischen Aufstands wurde die von

LaNeta unterhaltene elektronische Infrastruktur genutzt, um Nachrichten der EZLN zu verbreiten.

Ein Beispiel für eine nicht-mexikanische Solidaritätsorganisation ist das in Austin, Texas gegründete Aktionskomitee *Acción Zapatista*. Einer der GründerInnen des Komitees, der Wirtschaftswissenschaftler Harry Cleaver, hat das Verhältnis zwischen Internet und EZLN in mehreren Publikationen analysiert und u.a. auch eine umfangreiche Liste von online zugänglichen Zapatista-Ressourcen erstellt (Cleaver 1998a, 1998b, 1999). Nach Cleaver (1998a) wurde das Internet vor allem für das Durchbrechen der Informationssperre durch die regierungsabhängigen Medien genutzt. Da die EZLN selbst nicht über die technologische Infrastruktur verfügte, um ihre Nachrichten via Internet zu verbreiten, wurden diese durch die militärischen Linien geschmuggelt und von SympathisantInnen digitalisiert und versendet. Cleaver unterscheidet hier fünf Empfängergruppen, wie beispielsweise humanitäre Organisationen und indigene Netzwerke. Auf diesem Wege verbreiteten sich die Mitteilungen der Zapatisten rund um die Erde. Wesentlich bei dieser Distribution war, dass die ursprünglich in Spanisch geschriebenen *Kommuniqués* auch in andere Sprachen, insbesondere ins Englische, übersetzt wurden. Somit konnte der Kreis der RezipientInnen deutlich vergrößert werden: Einer Studie des Internet Marketingunternehmens Nielsen/NetRatings zufolge sprechen ca. 36 Prozent der Online-Gesamtbevölkerung Englisch als Muttersprache. Nicht zu vergessen die vielen Internet User, die Englisch zumindest rudimentär als Fremdsprache beherrschen. Im Vergleich dazu sprechen nur rund acht Prozent der Online-Bevölkerung Spanisch (vgl. Global Reach 2003).

Cleaver (1998: 15) zieht in seinen Analysen auch einen direkten Vergleich zwischen den Zapatisten in Chiapas und dem Internet: „Thus the problems in Chiapas and in the Internet are similar: how to continue the elaboration of new kind of cooperation and self-determination while preventing the imposition of centralized monopolistic control.“ Diese scheinbare Affinität zwischen den Freiheits- und Unabhängigkeitsbestrebungen im Cyberspace und in Chiapas kann in einigen Online-Ressourcen festgestellt werden (vgl. Everett 1998).

3.2.1 Die EZLN im Internet

Die folgende Analyse konzentriert sich, neben einigen ausgewählten Online-Ressourcen zu den Zapatisten (vgl. Cleaver 1999), vor allem auf die Website EZLN – ¡Ya Basta!, die mit Abstand umfangreichste Site zur EZLN im World Wide Web (WWW).

Neben Websites werden auch Mailing Listen, Newsgroups und Online-Archive verwendet, um innerhalb der Solidaritätsnetzwerke zu kommunizieren und Interessierte mit Informationen zur Situation in Chiapas zu versorgen. Die Chiapas Diskussions-Liste (Chiapas-L) etwa wurde relativ bald nach Beginn des Aufstan-

des gegründet, um als Forum für Diskussionen rund um die Situation in der Region zu dienen. Sie ist nun allerdings nicht länger aktiv. Eine weitere Mailing Liste ist Chiapas95 (<http://www.eco.utexas.edu/faculty/Cleaver/chiapas95.html>), die allerdings nicht als Diskussionsforum, sondern ausschließlich als Nachrichten- und Informationslieferant dient (Cleaver 1999). Auf der anderen Seite des Atlantiks erhält die EZLN besonders aus Italien Unterstützung, wie beispielsweise durch die Mailing Liste EZLN-it (<http://www.eco.utexas.edu/faculty/Cleaver/chiapas95.html>). Newsgroups, die sich mit den Zapatisten und ihren Anliegen beschäftigen, sind vor allem in der „soc.culture.“ Hierarchie zu finden: soc.culture.latin-america und soc.culture.mexican. In diesen beiden Gruppen werden vor allem soziale und kulturelle Themen aus der Region diskutiert.

Die Mehrzahl der Online-Ressourcen zu den Zapatisten werden in Form von Websites angeboten. Da wäre beispielsweise die Website der Acción Zapatista (<http://www.utexas.edu/students/nave/>). Hier können sich interessierte User über die EZLN an sich, ihren Kampf in Chiapas und ihre Forderungen informieren. Weiters finden sich, neben einem Link auf das Archiv der Mailing Liste Chiapas95, auch Verweise auf alternative Medienberichterstattung durch die Indy Media Centers in Mexiko und Nordamerika (z.B. <http://www.mexico.indymedia.org/>). Die Website wurde allerdings das letzte Mal Ende 1999 auf den neuesten Stand gebracht. Etwas aktueller ist die, ebenfalls in den USA beheimatete, Website des Mexico Solidarity Network (<http://www.mexicosolidarity.org/>). Dabei handelt es sich um ein Solidaritätsnetzwerk von über 80 Organisationen, „struggling for human rights, economic justice and democracy in the United States and Mexico“ (Mexico Solidarity Network 2004). Einen Schwerpunkt in der Arbeit des Netzwerks bildet die menschenrechtliche Situation der Indígenas in Chiapas und wie diese verbessert werden kann. Auch in Europa finden sich Websites, die die EZLN unterstützen, wie die Irish Mexico Group (<http://flag.blackened.net/ret-volt/mexico.html#Irish>) oder das italienische Solidaritätskomitee Comitato Chiapas Torino (<http://www.ipsnet.it/chiapas/>).

Die Website EZLN - ¡Ya Basta! (<http://www.ezln.org>) ist trotz ihres Namens nicht die offizielle Website der EZLN. Allerdings wurde der Domain Name „ezln.org“ mit Genehmigung der Zapatisten registriert. Die Seiten sind Großteils mehrsprachig verfasst und die Artikel und Kommuniqués der EZLN werden ohne redaktionelle Änderungen publiziert, weshalb das Copyright ausschließlich bei der EZLN liegt. Wie der Webmaster der Site, Justin Paulson, betont, wurde die Bevölkerung Mexikos wenig und zumeist nur einseitig über die Situation in Chiapas informiert. Es bestand somit ein Bedarf an Information, den das Internet – zumindest für einen Teil der Menschen – abdecken konnte. Die Website bietet neben Kommuniqués der EZLN auch Artikel und Berichte von regierungskritischen Zeitungen wie La Jornada (<http://www.jornada.unam.mx/>) und Reforma (<http://www.reforma.com/>).

//www.reforma.com/). Außerdem werden Ereignisse und Veranstaltungen, wie beispielsweise der Marsch nach Mexiko Stadt, im Frühjahr 2001, dokumentiert (<http://www.ezln.org/marcha/index.html>). Weiters finden sich auf der Seite Fotos, ein Archiv, einige Mailing-Listen und Diskussionsgruppen sowie eine umfangreiche Liste an Hyperlinks. Die Site EZLN – ¡Ya Basta! hat sich, von einer kleinen Website mit einigen wenigen Links und Texten, zu der wichtigsten und umfangreichsten Online-Quelle in Bezug auf die zapatistische Bewegung entwickelt. So verzeichnete die Website nach eigenen Angaben im Herbst 2003 schon mehr als vier Millionen Besuche (vgl. <http://www.ezln.org>).

4. »Elektronische Solidaritätslandschaften«

Die EZLN und besonders ihr Sprecher Subcommandante Marcos verstanden es äußerst geschickt, nicht nur die mexikanische Zivilgesellschaft, sondern auch Bevölkerungsteile in Europa und Nordamerika auf die Situation und Anliegen der Indígenas in Chiapas aufmerksam zu machen. Die Unterstützung durch diverse Organisationen erfolgt in erster Linie mittels Informationsarbeit und den Auf- und Ausbau transnationaler Solidaritätsnetzwerke, die Großteils via Internet miteinander kommunizieren und verbunden sind.

In einer Untersuchung über die hypertextuelle Verlinkung und Vernetzung dieser solidarischen Netzwerke zeigen Maria Garrido und Alexander Halavais, dass die analysierten NROs durch die zapatistische Bewegung auf der elektronischen Ebene zusammengehalten werden: „[...] Zapatista-related sites are central to global NGO networks and help to bind them together.“ Die Widerstandsbewegung der Zapatisten hat also, zumindest im Internet, längst globale Wirkung auf andere Bewegungen und Organisationen.

In Anlehnung an das Konzept der „techno- bzw. mediascapes“ von Arjun Appadurai (1996) entstanden im Fall der die EZLN unterstützenden Organisationen und ihrer transnationalen Vernetzung im Internet „elektronische Solidaritätslandschaften“. Konstituieren konnten sich diese Landschaften einerseits durch die globale Distribution und Nutzung von Technologien und Medien wie dem Internet, andererseits über die Konstruktion und Verbreitung von Imaginationen über die indigene Widerstandsbewegung der EZLN. Das besonders von Subcommandante Marcos vermittelte Bild der um Gerechtigkeit und Freiheit kämpfenden Indígenas spricht vor allem linke Organisationen und Bewegungen in den Industriestaaten an. Auch kann eine, teilweise massive, Identifizierung einiger „Internet-AktivistInnen“ mit der zapatistischen Bewegung und ihren Anliegen festgestellt werden. Dies scheint vor allem in der dezentralen Struktur des Internet sowie dem Wunsch, diese unter allen Umständen zu bewahren, begründet. Als gemeinsamer Feind wird der Neoliberalismus und die damit verbundene Kommerzialisierung sämtlicher Lebensbereiche – also auch des Internet – identifiziert. Wie Donna M.

Kowal (2002: 115) schreibt, vermittelt die zapatistische Bewegung selbst ein Bild der solidarischen Identifikation, die über Region, Kultur und Gesellschaftsschicht hinausgeht: „One need not to be a poor, indigenous, and agricultural person to call oneself ‘Zapatista‘“.

5. Konklusion

Das Internet konnte im zapatistischen Fall als Öffentlichkeit schaffendes und „kommunikative Macht“ produzierendes Medium genutzt werden (Schulz 2002: 64). Die so entstandene elektronische „Gegen-Öffentlichkeit“ wurde von der EZLN vor allem dazu verwendet, die Verhandlungen mit der mexikanischen Regierung weiter zu treiben. Dies bedeutet, dass politischer Aktivismus in „virtuellen“ Computernetzwerken direkte Auswirkungen auf die „reale Politik“ haben kann. Dennoch sollten die Erwartungen gegenüber den neuen Medien und IKTs vor allem auf Seite marginalisierter Bevölkerungsgruppen nicht allzu groß sein. Denn auch „das Internet wird eine ideale Öffentlichkeit nicht verwirklichen“ (Roesler 1997: 191). In diesem Sinne schreibt auch Justin Paulson (2001), der Webmaster von EZLN – ¡Ya Basta!: „The crisis in Chiapas will not be solved in Cyberspace; yet, the Internet can be a powerful tool for activism and information dissemination.“

Der Fall der EZLN und ihrer elektronischen Solidaritätslandschaften scheint ein Paradebeispiel für Globalisierung im Sinne der Verbindung und Vernetzung von Nationalstaaten durch transnationale Akteure zu sein. Durch Prozesse der Globalisierung, wie die Verbreitung von IKTs, können Bewegungen, die im Kontext des Nationalstaates nur eine marginale Rolle spielen, sich global vernetzen und so gegenseitig auf vielfältige Art und Weise unterstützen. Weltweit haben indigene Gruppen als Teil der Zivilgesellschaft, das Potential der IKTs erkannt und versuchen dieses für sich nutzbar zu machen. Nachhaltig kann dies allerdings nur in Zusammenarbeit mit InteressensvertreterInnen der Wirtschaftstreibenden und der Politik geschehen. Die Mehrheit der weltweit rund 300 Millionen indigenen Menschen werden auch in den kommenden Jahren aufgrund mangelnder technischer Infrastruktur sowie mangelnder Sprach- und Technologiekenntnisse keinen direkten Zugang zu IKTs erhalten. Sie sind also weiterhin auf nicht-indigene Personen und Organisationen angewiesen, die ihre Interessen beispielsweise im Internet vertreten.

Literatur

- Appadurai, Arjun. 1996. *Modernity at Large. Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Beck, Ulrich. 1997. *Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus - Antworten auf Globalisierung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Breidenbach, Joanna, Ina Zukrigl. 2000. *Tanz der Kulturen. Kulturelle Identität in einer globalisierten Welt*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Budka, Philipp. 2002. *Indigene Gruppen und Computernetzwerke: Eine ethnographische Online-Untersuchung*. Wien: Diplomarbeit, <http://www.philbu.net>.
- Castells, Manuel. 1997. *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell.
- Cleaver, Harry. 1998a. *The Zapatistas and the Electronic Fabric of Struggle*. In: *Zapatista! Reinventing Revolution in Mexico*, Hg. John Holloway/Eloína Peláez, London: Pluto Press, , 11.10.02.
- Cleaver, Harry. 1998b. "The Zapatista Effect: The Internet and the Rise of an Alternative Political Fabric." *Journal of International Affairs*, Vol. 51, Nr. 2 (1998), 621-640.
- Cleaver, Harry. 1999. "Zapatistas in Cyberspace. A Guide to Analyses and Resources." <http://www.eco.utexas.edu/faculty/Cleaver/zapsincyber.html>, 15.10.03.
- Everett, Margaret. 1998. "Latin America On-Line: The Internet, Development, and Democratization." *Human Organization*, Vol. 57, Nr. 4 (1998), 385-393.
- García de León, Antonio. 1994. *Aspekte der Vorgeschichte der Zapatista-Bewegung*. In: ¡Ya basta!, Hg. Topitas, Hamburg: Verlag Libertäre Assoziation, 148-150.
- Garrido, Maria, Alexander Halavais. 2003. *Mapping Networks of Support for the Zapatista Movement: Applying Social-Network Analysis to Study Contemporary Social Movements*. In: *Cyberactivism. Online Activism in Theory and Practice*, Hg. Martha McCaughey/Michael D. Ayers, New York & London: Routledge, 165-184.
- Global Reach. 2003. "Global Internet Statistics (by Language)." <http://www.glreach.com/globstats/index.php3>, 17.2.2004.
- Hannerz, Ulf. 1996. *Transnational Connections. Culture, People, Places*. London: Routledge.
- Harvey, Neil. 1998. *The Chiapas Rebellion: The Struggle for Land and Democracy*. Durham: Duke University Press.
- Huffschiid, Anne. 1995. *Marcos über »Marcos«. Eine Collage*. In: *Subcomandante Marcos: Ein maskierter Mythos*, Hg. Anne Huffschiid, Berlin: Elefanten Press, 50-66.
- Huffschiid, Anne. 2000. *Spinnen im Netz*. In: *Reflexionen einer Rebellion: "Chiapas" und ein anderes Politikverständnis*, Hg. Ulrich Brand/Ana Esther Ceceña, Münster: Westfälisches Dampfboot, 136-176.
- Ibarra, Epigmenio. 1995. *Der Krieg in den Medien*. In: *Subcomandante Marcos: Ein maskierter Mythos*, Hg. Anne Huffschiid, Berlin: Elefanten Press, 115-124.
- Kamira, Robyn. 2002. *Indigenous peoples inclusion in the World Summit for the Information Society*. Genf: Preparatory Committees of the World Summit on the Information Society.
- Kowal, Donna M. 2002. *Digitizing and Globalizing Indigenous Voices: The Zapatista Movement*. In: *Critical Perspectives on the Internet*, Hg. Greg Elmer, Lanham u.a.: Rowman & Littlefield Publishers, 105-128.

- Mexico Solidarity Network. 2004. "Mission."
<http://www.mexicosolidarity.org/mission.html>, 17.2.2004.
- Marcos. 1994. *Die historische Entwicklung der EZLN*. In: ¡Ya basta!, Hg. Topitas, Hamburg: Verlag Libertäre Assoziation, 151-153.
- Paulson, Justin. 2001. »About «¡Ya Basta!« – www.ezln.org«, 17.2.2004.
- Robertson, Roland. 1990. *Mapping the Global Condition: Globalization as the Central Concept*. In: Global Culture. Nationalism, Globalization and Modernity, Hg. Mike Featherstone, London u.a.: Sage Publications, 15-30.
- Roesler, Alexander. 1997. *Bequeme Einmischung. Internet und Öffentlichkeit*. In: Mythos Internet, Hg. Stefan Münker/Alexander Roesler, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 171-192.
- Ross, John. 2000. *The War Against Oblivion: Zapatista Chronicles 1994-2000*. Monroe: Common Courage Press.
- Schulz, Markus. 2002. *Internet und Politik in Lateinamerika: Mexiko*. In: Internet und Politik in Lateinamerika. Regulierung und Nutzung der Neuen Informations- und Kommunikationstechnologien im Kontext der politischen und wirtschaftlichen Transformationen, Hg. Roman Herzog/Bert Hoffmann/Markus Schulz, Frankfurt am Main: Vervuert Verlag.
- Secretariat of the United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues. 2003. *The Report of The Global Forum of Indigenous Peoples and the Information Society*. Genf: United Nations Economic and Social Council.
- Simmen, Andreas. 1994. *Vorwort*. In: Mexico. Aufstand in Chiapas, Hg. Andreas Simmen, Berlin: Edition ID-Archiv, 7-9.

Abstract

Eine der ersten indigenen Bewegungen, die das Potential global distribuerter Informations- und Kommunikationstechnologien (IKTs) – wie dem Internet – erkannte, war die EZLN, eine Widerstandsbewegung aus Chiapas, Mexiko. In diesem Aufsatz wird die Nutzung der IKTs durch die EZLN und die sie unterstützenden Nichtregierungsorganisationen ebenso analysiert, wie die Präsenz der Bewegung im Internet. Angelehnt an das Konzept der „landscapes“ von Arjun Appadurai lassen sich im Fall der EZLN transnationale elektronische Solidaritätslandschaften konstatieren. Diese setzten der damals regierungsabhängigen Medienlandschaft Mexikos eine mediale Öffentlichkeit entgegen, welche die Beziehungen zwischen indigener Widerstandsbewegung und Regierung maßgeblich beeinflusste.

One of the first indigenous resistance movements that realised the potential of global disseminated information and communication technologies (ICTs) was the EZLN in Mexico. This paper analyses the use of ICTs by the EZLN and its supportive non-governmental organisations and the presence of the movement on the Internet. Based on Arjun Appadurais concept of „landscapes“ the paper identifies transnational electronic solidaritiescapes. These electronic solidaritiescapes provided a „counter public“ to the then state-owned media, which influenced the relationship between the indigenous resistance movement and the Mexican government.

Philipp Budka
Österreichisches Lateinamerika-Institut (LAI)
Schlickgasse 1
1090 Wien
e-mail: philipp.budka@lai.at

INGRID PRANGER

Globalisierung und der informelle Sektor

Auswirkungen globaler Produktion und globalen Handels auf die Arbeitskräfte des untersten Segments

Der sogenannte informelle Sektor wird seit Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre des vergangenen Jahrhunderts auf wissenschaftlicher Ebene diskutiert. Der „ILO (International Labour Organisation) Report on Employment, Incomes and Equality in Kenya“ (ILO 1972) beschreibt den informellen Sektor als einen Bereich der Wirtschaft von Entwicklungsländern, der einen wesentlichen Beitrag zu deren ökonomischem Aufschwung leisten kann. Die anfängliche Annahme, dass sich der Sektor aufgrund seiner inhärenten Dynamik allmählich in den modernen, formellen Sektor der einzelnen Länder integriert, ist allerdings nicht eingetreten. Der informelle Sektor hat sich als persistent und expansiv erwiesen. Zudem ist er den veränderten ökonomischen Realitäten der Globalisierung ausgesetzt, wodurch instabile informelle Arbeitsverhältnisse und –beziehungen negativ betroffen sind. Die anfängliche ILO-Definition des informellen Sektors basierte auf den Kriterien „einfacher Einstieg, Abhängigkeit von indigenen Ressourcen, Familienbesitz des Unternehmens, Kleinststrukturen, Einsatz arbeitsintensiver und angepasster Technologien, außerhalb des formalen Schulsystems erworbene Fähigkeiten“, sowie der „Existenz eines nicht regulierten, kompetitiven Marktes“ (ILO 1972: 6). Diese Definition wurde aufgrund ihres rein deskriptiven Charakters und der Tatsache, dass die Kriterien in direktem Gegensatz zu den Kennzeichen des formellen Sektors stehen, häufig kritisiert. Einzelne Versuche, die Definition zu adaptieren und zu verbessern erwiesen sich aufgrund der enormen Heterogenität des informellen Sektors als schwierig. In den letzten Jahren setzte sich jedoch eine Sichtweise durch, die die unterschiedlichen Dimensionen von Informalität erfasst und sowohl informelle Unternehmen als auch informelle Angestelltenverhältnisse berücksichtigt. In diesem erweiterten Konzept sind nun alle einkommensgenerierenden Tätigkeiten inkludiert, die im/durch den existierenden gesetzlich-regulativen Rahmen nicht dokumentiert und anerkannt, nicht reguliert und nicht geschützt sind, sowie alle nicht-einkommensgenerierenden Tätigkeiten innerhalb eines profitorientierten Unternehmens. Beschäftigung im informellen Sektor ist demnach durch die Absenz von Arbeitsverträgen, Arbeitsrechten und sozialem Schutz gekennzeichnet, gleichgültig ob dies in Form von Selbständigkeit oder einer Anstellung in einem informellen oder formellen Unternehmen geschieht (ILO 2002b: 11f).

1. Globalisierung und Informalisierung

Eine wesentliche Problematik im Bezug auf Arbeitsbeziehungen begründet sich in den unterschiedlichen Mobilitätsgraden von Kapital und Arbeit. Die Strategien, mit denen (multinationale) Konzerne und Unternehmen auf einzelne Anforderungen und Auswirkungen des Globalisierungsphänomens reagieren, setzen sich in zunehmendem Maße über regionale Besonderheiten und soziale Umstände hinweg und beschleunigen diverse Differenzierungsprozesse innerhalb der ArbeitnehmerInnenschaft. Durch die Spezialisierung lokaler Standorte verschärfen sich die Ungleichheiten zwischen den (eher) sicheren und gut bezahlten Kernarbeitsplätzen und den, im globalen System der Unternehmen, weit verstreuten peripheren Jobs (Mahnkopf 1996). Die Chancen von relativ unqualifizierten ArbeitnehmerInnen sinken proportional zu den diesbezüglich steigenden Anforderungen bedingt durch technologischen, wirtschaftlichen und organisatorischen Wandel. Arbeitsintensive und qualifizierungsexensive Produktion wird aus Kostengründen verstärkt in Billiglohnländer verlegt; in der Zentrale verbleiben lediglich die wertschöpfungsintensiven Dienstleistungen wie Management, Forschung und Entwicklung, oder Finanzdienste. Weiters sind weltweit durch Rationalisierungen, Kostensenkungsmaßnahmen oder der Schließung von Betrieben, die dem steigenden Wettbewerbsdruck nicht standhalten konnten, Arbeitsplätze verloren gegangen. Der Trend geht hin zur (kurzfristigen) Einstellung von Beschäftigten auf Projektbasis, Leasing von Arbeitskräften, Teilzeitarbeit und atypischen Beschäftigungsverhältnissen, sprich zu losen Verbindungen, die schnell wieder aufzulösen sind und den Unternehmen weniger Verantwortung und Kosten verursachen als traditionelle Arbeitsverhältnisse. Diese neuen Formen der Arbeitsbeziehungen sind tendenziell durch eine Verschlechterung in Bezug auf arbeitsrechtliche und soziale Rahmenbedingungen für die ArbeitnehmerInnen gekennzeichnet.

Die ILO spricht in diesem Zusammenhang von einer zunehmenden „Informalisierung“ von Arbeitsbeziehungen. „Whereas globalisation generates new jobs and new markets, available evidence suggests that not all the jobs are “good” jobs and that the most disadvantaged producers have not been able to seize new market opportunities. This is because global competition erodes employment relations by encouraging formal firms to hire workers at low wages with few benefits or to subcontract or out-source the production of goods and services” (ILO 2002b: 10).

Die Möglichkeiten nationaler Regierungen, autonom zu agieren und entsprechende Gegen- bzw. Steuerungsmaßnahmen zu implementieren sind durch globale und internationale Organisationen, Vereinbarungen und Abkommen wie der Welthandelsorganisation (WTO), dem Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbank, den WTO-Abkommen zur Liberalisierung von Dienstleistungen (GATS) oder geistigen Eigentumsrechten (TRIPS) massiv eingeschränkt worden.

Das Ungleichgewicht zwischen Industrie- und Entwicklungsländern manifestiert sich zunehmend durch und in diesen „Agenten der Globalisierung“. Globalisierung unterstützt somit einen destruktiven Wettbewerb, in dem Regierungen scheinbar gezwungen sind, ihre Arbeits-, Sozial- und Umweltkosten zu senken, um Kapital anzulocken. Dies führt zu einem gefährlichen <???, „race to the bottom“ < kurz erklären, was damit gemeint ist> (Brecher/Costello/Smith 2000: 5). Als eine Folge dieser Entwicklungen ist in den letzten zwei Jahrzehnten der informelle Sektor in den Entwicklungs-, aber auch den Industrieländern stark gewachsen.

Über die Bedeutung des informellen Sektors für die jeweiligen Nationalökonomien in Bezug auf die Zahl der Beschäftigten und den Anteil am BIP können aufgrund unzureichender Datenerhebung und Zuverlässigkeit der erfassten Daten in den meisten Entwicklungsländern nur ungenaue Aussagen getroffen werden. Die Anwendung unterschiedlicher Definitionen des informellen Sektors relativiert zusätzlich die Vergleichbarkeit von Daten. Die ILO publiziert in unregelmäßigen Abständen Daten zum informellen Sektor, um so das Verständnis und Wissen bezüglich dessen Größe und Struktur zu erhöhen. Die wichtigsten Aussagen der letzten Analyse sind (ILO 2002b: 7f, 21f):

- Informelle Arbeitsverhältnisse machen bis zu drei Viertel aller nicht-landwirtschaftlichen Arbeitsplätze in Entwicklungsländern aus; konkrete Prozentsätze belaufen sich auf 48% in Nordafrika, 51% in Lateinamerika, 65% in Asien und 72% in Sub-Sahara Afrika (78% ohne Südafrika).
- Es sind sowohl Selbständigkeit als auch Anstellungsverhältnisse im informellen Sektor beobachtbar, wobei ersteres häufiger auftritt (v.a. in den Bereichen des Kleinhandels, Transportwesens und der industriellen Kleinstproduktion). Anstellungsverhältnisse bestehen überwiegend in Form von Tagelohnarbeit, Hausarbeit, industrieller Zulieferung (Heimarbeit), illegalen Tätigkeiten und Teilzeitarbeit ohne Arbeitsvertrag.
- Heimarbeit und Straßenhandel sind die häufigsten Beschäftigungen im informellen Sektor; geschätzte 25% der nicht-landwirtschaftlichen Arbeitsbevölkerung sind in diesen Bereichen beschäftigt.
- Tendenziell sind mehr Frauen als Männer im informellen Sektor beschäftigt; sie okkupieren häufiger Bereiche mit niedrigeren Einkommensaussichten.

Der zum Teil beträchtliche Anteil des informellen Sektors am BIP einzelner Ländern (vgl. Tabelle 1) hat entscheidende Implikationen für die jeweiligen Staats Haushalte. Zwar werden auch aus informellen Tätigkeiten über Lizenzen und unterschiedliche periodische Gebühren Gelder lukriert, dies steht jedoch in einem

äußerst ungleichen Verhältnis zu den (potentiellen) Einnahmen aus Steuern und Abgaben des formellen Sektors. Hinzu kommt eine große Unregelmäßigkeit und Unzuverlässigkeit der zuerst erwähnten Einnahmen. Die Aufgaben des Staates hinsichtlich ökonomischer und nicht-ökonomischer Entwicklung werden durch diese Struktur erschwert und lassen folglich wenig Spielraum für eine Verbesserung der Arbeitssituation der im informellen Sektor Beschäftigten.

Tabelle 1: Anteil des informellen Sektors an jeweiligen nationalen Kennzahlen in ausgewählten Ländern

Land (Jahr)	% nicht-landwirtschaftl. Beschäftigung	% nicht-landwirtschaftl. BIP	% der Gesamt-Beschäftigung	% des gesamten BIP
Kenia (1999)	71,6	25,0	28,8	18,4
Indonesien (1998)	77,9	31,4	42,9	25,2
Mexiko (1998)	28,5	13,4	n. v.	12,7

Quelle: Charmes 2000: 3

2. Wachstum und regionale Einbindung des informellen Sektors in die globale Ökonomie

Die Gründe für das kontinuierliche Wachstum des informellen Sektors sind vielschichtig. Viele Länder der Dritten Welt verzeichneten zwar in den letzten Jahrzehnten ein zum Teil beträchtliches Wirtschaftswachstum, allerdings war dies zu meist ein kapital-, bzw. technologie- und weniger ein arbeitsintensives Wachstum, d.h. so genanntes „jobless growth“ oder auch „high-tech growth“ (Carr and Chen 2001: 2). Die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze reicht bei weitem nicht aus, um die steigenden Zahlen der Arbeitssuchenden beschäftigen zu können. Jene Arbeitsplätze, die doch geschaffen wurden erfordern ein wesentlich höheres Qualifikationsniveau als der Großteil der Bevölkerung in den Ländern der Dritten Welt besitzt. Viele Arbeitssuchende ohne entsprechende Qualifikationen finden Beschäftigung im informellen Sektor.

Weitere Faktoren, die das Wachstum des informellen Sektors beeinflussen sind:

- die oft strukturell schwachen nationalen (formalen) Ökonomien vieler Entwicklungsländer;
- die von IWF und Weltbank initiierten Strukturanpassungsprogramme, durch die Tausende Arbeitsplätze vor allem im öffentlichen Sektor verloren gegangen sind;

- die anhaltende Land-Stadt-Flucht, u.a. ausgelöst bzw. verstärkt durch die Umstrukturierungen in der globalen Agroökonomie, die größere Landeinheiten fördern und Kleinbesitz und Subsistenzwirtschaft unterminieren (was vor allem in immer noch landwirtschaftlich dominierten Entwicklungsländern fatal ist);
- die HIV/AIDS Epidemie (durch die Desintegration familiärer und sozialer Netzwerke);
- das anhaltend starke Bevölkerungswachstum in vielen Regionen der Dritten Welt; und
- das konsequente Anwachsen der Arbeitsbevölkerung durch steigende Partizipationsraten (v. a. der Frauen).

Wie bereits angedeutet beschleunigt der globale Trend der wirtschaftlichen Liberalisierung und Deregulierung das Wachstum des informellen Sektors. Die Beschäftigten sind über Produktionsnetzwerke, die sich oft über mehrere Länder und Kontinente spannen und die vor allem im vergangenen Jahrzehnt immer häufiger geworden sind, in die globale Ökonomie eingebunden. „Out-sourcing“, d.h. die Auslagerung bestimmter Dienste, wird eine immer häufiger angewandte Praxis. Ein großer Teil der Arbeiter in einigen der bedeutendsten Exportindustrien wie beispielsweise Elektronik, Sport, Bekleidung oder Schuhe (vgl. Werner/Weiss 2001) arbeiten in so genannten Sweatshops, informellen sub-contracting-Arrangements von in Heimarbeit oder in Produktionsoutlets der jeweiligen Multis. Diese Produktionsstätten befinden sich oft in den ärmsten Ländern der Welt, wo Löhne und Lohnnebenkosten niedrig und arbeits-, sozial- und umweltrechtliche Bestimmungen kaum vorhanden oder leicht umgehbar sind. Positiv gesehen könnte das heißen, dass Millionen von Arbeitsplätzen geschaffen und gesichert werden. In Wahrheit aber entsprechen Entlohnung oder Bezahlung, sowie die Arbeitsbedingungen der Betroffenen in vielen Aspekten nicht annähernd den Mindeststandards, die beispielsweise von der ILO in ihren Agenden zur „Decent work“ gefordert werden (vgl. ILO 2002a).

Da sich der globale Wettbewerb stetig verschärft, steigt die Zahl der informellen Arbeitsarrangements selbst in Billiglohnländern. Diese Entwicklungen verstärken vor allem das Wachstum jenes Segments des informellen Sektors, in dem kaum mehr als Überlebenssicherung möglich ist. Die Auswirkungen dieses Trends sind regional verschieden, da es ganz offensichtlich ein Ungleichgewicht bei der Einbindung von Ländern, Regionen, Industrien, Sektoren und Arbeitskräften in das weltweite ökonomische System gibt.

Viele auch weniger qualifizierte Arbeitskräfte finden Anstellungen in so genannten Export Processing Zones (EPZ). 1985 gab es weltweit schätzungsweise 173 EPZs mit ungefähr 1,8 Millionen Beschäftigten. Im Jahr 1998 arbeiteten bereits 27 Millionen Menschen in 850 EPZs. Die ILO kritisiert an diesen EPZs, dass „die

heimische Wirtschaft nur in Ausnahmefällen davon profitiert und zahllose Menschen in die Abhängigkeit unqualifizierter Arbeit und niedriger Löhne geraten“ (Knox/Marston 2001: 374). Ein Beispiel hierfür ist die Maquiladora-Industrie in Mexiko, an der Grenze zu den USA. Die dort angesiedelten 3.500 Firmen zeichnen für 95% der Exporte Mexikos verantwortlich, aber lediglich für 5% der Arbeitsplätze des Landes (White 2003: 20). Der Beschäftigungseffekt ist demnach vergleichsweise vernachlässigbar.

In Asien kam es während des Wirtschaftsbooms in den 1980ern zu einem rapiden Wachstum der arbeitsintensiven Exportindustrie. Dies resultierte in einer Zunahme von Arbeitsplätzen, von der vor allem Frauen stark profitiert haben. In Bangladesch existierten 1978 lediglich vier Bekleidungsfabriken. Bis zum Jahr 1995 ist diese Zahl auf über 2.400 angestiegen. Der Anteil der Frauen unter 25 Jahren an den über 1,2 Millionen Angestellten war ungefähr 90% (Carr/Chen 2001: 17). Während der Asienkrise in den 1990ern kam es zu Massenentlassungen gerade in den erwähnten Produktionszweigen und Qualifikationsniveaus. Die Alternativen der arbeitslos gewordenen Frauen sind wenige und kurzfristig meist nur im informellen Sektor zu finden. Für derartig marginalisierte Frauen ist Sexarbeit oft eine lukrative Einkommensquelle. Prostitution trägt zwischen zwei und 14% zum BSP der Ökonomien Thailands, Indonesiens, Malaysias und der Philippinen bei (Yeates 2001: 61).

Im Vergleich zu Asien oder Lateinamerika verfügen die meisten Länder Afrikas, mit Ausnahme Südafrikas, über keine ausgeprägte und diversifizierte Exportindustrie. Rohstoffe und Agrarprodukte dominieren nach wie vor die Exportmärkte. Traditionelle Arbeitsplätze in der Lebensmittelverarbeitung und –zubereitung sowie im Handwerk und im Verkauf von lokalen Produkten werden zunehmend durch billige Importe z. B. aus Asien oder Südafrika gefährdet. Ausländisches Investment tendiert zur Schaffung großer, hochtechnologisierter Einheiten und kreierte nur selten in dem Ausmaß formale Arbeitsplätze, in dem es Arbeitslosigkeit durch die Zerstörung kleinbetrieblicher, traditioneller Strukturen provoziert. Der informelle Sektor ist mit einem 93%igen Anteil an allen neu geschaffenen Arbeitsplätzen (Xaba/Horn/Motala 2002: 3) der wichtigste und prominenteste „Arbeitgeber“ sowohl in ruralen als auch urbanen Gebieten Sub-Sahara Afrikas. Es ist sicherlich nicht zielführend für einen Protektionismus von unproduktiven Aktivitäten zu plädieren, nichtsdestotrotz werden durch diese Auswirkungen der Globalisierung zahllose Existenzen gefährdet (Carr/Chen 2001).

Ein Großteil der Entlassenen, Enteigneten oder „überschüssigen“ Arbeitskräfte flüchtet notgedrungen in den informellen Sektor. Dies hat zur Folge, dass immer mehr Bereiche innerhalb des informellen Sektors übersättigt sind, vor allem jene mit niedrigen Einstiegsbarrieren aber auch niedrigen Profitaussichten (z.B. Verkauf von Gütern auf den Straßen). Je mehr Menschen gezwungen sind, sich im in-

formellen Sektor zu betätigen, desto geringer werden die Profitmargen. Eine un-
ausweichliche Folge ist eine fortschreitende Verarmung großer Bevölkerungsteile.

3. Die Zukunft des Informellen Sektors

Der Informelle Sektor wird längst nicht mehr als kurz- bis mittelfristiges Phänomen in Entwicklungsländern gesehen, die sich im Sinne des modernisierungstheoretischen Entwicklungsparadigmas in einer Transformationsphase zu „modernen, entwickelten“ Ökonomien befinden, sondern als ein wesentliches Merkmal von Entwicklungsländern akzeptiert. Als Reaktion auf diese Erkenntnis hat die ILO das Spektrum ihrer Hauptaufgabenbereiche um den informellen Sektor erweitert. Ansätze zur Verbesserung der Bedingungen und Umstände von Beschäftigten im informellen Sektor beinhalten unterschiedlichste Vorschläge, die positiven Aspekte von Globalisierung zu maximieren und die negativen Implikationen zu minimieren. In der 78. Sitzung der International Labour Conference im Jahr 1991 war das „Dilemma des Informellen Sektors“, das darin bestand „whether to promote the informal sector as a provider of employment and incomes or to seek to extend regulation and social protection to it and thereby possibly reduce its capacity to provide jobs and incomes for an ever expanding labour force“ (ILO 1991: 2) eines der Hauptanliegen auf der Agenda. Der seitdem verfolgte integrierte Ansatz der ILO forciert die Arbeitsplatzbeschaffung und den rechtlich-sozialen Schutz von Beschäftigten gleichermaßen. Dabei wird die Stärkung der Fähigkeit zum Lobbying gegenüber der formalen Wirtschaft und den Gesetzgebern auf den verschiedenen Ebenen als einer der wichtigsten Aspekte im Bezug auf die Unterstützung der Menschen im informellen Sektor erachtet. Der „Globalisierung von oben“ sollte eine „Globalisierung von unten“ entgegen gestellt werden. Einige Gruppen sind in diesem Zusammenhang bereits gut organisiert und decken ein breites Spektrum an Interessen ab, von Umwelt über Landwirtschaft bis zu KonsumentInnenrechten. Die Beschäftigten im informellen Sektor sind aber mit wenigen Ausnahmen sowohl auf lokalen, als auch nationalen und globalen Ebenen schlecht organisiert. Dieser niedrige Organisationsgrad steht in diametralem Gegensatz zu ihrer stetig steigenden Zahl, weshalb es eine Priorität ist, Organisationen und Verbände zu gründen und diese im Folgenden in die Lage zu bringen, Probleme aufzuzeigen, Interessen zu artikulieren und Strategien zur Verbesserung der jeweiligen Situation vor Ort zu entwickeln. Genau wie den Gewerkschaften ist es auch für die Beschäftigten im informellen Sektor nur möglich, kollektiv Ziele anzustreben und zu erreichen.

Ein positives Beispiel in diesem Zusammenhang ist die Stadt Durban in Südafrika. Dort haben sich Vertretungen der Straßenhändler (Informal Trade Management Board) sowie der Frauen im informellen Sektor (Self-Employed Womens Union) organisiert und waren aktiv in die Ausarbeitung der „Informal Economy

Policy“ der Stadt involviert. Die entwickelten Strategien spiegeln die Vorreiterrolle Durban im südafrikanischen - und wohl auch im afrikanischen - Zusammenhang wider und implizieren eine offizielle Anerkennung des informellen Sektors sowie zahlreiche Verbesserungen der Arbeitsumstände der Betroffenen. Hier war und ist es gerade die lokale Regierung, die auf die Miteinbeziehung der Organisationen und dadurch die Repräsentation der informell Beschäftigten Wert legt und somit langfristig den nachhaltigsten Pfad der Stadtentwicklung beschritten hat. Entwicklungszusammenarbeit kann gerade im Bereich der Bildung von derartigen Organisationen unterstützend wirken, beispielsweise beim Aufbau von Organisations-, Management- und Kommunikationsstrukturen. Es ist jedoch zunächst anzustreben, das Informationsdefizit aufzuholen, denn in vielen Entwicklungsländern wurde der informelle Sektor lange Zeit negiert. Es fehlt an qualitativen und quantitativen Daten, um überhaupt angemessene Strategien entwickeln und Alternativen aufzeigen zu können. Aufklärungs- und Aktionsprogramme, mehr Forschungsarbeit, Etablierung lokaler und internationaler Organisationen mit entsprechendem Networking und ein ernster Dialog zwischen den Menschen im informellen Sektor und den Gesetzgebern auf unterschiedlichen Ebenen sind Maßnahmen, die von internationaler EZA initiiert und unterstützt werden können.

Literatur

- Brecher, Jeremy, Tim Costello und Brendan Smith. 2000. *Globalization from below*. Cambridge: South End Press.
- Carr, Marilyn, Martha Alter Chen. 2001. *Globalization and the informal economy: how global trade and investment impact on the working poor*. Research paper compiled for WIEGO (Women in Informal Employment Globalizing and Organizing). Universities of Harvard and Sussex.
- Charmes, Jaques. 2000. *The Contribution of Informal Sector to GDP in Developing Countries: Assessment, Estimates, Methods, Orientations for the Future*. Paper prepared for the 4th Meeting of the Dheli Group on Informal Sector Statistics, 28-30 August 2000, Geneva.
- ILO, International Labour Office. 1972. *Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. Geneva: ILO Publications.
- ILO, International Labour Office. 1991. *The urban informal sector in Africa in retrospect and prospect*. Geneva: ILO Publications.
- ILO, International Labour Office. 2002a. *Decent Work and the Informal Economy*. Report VI, International Labour Conference, 90th Session. Geneva: ILO Publications.
- ILO, International Labour Office. 2002b. *Women and Men in the Informal Economy. A Statistical Picture*. Geneva: ILO Publications.
- Knox, Paul, Sallie Marston. 2001. *Humangeographie*. Heidelberg, Berlin: Spektrum Akademischer Verlag.

- Mahnkopf, Birgit. 1996. „Die Internationalisierung der Produktion: Ihre Folgen für Arbeitsmärkte und Gewerkschaften in den Industrieländern.“ *Stiftingtaler Gespräche*, Nr. 1 (1996), 25-41.
- Werner, Klaus, Hans Weiss. 2001. *Schwarzbuch Markenfirmen. Die Machenschaften der Weltkonzerne*. Wien, Frankfurt am Main: Deuticke.
- White, Lyal. 2003. „Latin lessons for SA.” *Mail&Guardian*, 5.-22.9.2003, 20.
- Xaba, Janijie, Pat Horn, Shirin Motala. 2002. *The Informal Sector in Sub-Saharan Africa*. ILO Working Paper on the Informal Economy. Geneva: ILO Publications.
- Yeates, Nicola. 2001. *Globalization and Social Policy*. London: SAGE Publications Inc.

Abstracts

Der informelle Sektor ist ein integraler Bestandteil der Ökonomien von Entwicklungsländern. Trotz einzelner, allgemein gültiger Charakteristika von Informalität zeichnet sich der Sektor durch große Heterogenität aus. In den vergangenen Jahrzehnten ist der informelle Sektor in allen Entwicklungsländern zum Teil stark gewachsen. Dies hat zahlreiche Gründe, hängt aber wesentlich mit der zunehmenden Deregulierung und Liberalisierung der globalen Wirtschaft zusammen. Für die im informellen Sektor Beschäftigten bedeutet Globalisierung tendenziell eine Verschlechterung ihrer Arbeitsbeziehungen und –umstände. Der unzureichende Organisationsgrad innerhalb des informellen Sektors ist eine der größten Hürden im Bezug auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, beispielsweise durch die Verhandlung von Arbeitsverträgen oder sozialen Rechten.

The informal sector is an integral part of the economies of developing countries. The sector is characterised by an enormous heterogeneity despite several, universally valid facets of informality. In the past decades the informal sector has grown in all parts of the developing world. This has many reasons, but connects substantially to the increasing deregulation and liberalisation of the global economy. Globalisation tends to result in a deterioration of work relations and circumstances for the informal labour force. The insufficient grade of organisation within the informal sector is one of the main obstacles with regards to any improvement of the work environment, for example through negotiating work contracts or social rights and protection.

Ingrid Pranger
 Institut für Geographie der Universität Innsbruck
 Bruno-Sander Haus, 7. Stock, Innrain 52
 6020 Innsbruck
 email: ingrid.pranger@uibk.ac.at

KAAN TASLI

The Empowerment Approach and the Women and Development Discourse

1. Introduction

This paper presents the most recent approach in the Women and Development discourse, the Empowerment Approach, and discusses it within the context of historical developments of the discourse. The Women and Development discourse has been experiencing a continuous shift in its policy approaches from the 1950s onwards. The Welfare Approach, which can be identified as the earliest approach, was most popular during the period between 1950 and 1970. This approach was followed by the Women in Development (WID) approach which took over the field in the 1970s and the 1980s with its three sub-approaches: the Equity, the Anti-Poverty, and the Efficiency Approach. Starting from the late 1970s and early 1980s, a third approach, namely the Gender and Development (GAD), began to emerge. And finally, in the mid 1980s, soon after the GAD, the Empowerment Approach came out as a new approach in the discourse. The Empowerment Approach, which was developed mainly by the Third World women, is a critical response to the earlier approaches in the Women and Development discourse. Thus, before moving to our discussion of the Empowerment Approach, it would be useful to have a quick look at the development of these earlier approaches.

1.1 The Welfare Approach

The Welfare Approach emerged from the social welfare model of the colonial administrations and the post-war development agencies. It addresses women solely in their roles as wives and mothers, and its policies are restricted to simple welfare concerns such as nutritional education and home economics. Here, women are passive recipients of the development process rather than being its active participants (Razavi/Miller 1995: 6-7). The main instrument of this approach is the delivery of free goods and services in form of food aid, relief aid, mother-child health programs, family planning programs, etc. The Welfare Approach remains still popular since it is a »politically safe« approach which does not attempt to change the traditional role of women (Moser 1993: 58-61).

1.2 The Women in Development (WID) Approach

The Women in Development Approach: The WID has its origins in the influential work *Woman's Role in Economic Development* by the Danish economist Ester Boserup (1970). Boserup (1970: 174) argues that economic development is accompanied by two major movements: first, the movement of population from the village to town, and, second, the movement from agricultural to non-agricultural activities. In examining the impacts of these two movements on the sexual division of labor, Boserup concludes that economic development effects women's position and situation within the sexual division of labor in an adverse manner, and deteriorates their status. As Eva Rathgeber (1990: 490) states, Boserup's work is significant for the reason that it was the first to use gender as a variable in analysis of data and evidence which had long been available.

The term WID was initially used by the Washington-based network of female development professionals (Society for International Development, Women's Committee of the Washington, D.C. chapter) who criticized the existing development theories and practices on the basis of the new evidence provided by Boserup as well as their own experiences. They argued that 'modernization' was impacting women in an unfavorable manner, and demanded as a solution the better integration of women into the economic system. This demand coincided with the rise of American liberal feminist movement which seeks »to integrate women into the mainstream of economic, political and social life« with necessary reforms in laws and institutions, as well as in attitudes (Young 1993: 129).

The term WID became popular during the United Nations Decade for Women (1976-1985) which started following the First World Conference on Women held in Mexico City in 1975. During this period, the WID became institutionalized in the United Nations system as well as in governments, development agencies, and NGOs. The popularity of the approach encouraged new discussions and research allowing the women to become visible in development theory and practice.

1.2.1 *The Equity Approach*

The first WID approach is the Equity Approach. Based on the assumption that economic growth has a negative impact on women, this approach advocates equal distribution of the benefits of development between men and women. It supports women's integration into the development process through access to employment and marketplace. The concerns of the Equity Approach are not limited to economic inequality only. As Mayra Buvinic (1986: 659) points out, »the equity model [...] is concerned with the inequality between women and men, both in private and public spheres of life and across socio-economic groups.« The Equity demands economic and political autonomy for women through top-down intervention of the state. However, as Caroline Moser (1993: 65) states, »recognition of equity

[...] did not guarantee its implementation in practice«. Buvinic (1986: 660) explains the resistance against the Equity Approach due to its potential to redistribute resources from men to women, and to change the balance of power.

1.2.2 The Anti-Poverty Approach

The second WID approach is the Anti-Poverty Approach, which is considered to be a milder form of the earlier Equity Approach. The Anti-Poverty shifts the emphasis from reducing inequality between women and men to reducing income inequality (Moser 1993: 67). Buvinic (1983, quoted in Razavi/Miller 1995: 10) argues that the emphasis on poor women (and by implication on poor men) made the feminist agenda less threatening to male bureaucrats and program implementers. It focuses mainly on the low-income women with the principal goal of poverty reduction. As a result, two overlapping anti-poverty strategies emerged. The first strategy was the creation of employment for increasing the income of the poor. The second strategy was the so-called Basic Needs Strategy. According to this strategy, the main aim of the development effort is to meet the basic human needs, including physical needs such as food, clothing, shelter, as well as social needs such as education and human rights (Razavi/Miller 1995: 9). Buvinic (1986: 653) also argues that a large number of projects designed during this period had »misbehaved« since their economic objectives were subverted into welfare action during their implementation.

1.2.3 The Efficiency Approach

The Efficiency is the third WID approach. It has been very popular since the 1980s. Its emergence coincided with the rising popularity of neo-classical economic model. This approach regards women as an underutilized asset for development. Thus, it seeks to ensure that development is made more 'efficient' and 'effective' through women's economic contribution. According to the main assumption of this approach, increased economic participation automatically leads to increased equity. As Moser (1993: 70) argues, this approach shifted the focus away from 'women' to 'development'. The practical implications of the efficiency approach are inter-linked with those of the so-called 'Structural Adjustment Programs' (SAPs) which are also an outcome of the neo-classical economic model. According to Moser (1993: 71), the Efficiency Approach and the SAPs define economies only in terms of marketed goods and services, and focus only on women's productive role. Women's reproductive role, which is not a part of the paid economy, is not taken into account. The result was an increase of women's unpaid work burden: "What is regarded by economists as 'increased efficiency' may instead be a shifting of costs from the paid economy to the unpaid economy. For instance, a reduction in the time patients spend in hospital may seem to be an in-

crease in the efficiency of the hospital [...] the money costs of the hospital per patient fall but the unpaid work of women in the household rises” (Elson 1989, quoted in Sparr 1994: 17).

Rathgeber (1990: 491-492) summarizes the criticism of the WID in the following three points. First, the WID is »solidly grounded in traditional modernization theory« which considered development simply identical with industrialization. Second, it is »nonconfrontational« and puts its main emphasis on the question »how women could be better ‘integrated’ into ongoing development initiatives« without challenging the existing structures. And third, the WID focuses only on the productive aspects of women’s work, and ignores other aspects of their lives.

1.3 The Gender and Development (GAD) Approach

The GAD Approach emerged in the 1980s from the criticism of the earlier WID, and has its roots in social feminism: “Socialist feminists have identified the social construction of production and reproduction as the basis of women’s oppression and have focused attention on the social relations of gender, questioning the validity of roles that have been ascribed to both women and men in different societies” (Rathgeber 1990: 494).

The root-concept of this approach is the term ‘gender’. While the term ‘sex’ refers to the province of biology, i.e. fixed and unchangeable qualities, the term ‘gender’ is the province of social science, i.e. qualities which are shaped through the history of social relations and interactions (Whitehead, quoted in Østergaard 1992: 6). In other words, ‘gender’ is a social and cultural construct which refers to the »relative position of men and women« within the family as well as society (Razavi/Miller 1995: 13). The GAD shifts the focus from ‘women’ to ‘social relations of gender’. As a ‘holistic’ approach, the GAD considers the gender relations in the complex environment of socio-economic and political structures. It regards women as agents of change rather than passive recipients of development efforts, and puts a strong emphasis on women’s emancipation.

The most fundamental instrument of the GAD is the so-called ‘gender mainstreaming’ which aims to increase gender awareness and bring about an institutional change in all areas and levels of public life: “[Gender mainstreaming] is a strategy for making women’s as well as men’s concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in all political, economic and social spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality” (Economic and Social Council of the United Nations 1997, quoted in United Nations 1999: ix).

The Gender Mainstreaming implies a »gender-sensitive institutional change« (Goetz 1997: 2). The relevant institutions include all possible institutions of the

state, the market, and the community, beside the primary institution of the family. The institutional change is supposed to come from above through 'top-down strategies' which require support and political will of the state. According to Kate Young (1997: 53), the state has an important function here due to its dual role as major employer and allocator of social capital.

One problem with the Gender Mainstreaming is that it is an extremely demanding task which is rather difficult to implement. Furthermore, hoping for the state to support for the implementation of the Gender Mainstreaming seems to be contradictory due to women's poor representation and lack of decision-making power in the state apparatus: "It might be more useful to realize that feminist visions regarding mainstreaming as a tool for changing gender power relations, do not match the reality of governments and development institutions. [...] Feminists have to realise that states are institutions where male privileges are deeply embedded" (Arnfred 2001: 82-83).

Another point of criticism raised by Signe Arnfred (2001: 75) is that »the term 'gender' is used as a neutral term, referring to both women and men.« The Author states that despite its good intentions of politicizing women's issues in development, the GAD seems to have had an opposite effect: "In the context of development discourse gender has become an issue of checklists, planning and 'political correctness'. Through the terminology of gender women's issues have become depoliticized" (Arnfred 2001: 76).

Moreover, Arnfred (2001: 79-82) argues that the GAD loses its critical edge and moves from margin to center during its implementation by governments or major development institutions such as World Bank. The author argues that there is a general risk that the Gender Mainstreaming is simply understood as integration into the existing agendas.

2. The Empowerment Approach

The Empowerment Approach which is the most recent approach in the Women and Development discourse developed in the mid 1980s. It differs from the earlier approaches in some fundamental points. First of all, in contrast to the earlier approaches, »the origins of the empowerment approach are derived less from the research of the First World women, and more from the emergent feminist writings and grassroots organizational experience of Third World women« (Moser 1993: 74). In this sense, the Empowerment Approach is a critical response of the Third World women to the practices of the earlier approaches of the discourse. Second, the Empowerment Approach emphasizes the need to change structures instead of trying to integrate women into these structures. Instead of top-down strategies, it relies on bottom-up strategies, in particular on grass-roots organization of women.

Third, the Empowerment defines itself as a political movement not only against gender discrimination, but also against all forms of discrimination.

The Empowerment which sees the sources of women's subordination in existing structures puts a strong emphasis on challenging them at all levels. The structures of inequity begin within the family, and include all socio-economic and political structures. These structures are strengthened by socio-cultural norms. As DAWN (1987: 26) puts it, »gender-based subordination is deeply ingrained in the consciousness of both men and women [...] and reinforced through religious beliefs, cultural practices, and educational systems.«

According to the Empowerment, women's experiences in socio-economic and political structures are determined, in addition to gender, by other factors such as class, nation, ethnicity, and "race". As Kamla Bhasin (1995, quoted in Townsend et al. 1999: 19) argues, »the goal of women's empowerment is not just to change hierarchical gender relations but to change all hierarchical relations in society, class, caste, race, ethnic, North-South relations.« DAWN (*ibid.*: 19) refers to this as 'Third World feminism' which calls for the »deepest and broadest development of society and human beings free of all systems of domination.«

While accepting that women share a common experience of subordination, the Empowerment emphasizes that there must be a »diversity of feminisms« (*ibid.*: 18). The idea of diversity suggests that feminism can be defined differently by different women in accordance with their particular needs, concerns, and experiences. The Empowerment understands feminism as a 'political movement', and suggests that feminism, like all political movements, can be diverse in its issues, goals, and methods. Such a diversity gives feminism a dynamic, flexible and sensitive character making it more powerful to challenge the status quo (*ibid.*: 79). Similarly, Chandra Mohanty (1997: 83) warns against regarding women as a homogeneous group with a historical and universal unity which is based on the generalized notion of subordination. According to Mohanty, such a generalized mode of thought ignores other dimensions of the matter such as social, class and ethnic identities.

2.1 Defining Power

Because »equality for women is impossible within the existing economic, political and cultural processes that reserve resources, power and control for small groups of people« (DAWN 1987: 20), women must increase their 'power' in order to challenge the structures from outside. 'Power', the root-concept of empowerment, is defined less in terms of domination over others, and more in terms of capacity of women to increase their own self-reliance and internal strength (Moser 1993: 74). In order to clarify this point, it is necessary to look at different meanings of

the term 'power'. Jo Rowlands (1997: 11) distinguishes between 'power over', 'power to', 'power with', and 'power from within'.

2.1.1 *Power-Over*

This type of power refers to a relationship of domination and subordination: "If power is defined as 'power over', a gender analysis shows that power is wielded predominantly by men over other men, and by men over women. Extending this analysis to other forms of social differentiation, power is exercised by dominant social, political, economic, or cultural groups over those who are marginalised" (Rowlands 1995: 101-102).

Power-over is a »zero-sum« (Oxaal/Baden 1997) meaning that groups or persons cannot increase their power without leading to loss of power for others.

2.1.2 *Power-To*

Power-to is a »generative and productive power [...] which creates new possibilities and actions without domination« (Rowlands 1997: 13). It »relates to having decision-making authority, power to solve problems and can be creative and enabling« (Oxaal/Baden 1997). Power-to is not a 'zero-sum'. Here, persons or groups can increase their power without diminishing the power of others. Power-to is achieved by increasing one's ability to resist and challenge power-over (Rowlands 1997: 12). Practical implications of power-to are: capacity-building; supporting individual decision-making; and leadership (Oxaal/Baden 1997: 3).

2.1.3 *Power-With*

Power-with is exercised commonly with others, for instance in a social group. As Zoe Oxaal and Sally Baden (*ibid.*) put it, it »involves people organizing with a common purpose or common understanding to achieve collective goals«, and relates closely to the concept of 'collective empowerment': "Collectively, people feel empowered through being organized and united by a common purpose or common understanding. Power-with involves a sense of the whole being greater than the sum of individuals, especially when a group tackles problems together" (Williams *et al.* 1994: 233). The practical implications of power-with are social mobilization; and building alliances (Oxaal/Baden 1997: 3).

2.1.4 *Power-From-Within*

Power-from-within refers to the power stemming from the inner deepness of an individual: "[...] the spiritual strength and uniqueness that resides in each one of us and makes us truly human. Its basis is self acceptance and self-respect which extend, in turn, to respect for and acceptance of others as equals" (Williams *et al.* 1994: 233).

An important quality of this power is that »[it] cannot be given; it has to be self-generated« (Kabeer 1994: 229). Its practical implications include increased self-esteem; increased consciousness; and confidence building (Oxaal/Baden 1997: 3).

2.2 Defining Empowerment

The definition of 'empowerment' depends on how its root-concept 'power' is defined. Empowerment in terms of power-over is limited to increasing women's participation in political and economic structures (Rowlands 1997: 13). Empowerment as such seeks to integrate women into the existing structures without challenging these structures. For Rowlands (1998: 12-13), empowerment as such represents the particular view of 'development-as-Westernization': "[W]omen should somehow be 'brought into development' and become 'empowered' to participate within the economic and political structures of the society. They should be given the chance to occupy positions of 'power', in terms of political and economic decision-making. This view of empowerment is consistent with the dictionary definition of the term, which focuses on delegation, i.e. on power as something which can be bestowed by one person upon another. The difficulty with this view of 'empowerment' is that if it can be bestowed, it can just as easily be withdrawn: in other words, it does not involve a structural change in power relations. [...] Women's 'empowerment' is, in this sense, an instrumentalist approach to achieving the economic growth of the developmentalist discourse [...]" (*ibid.*).

The genuine empowerment which is based on other forms of power includes the processes that lead people to perceive themselves as able and entitled to make decisions. It involves the full range of human abilities and potential, and implies »undoing negative social constructions, so that the people affected come to see themselves as having the capacity and the right to act and have influence« (Rowlands 1995: 102-103): "Empowerment is [...] a process by which oppressed persons gain some control over their lives by taking part with others in development of activities and structures that allow people increased involvement in matters which affect them directly. In its course people become enabled to govern themselves effectively. This process involves the use of power, but not 'power over' others or power as dominance as is traditionally the case; rather, power is seen as 'power to' or power as competence which is generated and shared by the disenfranchised as they begin to shape the content and structure of their daily existence and so participate in a movement for social change" (Bystydzienski 1992: 3, quoted in Yuval-Davis 1994: 179-180).

In order to explain the concept of empowerment, Naila Kabeer (2001: 18-19) uses the term 'disempowered'. According to Kabeer to be disempowered implies to be denied choice: "[E]mpowerment [...] is inescapably bound up with the condition of disempowerment and refers to the process by which those who have been denied

the ability to make choices acquire such an ability. In other words, empowerment entails a process of change. People who exercise a great deal of choice in their lives may be very powerful, but they are not empowered in the sense in which I am using the word, because they were never disempowered in the first place" (*ibid.*). In this definition, the term 'choice' has an important place. According to Kabeer, some choices have greater significance in people's life such as choice of livelihood, where to live, whether to marry, who to marry, whether to have children, how many children to have, freedom of movement, etc. She refers to these critical choices as 'strategic life choices', and considers empowerment as »the expansion in people's ability to make strategic life choices in a context where this ability was previously denied to them« (*ibid.*).

Moser (1989: 1815) underlines the ability to make choices as well as control over material and non-material resources. She defines the Empowerment as: "the capacity of women to increase their own self-reliance and internal strength. This is identified as the right to determine choices in life and to influence the direction of change, through the ability to gain control over material and non-material resources."

The multitude of definitions shows that there is not a commonly agreed meaning of the Empowerment. Some regard this abstractness as a positive feature; others emphasize the necessity of giving a concrete meaning to empowerment. Kabeer (2001: 18), for instance, argues that the value of the concept lies precisely in its 'fuzziness': "I like the term empowerment because no one has defined it clearly yet; so it gives us a breathing space to work it out in action terms before we have to pin ourselves down to what it means" (An NGO activist, quoted in Kabeer 2001: 18) Rowlands (1997: 8), on the other hand, argues that the failure to define empowerment weakens the concept's value.

2.3 Processes of Empowerment

Rowlands distinguishes between 'personal empowerment', 'collective empowerment' and 'empowerment in close relationships'. She finds this distinction »a necessary and helpful one in thinking further about processes of empowerment and how to approach conceptualization which might serve a practical purpose in organizational and planning terms« (1998: 22).

2.3.1 Personal Empowerment

Personal empowerment of the individual woman which is an unique experience involves particularly »developing a sense of self and individual confidence and capacity, and undoing the effects of internalized oppression« (Rowlands 1995: 103). It furthermore implies a sense of agency through which a woman can interact with her surroundings and cause things to happen (Rowlands 1997: 111-112).

Rowlands provides also a catalogue of 'core values' which are considered to be products of empowerment processes. Their increase is an evidence that the empowerment has been taking place. The core values for personal empowerment are: self-confidence; self-esteem; sense of agency; 'self' in a wider context; and dignity (*ibid.*).

2.3.2 *Collective Empowerment*

Collective empowerment refers to women's achievements resulting from collective group action. Here, »individuals work together in order to achieve a more extensive impact than each could have had alone« (Rowlands 1995: 103). The core values include: sense of collective agency; self organization and management; group identity; and group dignity (Rowlands 1997: 115-116 and 1998: 23).

2.3.3 *Empowerment in Close Relationships*

Empowerment in close relationships relates to women's experiences with their immediate family members, in particular with their husbands and children, but also with their parents, parents-in-law, etc. It is about »developing the ability to negotiate and influence the nature of the relationship and decisions made within it« (Rowlands 1995: 103). Empowerment in close relationships is the hardest to achieve since the individual woman is here »up against it on her own« (Rowlands 1998: 23). It demands a certain degree of personal empowerment, and »could be seen as an area of change arising from personal empowerment processes« (*ibid.*: 24). Here, the core values include: ability to negotiate; ability to communicate; ability to get support; self-organization and management; ability to defend self/rights; sense of 'self' in the relationship; and dignity (Rowlands 1997: 119 and Rowlands 1998: 24).

The distinction between the empowerment processes does not imply that these processes take place independently. As Rowlands (1997: 127) states, »the three dimensions of empowerment [...] are closely linked [and] positives changes in one dimension can encourage changes in either the same dimension or in another.« There exists a strong link particularly between individual and collective empowerment. Personal empowerment can be regarded as a precondition for collective empowerment, because »without empowerment at a personal level it is very hard for the individual to be active collectively« (*ibid.*: 115). This is true also the other way around: women need to empower themselves collectively in order to defend their individual achievements: "[W]hile individual women may play an important role in challenging [the structures of] constraints, structural inequalities cannot be addressed by individuals alone. Individual women can, and do, act against the norm, but they may have to pay a high price for exercising such autonomy and their impact on the situation of women in general remains limited. [...] individu-

al empowerment is a fragile gain if it cannot be mobilised in the interests of collective empowerment” (Kabeer 2001: 47-48).

Srilatha Batliwala (1994: 132) argues that »radical changes are not sustainable if limited to a few individual women, because traditional power structures will seek to isolate and ostracize them.« Young (1993: 158-159) warns against equating individual empowerment simply to »individual advancement«, and states that empowerment includes both individual change and collective action. She criticizes the mainstream development discourse which focuses mainly on the individual dimensions of the empowerment: “[This] is closely allied to the current emphasis on the individualistic values; people ‘empowering themselves’ by pulling themselves up by the their bootstraps; in other words self-reliance in its most narrow interpretation. With the emphasis on individualism, co-operation becomes submerged, and there is no mention of the need to alter existing social structures” (Young 1993: 159).

In this sense, individual empowerment and collective empowerment - as well as empowerment in close relationships - are integral and complementary to each other, and the process of empowerment is sustainable only as a whole.

2.4 Empowerment as a Political Process

The empowerment underlines the need for radical changes in socio-economic and political structures, and this at all levels from the household to the state. This ambitious goal which demands awareness and support of the masses has strong political connotations. According to Batliwala (1994: 134), in order to be able to transform the structures, the empowerment approach must become a political force in form of an organized mass movement. Women’s political empowerment can take place within and outside formal politics. For formal politics the main issue is women’s limited access to institutional power in terms of key positions in the state bureaucracy, representation in legislative bodies at local, national, and international levels, participation in political parties, etc. Oxaal/Baden (1997: 12-13) give a list of measures for increasing women’s participation in formal politics, which include reform of political parties; quotas; training for developing political skills; development of political organizations; etc. However, measures for increasing the number of women in formal politics are not sufficient. The struggle within the formal politics must be supported from outside: “Women in politics may be elites, in positions due to their personal connections with male politicians and be unable or unwilling to represent grassroots women’s interests. [...] it is important to ‘feminise’ the power spaces, so that there are increasing number of women in the spaces where decisions are taken nationally and internationally, but that it is also necessary to simultaneously strengthen women’s movement as a political lobbying force that can establish dialogue with those very power structures” (Herrera quoted in Oxaal/Baden 1997: 13).

Women's »collective public action« outside the formal politics aims at »gaining a voice, having mobility and establishing a public presence« (Johnson quoted in Rowlands 1997: 18). Collective public action enables women to exert pressure on formal politics in favor of their practical and strategic gender needs, and gains importance particularly where women have limited access to formal politics.

2.5 Empowerment as a Bottom-Up Process

In contrast to the earlier approaches which use top-down strategies, the Empowerment Approach relies on bottom-up strategies. Being 'bottom-up' implies that empowerment is not something that can be planned and implemented from the top by outsiders. As Oxaal/Baden (1997: 4) put it, the external agencies and bodies cannot claim to 'empower women'; women empower themselves. The external bodies can only act as 'enablers', and »provide women with enabling resources which allow them to take greater control over their own lives, to determine what kinds of gender-relations they would want to live within, and to devise the strategies and alliances to help them get there« (Kabeer 1994: 97).

And, being a 'process' implies that empowerment cannot be defined in terms of specific activities or end results (Oxaal/Baden 1997: 4). It is a long-term dynamic process which determines its own route: "[E]mpowerment process will take a form which arises out of a particular cultural, ethnic, historical, economic, geographic, political, and social location; out of an individual's place in the life cycle, specific life experience, and out of the interaction of all the above with gender relations prevailing in society" (Rowlands 1997: 129-130).

Instruments of the empowerment approach include: consciousness raising, organization, mobilization, and networking. The consciousness raising asserts that women's empowerment requires awareness of the complex factors causing their subordination (Batliwala 1994: 136). In this connection, 'popular education' has a major role to play. Organization, mobilization, and networking relate closely to the collective dimension of the empowerment, and aim at gathering grassroots women around economic, social, and political goals.

3. Conclusion

The Empowerment Approach sees the failure of earlier approaches partly in their top-down strategies. A structural change which is supposed to come from the top requires the political will of the state. However, women's inferior position in socio-economic and political structures, and of course in state institutions, constitutes a serious obstacle for top-down strategies. Pointing to this dilemma, the empowerment approach urges for bottom-up strategies which should start at grass-roots levels. At this point, the Women and Development discourse is confronted with a critical question: does utilization of bottom-up strategies imply that top-down

strategies and the struggle at the state level need to be abandoned? Razavi/Miller (1995: 33), for instance, argue that there are convergence points between top-down and bottom-up strategies which need to be explored. DAWN (2000: 16, quoted in Arnfred 2001: 82.83), a strong defender of the Empowerment Approach, acknowledges that »despite the formidable obstacles ...] to abandon the project of institutionalizing gender is not an option.« Bottom-up and top-down strategies can be implemented simultaneously in order to put pressure on structures from both directions. And, as regards the role of the state, as John Friedman (1992: 7) argues, local empowering action requires a strong state, and an alternative development which begins locally cannot end there. The Empowerment can integrate strategies and tools of the earlier approaches which proved to be useful in women's struggle.

Another point of criticism accuses the earlier approaches of the discourse for becoming easily mainstream. The GAD, for instance, is criticized for losing its critical itch, and moving from margin to center during its implementation (Arnfred 2001: 79). Similarly, the Equity Approach of the WID was forced to ease its rhetoric and get rid of its critical elements. As a result, the milder and less threatening Anti-Poverty was developed. This point should however be considered as a general risk – rather than a condemnation? - which also concerns the Empowerment Approach. As Kabeer (2001: 28) states, although the Empowerment is a process of social change, which is not easily captured by quantitative data, major development institutions are interested in quick, concrete, and quantifiable results. This problem becomes visible, for instance, in the case of micro-credit programs where the Empowerment has been reduced to a formal goal. As Brooke Ackerly (1997: 150-151) argues, the competition among the development organizations for donor funds created the competing goal of repayment rates which are easy to measure and compare. Pointing to the same problem, Goetz and Sen Gupta (1996: 47) argue that »women's high demand for loans and regular payment rates are commonly taken as proxy indicators for empowerment.« The Empowerment is confronted with the risk of becoming a buzzword where its perspectives lose their sharpness and become diluted (Batiwala 1994: 129).

Summing up, those who want to work within the framework of the Empowerment Approach should keep in mind that the genuine Empowerment is a long-term process with socio-economic, political, and cultural aspects. They should, on one hand, be open to employ the instruments of earlier approaches – especially those of the GAD; on the other hand, however, be aware against the risks mentioned above. The success of Empowerment depends on how they tackle with these challenges.

References

- Ackerly, Brooke. 1997. *What's in a Design? The Effects of NGO Programme Delivery Choices on Women's Empowerment in Bangladesh*. In: *Getting the Institutions Right for Women in Development*, Ed. Anne Marie Goetz, London/New York: Zed Books, 140-158.
- Arnfred, Signe. 2001. *Question of Power. Women's Movements, Feminist Theory and Development Aid*. In: *Discussing Women's Empowerment. Theory and Practice* (SIDA Studies, No: 3), Ed. Anne Sisask, Stockholm: SIDA, 73-87.
- Batliwala, Srilatha. 1994. *The Meaning of Women's Empowerment: New Concepts from Action*. In: *Population Policies Reconsidered. Health, Empowerment, and Rights*, Eds. Gita Sen/Adrienne Germain/Lincoln C. Chen, Boston: Harvard University Press, 127-138.
- Boserup, Ester. 1970. *Women's Role in Economic Development*. London: Earthscan Publications.
- Buvinic, Mayra. 1986. »Projects for Women in the Third World: Explaining their Misbehaviour.« *World Development*, Vol. 14, Nr. 5 (1986), 653-664.
- DAWN. 1987. *Development, Crisis and Alternative Visions. Third World Women's Perspectives*. London: Earthscan Publications.
- Friedman, John. 1992. *Empowerment. The Politics of Alternative Development*. Cambridge, MA./Oxford, UK: Blackwell.
- Goetz, Anne Marie. 1997. *Introduction. Getting the Institutions Right for Women in Development*. In: *Getting the Institutions Right for Women in Development*, Ed. Anne Marie Goetz, London/New York: Zed Books, 1-28.
- Goetz, Anne Marie, Rina Sen Gupta. 1996. »Who Takes the Credit? Gender, Power, and Control over Loan Use in Rural Credit Programs in Bangladesh.« *World Development*, Vol. 24, Nr. 1 (1996), 45-63.
- Kabeer, Naila. 1994. *Reversed Realities. Gender Hierarchies in Development Thought*. London: Verso.
- Kabeer, Naila. 2001. *Resources, Agency, Achievements. Reflections on the Measurement of Women's Empowerment*. In: *Discussing Women's Empowerment. Theory and Practice* (SIDA Studies, No: 3), Ed. Anne Sisask, Stockholm: SIDA, 17-57.
- Mohanty, Chandra. 1997. *Under Western Eyes: Feminist Scholarship and Colonial Discourses*. In: *The Women, Gender and Development Reader*, Eds. Nalini Visvanathan et. al., London/New Jersey: Zed Books, 79-86.
- Moser, Caroline O.N. 1989. »Gender Planning in the Third World. Meeting Practical and Strategic Gender Needs.« *World Development*, Vol. 17, Nr. 11 (1989), 1799-1825.
- Moser, Caroline O.N. 1993. *Gender Planning and Development. Theory, Practice and Training*, London/New York: Routledge.
- Østergaard, Lise. 1992. *Gender*. In: *Gender and Development. A Practical Guide*, Ed. Lise Østergaard, London/New York: Routledge, 1-10.
- Oxaal, Zoe, Sally Baden. 1997. *Gender and Empowerment. Definitions, Approaches and Implications for Policy* (SIDA Report No. 40). Stockholm: SIDA

- Rathgeber, Eva M. 1990. »WID, WAD, GAD. Trends in Research and Practice.« *Journal of Developing Areas*, No. 24 (1990), 489-502.
- Razavi, Shahrashoub, Carol Miller. 1995. *From WID to GAD. Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse*. UN Fourth World Conference on Women, Occasional Paper No. 1. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Rowlands, Jo. 1995. »Empowerment Examined.«, *Development in Practice*, Vol. 5, Nr. 2 (1995), 101-107.
- Rowlands, Jo 1997. *Questioning Empowerment. Working with Women in Honduras*. Oxford: Oxfam.
- Rowlands, Jo. 1998. *A Word of the Times, but What Does it Mean? Empowerment in the Discourse and Practice of Development*. In: Women and Empowerment. Illustrations from the Third World, Ed. Haleh Afshar, London/New York: St. Martin Press, 11-34.
- Sparr, Pamela. 1994. *Feminist Critiques of Structural Adjustment*. In: Mortgaging Women's Lives. Feminist Critiques of Structural Adjustment, Ed. Pamela Sparr, London/New York: Zed Books, 13-39.
- Townsend, Janet Gabriel, Emma Zapata. 1999: *Introduction*. In: Women and Power. Fighting Patriarchies and Poverty, Eds. Janet Gabriel Townsend/Emma Zapata/Joanna Rowlands/Pilar Alberti/Marta Mercado, London/New York: Zed Books, 1-18.
- United Nations. 1999. *1999 World Survey on the Role of Women in Development*. New York: United Nations.
- Williams, Suzanne, Janet Seed, Adelina Mwau. 1994. *The Oxfam Gender Training Manual*, Oxford: Oxfam.
- Young, Kate. 1993. *Planning Development with Women. Making a World of Difference*. London: McMillan
- Young, Kate. 1997. *Gender and Development*. In: The Women, Gender and Development Reader, Eds. Nalini Visvanathan et. al., London/New Jersey: Zed Books, 51-54.
- Yuval-Davis, Nira. 1994. »Women, Ethnicity and Empowerment.« *Feminism & Psychology*, Vol. 4, Nr. 1 (1994), 179-197.

Abstracts

The Women and Development discourse has been experiencing a continuous shift in its policy approaches from the 1950s onwards. The Empowerment, which is the most recent approach, can be considered as a critical response to the earlier ones. Experiences with the earlier approaches, particularly those of the Third World women, contributed significantly to the development of the Empowerment. A discussion that starts with the evaluation of the earlier approaches would help to better understand the rationales of the Empowerment. In the case of past failures, this would help to avoid repeating them. And, in the case of past achievements, we can seek convergence points between the Empowerment and the earlier approaches, which would be useful when working in the framework of the Empowerment.

Seit Anfang der 1950er Jahren können immer wieder Veränderungen in den Ansätzen des Frauen-und-Entwicklung-Diskurses beobachtet werden. Der neueste Ansatz des Diskurses, nämlich der Empowerment-Ansatz, kann als eine Kritik an den früheren Ansätze betrachtet werden. Bei der Entwicklung dieses Ansatzes haben Erfahrungen mit den früheren Ansätzen, besonders Erfahrungen von Dritte-Welt-Frauen, eine wichtige Rolle gespielt. Eine Diskussion über Empowerment, die eine Evaluation der früheren Ansätze einbezieht, kann ein besseres Verständnis dieses Ansatzes liefern. Eine solche Diskussion könnte auch dazu beitragen, dass die Fehler der Vergangenheit nicht wiederholt werden. Und, im Hinblick auf jenes, was auch früher gelungen war, könnte man Überschneidungen zwischen Empowerment und den früheren Ansätzen suchen, die sehr nützlich sein können, wenn man im Rahmen des Empowerment-Ansatzes arbeitet.

Kaan Tasli
Lerchengasse 28-30/41
1080 Wien
e-mail: h9352482@wu-wien.ac.at

JULIA KLOESS

**Auswirkungen der Dezentralisierung auf das
Empowerment von Frauen**

- Case Study Uganda

Zwei entwicklungspolitische Forschungsfelder erfreuen sich derzeit unabhängig voneinander wachsenden Interesses. Einerseits sind im Rahmen der Neuen Institutionenökonomie und der wieder erwachten Governance-Debatte der Staat und seine Institutionen wieder in den politischen und theoretischen Diskurs zurückgekehrt, womit auch die Dezentralisierung eine politische Wiederbelebung, insbesondere als Teil der entwicklungspolitischen Strategie der Weltbank erfuhrt.

Ein anderes weltweites Phänomen ist die unveränderte strukturelle Benachteiligung von Frauen, die schwerwiegende Folgen für das Leben der Betroffenen hat. Frauen wird jedoch mittlerweile eine zentrale Rolle im Entwicklungsprozess zuerkannt, wodurch eine nachhaltige Entwicklungspolitik die Interessen von Frauen berücksichtigen muss. Dazu wurde von Feministinnen der 3. Welt der Empowerment-Ansatz entwickelt, der Frauen als selbstbestimmte Akteurinnen im gesellschaftlichen Veränderungsprozess sieht.

In meinem Paper möchte ich diese zwei Forschungs- und Politikfelder in der Frage nach den Auswirkungen staatlicher Dezentralisierungsprogramme auf das Empowerment von Frauen in Entwicklungsländern verbinden – und zwar am konkreten Beispiel Ugandas. Dezentralisierung als eine Veränderung der Governance-Struktur eines Landes führt auch zu einer Veränderung von politischen, ökonomischen und sozialen Machtverhältnissen. Interessant ist, ob diese Veränderungen erstens dezentralen AkteurInnen tatsächlich Gelegenheit zur „Macht-Ergreifung“, zum Empowerment geben. Und zweitens - und darum geht es in diesem Beitrag vor allem -, ob Frauen in diesen Empowerment-Prozess mit eingeschlossen sind. Um es mit den Worten von Ali Mary Tripp zu sagen: „However, many of the discussions of new institutional analysis have not adequately accounted for the politics of decentralization and an analysis of how existing power dynamics determine who can best take advantage of decentralization. All too often those who have traditionally wielded power at the local level like wealthier elders continue to do so while marginalized groups like women continue to face obstacles to their increased participation” (Tripp 2000: 217).

Die Ergebnisse meiner Untersuchung erlauben keine allgemeinen Aussagen über Dezentralisierungsprogramme, allerdings ermöglichen sie eine Sensibilisierung für die Problematik und die Identifikation weiterer Forschungsfelder.

1. Frauen und Entwicklung

In keinem Entwicklungsland sind Frauen Männern in rechtlicher, sozialer und ökonomischer Hinsicht gleichgestellt (World Bank 2001: 8-13). Geschlechtsbezogene Unterschiede betreffen den Zugang zu und die Kontrolle von Ressourcen, die ökonomischen Möglichkeiten, Macht und politische Mitbestimmung. Auch wenn Frauen selbst am direktesten unter dieser Ungleichheit zu leiden haben, so zahlt doch auch die Gesellschaft als Ganzes einen „hohen Preis“ dafür: Empirische Ergebnisse zeigen, dass in Staaten und Gesellschaften, in denen Frauen stark und dauerhaft benachteiligt sind, auch eine höhere Armut herrscht (World Bank 2001: 8-13). Die Weltbank hat sich in ihrer Politik einem „Gender equality“-Ansatz verpflichtet. Allerdings betont sie die instrumentelle Rolle der Frauen im Entwicklungsprozess und reduziert das Problem der strukturellen Benachteiligung von Frauen in Entwicklungsländern auf ihren Ausschluss von der formalen Wirtschaft und auf die damit einhergehenden volkswirtschaftlichen Effizienzverluste (vgl. Moser 1993; Andorfer 1995; World Bank 2001).

2. Empowerment als Ansatz in der entwicklungspolitischen Frauenförderung

In der Entwicklungspolitik werden fünf verschiedene Ansätze der Frauenförderung unterschieden: „welfare-approach“, »equity-, basic-needs- und efficiency-approach« (»Women in Development (WID)«-Ansätze) und „empowerment-approach“ (Moser 1993: 55-79). Die Veränderung der Analysekategorie von „Frauen“ zu „Geschlechterverhältnissen“ in den feministischen Sozialwissenschaften zeigt sich auch in der Entwicklungspolitik - von „WID“ zu „Gender and Development“ (GAD). GAD-Ansatz und Empowerment-Ansatz arbeiten mit demselben Gender-Begriff (Andorfer 1995; Moser 1993): Geschlecht gilt als historisch und sozial gebildete Kategorie. Die damit im Zusammenhang stehenden Problemfelder, wie die hohe Arbeitsbelastung von Frauen, ihr schlechter Gesundheitszustand, ihre Ausbildungsdefizite und ihr fehlendes Einkommen werden als Ausdruck eines strukturellen Machtverhältnisses gesehen, das Frauen konsequent benachteiligt (Andorfer 1995: 52f). Die Strategie zur Veränderung der Geschlechterverhältnisse stellt das Empowerment dar. Auf Deutsch kann „Empowerment“ mit „Befähigung“ oder besser noch „Ermächtigung“ übersetzt werden. Der englische Begriff „Empowerment“ hat sich jedoch auch im deutschsprachigen Raum in Theorie und Praxis durchgesetzt (Andorfer 1995: 55; Rodenbach/Wichterich 1999: 27).

Wie Kaan Tasli in seinem Beitrag zum „Empowerment von Frauen“ mehrmals betont, kann Empowerment nicht von außen kommen. Frauen können nicht von anderen „empowered“ werden, sondern können sich nur selbst „empowern“. Darüber hinaus ist es entscheidend, dass sie ein Gefühl für die eigenen Fähigkeiten und den eigenen Wert entwickeln („power-from-within“ – siehe den Beitrag von Kaan Tasli in diesem JEP). Das wiederum erlaubt ihnen, ihre Benachteiligung als ungerecht zu empfinden und ihre Rechte einzufordern.

Frauen erfahren insbesondere durch kollektives Handeln, dass sie sich Individuen und Institutionen erfolgreich widersetzen, gesellschaftliche Rahmenbedingungen in ihrem Sinne verändern und Macht ergreifen können (Papanek in: Tinker 1990: 162-181). Dieses „kollektive Empowerment“ geht Hand in Hand mit dem von Kaan Tasli beschriebenen „power-with“ und wird durch die Organisation von Frauen im Dienste ihrer eigenen praktischen Bedürfnisse und strategischen Interessen ermöglicht. Wie in Kaan Taslis Beitrag beschrieben gehen individuelles und kollektives Empowerment Hand in Hand: Ohne persönliches Empowerment fällt es dem Individuum schwer kollektiv zu handeln.

Macht ist im Empowerment-Ansatz positiv belegt – als Zugangs- und Kontrollrecht über Ressourcen und als Entscheidungs- und Gestaltungsmöglichkeit im Haushalt, in Politik, Wirtschaft und Kultur. Diese Definition von Macht entspricht dem Machtverständnis Hannah Arendts, mit dem sie sich von dem Max Webers abzugrenzen trachtete. Von einem solchen Machtbegriff ausgehend kann Empowerment als ein Prozess verstanden werden, der das Ziel hat, die Fähigkeit zur Treffung „strategischer Lebensentscheidungen“ zu vermitteln – auch das ist eine der von Kaan Tasli erwähnten Definitionen von Empowerment. Der von Amartya Sen aus seiner Forschung zu Armut und Hunger, Haushalt und Autonomie abgeleitete Entitlement-Ansatz entspricht in vielen Punkten dem Empowerment-Ansatz. Entitlement ist die Zuweisung von Verfügungsmöglichkeiten über materielle und immaterielle Ressourcen und Rechte im Öffentlichen und im Privaten (Rodenbach/Wichterich 1999: 30).

Hier zeigt sich auch der vom Empowerment-Ansatz verfolgte „Zangengriff“ – Empowerment als politischer und bottom-up Prozess. Die Voraussetzungen für Empowerment können und sollen auch auf politischer Ebene geschaffen werden. Empowerment selbst muss jedoch ein von der betroffenen Person selbst initiiertes Veränderungsprozess sein (Rodenbach/Wichterich 1999: 117-118).

Neben dem von der Weltbank-Mitarbeiterin Carolin Moser konzipierten „Gender Planning“ (Moser 1993) bieten die von Rodenbach und Wichterich konzipierten Empowerment-Felder oder -Dimensionen eine Möglichkeit zur Operationalisierung von Empowerment. Empowerment kann nie eindimensional sein - eine Frau ist nicht „empowered“, wenn sie zwar ein höheres Einkommen bezieht, in sexueller Hinsicht aber über keinerlei Entscheidungsrechte verfügt. Rodenbach und

Wichterich unterscheiden Empowerment im persönlichen, rechtlichen, kulturellen, sozialen, ökonomischen und politischen Bereich (Rodenbach/Wichterich 1999: 29). Dabei werden jeweils „praktische Bedürfnisse“ und „strategische Interessen“ berücksichtigt. Das von den Autorinnen entwickelte Empowerment-Raster ist aufgrund seines systematischen Aufbaus und seiner leichten Handhabbarkeit für die diesem Beitrag zugrunde liegende Fragestellung besonders geeignet. Der Empowerment-Raster ist ursprünglich zur Projekt- und Maßnahmenevaluierung konzipiert worden. Er ermöglicht (1) Zielformulierungen von Empowerment-Maßnahmen und -Projekten, (2) eine Beurteilung der Angemessenheit der im Sinne der Ziele gesetzten Aktivitäten und (3) die Messung ihrer Wirkung in überwiegend qualitativen Maßstäben (Rodenbach/Wichterich 1999: 29). Nichtsdestotrotz eignet sich der Empowerment-Raster von Rodenbach und Wichterich auch zur Analyse eines politischen Maßnahmenbündels (als das Dezentralisierung verstanden werden kann). Dezentralisierung stellt eine Form des institutionellen Wandels dar – je nach Ausgestaltung eine mehr oder weniger grundlegende Governance-Reform eines Landes. Im nun folgenden Abschnitt soll daher kurz und überblicksartig den wirtschaftstheoretischen und politischen Gründen für die derzeit so beliebten wie weit verbreiteten Dezentralisierungsbemühungen nachgegangen werden.

3. Neue Institutionenökonomie, Good Governance und die Rolle der Dezentralisierung

Die Neue Institutionenökonomie betont die Bedeutung von staatlichen Institutionen im wirtschaftlichen Entwicklungsprozess, wobei Institutionen als „Spielregeln der Gesellschaft“ verstanden werden. Neben der Existenz von Eigentums- und Verfügungsrechten (»property rights«) geht es daher um das Funktionieren des Vollzugs- und Regulierungssystems innerhalb eines Staates. Die Neue Institutionenökonomie beschäftigt sich darüber hinaus mit Rent-Seeking und Korruption als idealtypische Fälle einer nachhaltigen Schwächung von öffentlichen Institutionen. Das Interesse einer Gesellschaft an Bestand und Schutz ihrer Institutionen findet im Konzept der Good Governance seinen Ausdruck (Theobald 1999).

3.1 Good Governance und Dezentralisierung in der Politik der Weltbank

Die Ansätze der Neuen Institutionenökonomie sind heute Teil der entwicklungspolitischen Strategie der Weltbank (De Capitani/North 1994: 7, zit. in: Theobald 1999: 115-116). Sie fließen auch in die Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) der Weltbank und des International Monetary Funds (IMF) ein, die Teil der Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)s Initiative und Voraussetzung für den Zugang zu den Ressourcen des Poverty Reduction Support Credit (PRSC) sind (Craig/Porter 2003: 53; ÖFSE/ÖEZA 2003). Die PRSPs ruhen auf drei Säulen:

len: Wirtschaftswachstum, Good Governance und Poverty-Reduction. Internationale Geber erarbeiten mit den Regierungen sektorübergreifende Strategien zur Armutsbekämpfung, bei denen die Prioritätensetzung auf partizipativer Entscheidungsfindung beruht und die Implementierung so dezentralisiert wie möglich erfolgt (Lister/Nyamugasira 2003: 94), was die Nachhaltigkeit der Programme verbessern soll (ÖFSE/ÖEZA 2003). Die Politik der PRSPs stößt natürlich auf Kritik. Craig und Porter bezeichnen die PRSPs als eine in „Dritter Weg-Rhetorik“ verpackte Wiederbelebung neoliberaler Konzepte, mit denen Regierungen und ihre Berater die Optimierung ökonomischer, rechtlicher und sozialer Governance anstreben, um damit ideale Bedingungen für internationale Finanzströme und Investitionen zu schaffen (Craig/Porter 2003: 54). Der United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) weist auf die mangelnde Berücksichtigung der Interessen der Frauen in den PRSPs hin (UNIFEM 2001). Im Falle Ugandas wurden Genderaspekte im ursprünglichen PEAP (Poverty Eradiction Action Plan – Ugandas PRSP) nicht ausreichend berücksichtigt. Mittlerweile weisen jedoch auch AkteurInnen der Zivilgesellschaft auf eine diesbezügliche Verbesserung, insbesondere im Policy-Making-Prozess hin (ÖFSE 2003: 1).

3.2 Good Governance-Konzept und Dezentralisierung beim UNDP

Die offizielle Definition der Weltbank von „Governance“ als die „Art und Weise, in der ein Land Macht gebraucht, um die sozialen und ökonomischen Ressourcen eines Landes zu managen“ ist eine Verkürzung des „Governance“ Begriffs, da Staat und Verwaltung vorrangig als Voraussetzung für einen funktionierenden Markt gesehen werden. In einem solchen Verständnis dient Dezentralisierung vor allem als ein Instrument zur Durchsetzung eines effizienten und leistungsfähigen Staates auf allen Ebenen (Pitschas, zit. in: Thomi 2001: 130-131).

Das Good Governance-Konzept des UNDPs hingegen geht über das der Weltbank hinaus: Good Governance ist nicht nur Voraussetzung für einen effizienten Markt und wirtschaftliches Wachstum, sondern für Demokratie, Bürgernähe und soziale Gerechtigkeit (UNDP 2003b). Im Zusammenhang mit Dezentralisierung entspricht das Good Governance Konzept der UNDP am ehesten der in der politikwissenschaftlichen Literatur als »demokratische Dezentralisierung« bezeichneten Devolution von staatlicher Macht, die über die Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung eine Berücksichtigung lokaler Bedürfnisse erlaubt (Manor 1999: 5-6; Pitschas 2001: 130). Devolution als Machtransfer auf unabhängige und mehr oder weniger demokratisch legitimierte lokale Einheiten (Manor 1999: 6) geht bei erfolgreichen Dezentralisierungsprogrammen Hand in Hand mit einer administrativen Dezentralisierung (Dekonzentration – die bloße Ausdehnung der zentralen Verwaltung auf die dezentrale Ebene) und einer fiskalischen Dezentralisierung (dabei verzichten höhere Ebenen in einem System auf eine Einflussnahme auf

Budgets und finanzielle Entscheidungen nachgeordneter Ebenen) (Manor 1999: 5). Dabei umfassen erfolgreiche Dezentralisierungsprogramme so gut wie immer eine Kombination aus allen drei genannten Dezentralisierungsformen (Manor 1999: 21). Die bis dato eher enttäuschenden Ergebnisse vieler Dezentralisierungsprogramme werden daher auch mit deren undurchdachten Gestaltung und halbherzigen Umsetzung in Zusammenhang gebracht (Mehler, zit. in: Thomi 2001: 294). Die Schwächen der Dezentralisierung werden unter anderem auf drei Ursachen zurückgeführt: „inadequate capacity“, „insufficient fiscal decentralization“ und „lack of accountability to citizens“ (Francis/James 2003: 326).

4. Dezentralisierungsprogramm Ugandas

Als Museveni 1986 in Uganda zur Macht kam und damit einem jahrzehntelangen Bürgerkrieg ein Ende setzte, institutionalisierte er ein Einparteiensystem, das auf der Pflichtmitgliedschaft aller BürgerInnen Ugandas am National Resistance Movement beruhte. Mit der Dezentralisierung als zentralem Bestandteil einer »popular democracy« wurde jedoch für alle BürgerInnen Ugandas die Möglichkeit zur politischen Betätigung auf den verschiedenen Ebenen des Staates geschaffen (Lyster/Nyamugasira 2003: 96; Kysakiye 1997, zit. in: Francis/James 2003: 327). Das Dezentralisierungsprogramm in Uganda ist nur ein Teil eines weitreichenden, von der Regierung Musevenis seit 1987 in den Bereichen Wirtschaft, Recht, Verwaltung und Politik durchgeführten Reformprogramms. Uganda verzeichnet seit 1990 jährlich durchschnittlich 6,5% BIP-Wachstum. Damit ging zwar eine Reduktion der Armut Hand in Hand, allerdings nahmen auch Einkommensunterschiede zwischen urbanen und ländlichen Gebieten zu. Das Dezentralisierungsprogramm Ugandas gilt als „eines der weitreichendsten Reformprogramme der lokalen Regierungs- und Verwaltungsebene“ weltweit (Francis/James 2003: 327), von dem sich die Regierung eine Entlastung zentraler Regierungsbeamter, eine bessere Kontrolle der öffentlichen Leistungserstellung, mehr autonome Handlungsmöglichkeiten lokaler Akteure und capacity-building auf lokaler Ebene erhoffte (Nsibambi 1998: 2). Darüber hinaus bestimmt die Politik der Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) im Rahmen des Poverty Eradication Action Plan (PEAP) die Armutspolitik Ugandas (ÖFSE 2003; Francis/James 2003: 327-328).

Den gesetzlichen Rahmen für die Dezentralisierung garantiert das Local Government Statute von 1993, die Verfassung von 1995 und der Local Government Act von 1997 (Livingstone/Charlton 2001: 77-100). Das noch aus Zeiten der Bürgerkriege stammende System der Resistance Councils (RCs) wurde in ein hierarchisch strukturiertes System von Local Councils (LCs) umgestaltet: Von den Local Councils auf Ebene der dörflichen Gemeinschaften (Village Level, LC1), über die Gemeindeebene (Parish Level, LC2), Sub-County-Ebene (unterhalb der Be-

zirksebene, LC3), der Bezirksebene (County Level, LC4) bis zur Distriktsebene (District Level, LC5) (Francis/James 2003: 327).

Bereits im Jahre 1987 übertrug die Regierung Yoweri Musevenis Teile der zivilrechtlichen Kompetenz auf die Local Councils auf Dorf-, Gemeinde- und Sub-County Ebene (Khadiagala 2001: 56). Seit 1997 befinden sich verwaltungstechnisch auch die primäre und sekundäre Schulbildung, die lokalen Krankenhäuser und Gesundheitszentren sowie alle landwirtschaftsbezogenen Dienstleistungen in der Verantwortung der Distrikt-Councils. Den lokalen Einheiten kommt somit im Rahmen des Dezentralisierungsprogramms insbesondere bei der Bekämpfung ländlicher Armut große Bedeutung zu (Livingstone/Charlton 2001: 77-100). Die Distrikts- (LC5) und Sub-County-Ebene (LC3) sind auch die einzigen dezentralen Institutionen, die man als lokale Regierungen bezeichnen kann, da sie über eine formelle Trennung zwischen legislativem und exekutivem Bereich verfügen (Francis/James 2003: 327). Die bürgerInnennächste Ebene stellt das Village Council in den Dörfern dar (LC1). Alle DorfbewohnerInnen über achtzehn sind Mitglieder des Village Councils (LC1), dürfen an Dorfversammlungen teilnehmen und mitstimmen und besitzen das aktive und passive Wahlrecht zu dem aus neun Mitgliedern bestehenden Executive Committee, dem Repräsentativorgan der LC1 Councils (Francis/James 2003: 329). Die Mitglieder aller Councils oberhalb der LC1 Ebene werden lediglich indirekt, über Wahlgremien, so genannte „electoral collages“, der jeweils niedrigeren Ebene, gewählt (UNDP 2003a).

Da ich in diesem Paper die Auswirkungen der Dezentralisierung auf das Leben der betroffenen Frauen untersuchen möchte, erwähne ich an dieser Stelle nur kurz die Ergebnisse des Dezentralisierungsprogramms Ugandas im Allgemeinen. Dabei werde ich nicht weiter auf die Maßnahmen und Resultate der PRSP-Politik eingehen, da dies den Rahmen dieses Beitrags sprengen würde.

Was die politische Partizipation der lokalen Bevölkerung betrifft, so werden die von der Dezentralisierung geschaffenen Möglichkeiten noch nicht entsprechend wahrgenommen (Francis/James 2003: 329; Nsibambi 1998: 26-27; UNDP 2003a). Auch Civil Society Organisationen können diese „Partizipationslücke“ nicht schließen (Tukahebwa, in: Nsibambi 1998: 26-27).

Der Aufbau von Fähigkeiten auf lokaler Ebene („local capacity building“) steht erst am Anfang (UNDP 2003a). Zudem dürfte die Dezentralisierung nicht zur Überwindung lokaler Machtstrukturen beitragen: „The councilors are drawn almost exclusively from households in the highest income tercile. Poorer individuals cannot afford the „goodwill gestures“, such as beer, soap, or salt, handed out as an inducement to potential voters in elections to all level of local government“ (Francis/James 2003: 329).

Es wird zudem von manchen AutorInnen befürchtet, dass die Dezentralisierung in Uganda statt zu einer Verringerung der Korruption zu einem verstärkten Kliente-

lismus und Tribalismus auf lokaler Ebene beiträgt (Francis/James 2003: 333-334; Tukahebwa, in: Nsibambi 1998: 17-20).

5. Auswirkungen der Dezentralisierung auf Frauen

Im Rahmen eines institutionellen Wandels wie ihn Dezentralisierung darstellt geht es letztendlich auch um eine Neuverteilung von Macht. Die Frage ist nun, ob es auch zu einer Neuverteilung von Macht im Interesse der Frauen kommt: »Thus, decentralization needs to be seen in its broader political, social and historical context without assuming that a change in the rules of the game is automatically a change in the rules of all the players« (Tripp 2000, 219). Der Gender-Aspekt der Dezentralisierung wird von der Literatur oft vernachlässigt: "However, many of the discussions of new institutional analysis have not adequately accounted for the politics of decentralization and an analysis of how existing power dynamics determine who can best take advantage of decentralization« (Tripp 2000: 217).

In der für diesen Beitrag gesichteten Literatur werden die Auswirkungen der Dezentralisierung auf Frauen oft nur am Rande erwähnt (so z.B. in Manor 1999) oder die Interessen von Frauen werden mit denen von anderen gesellschaftlich schwachen Gruppen und Minderheiten in einen Topf geworfen (so zum Beispiel in Nsibambi 1998: 140-141). Die darauf basierende Politik ist eine Politik der Zugeständnisse statt der Rechte, woran von UNIFEM auch im Zusammenhang mit den PRSPs Kritik geübt wird (UNIFEM 2001).

In Folge soll daher am Beispiel Ugandas die Auswirkungen der Dezentralisierungspolitik auf das Leben der davon betroffenen Frauen untersucht werden. Dabei ziehe ich den Empowerment-Raster von Rodenbach und Wichterich als Analyserahmen heran (Rodenbach/Wichterich 1999: 31-40). Ich beschränke mich in meinem Beitrag auf jene Faktoren, die von der Dezentralisierung betroffen sind und über die ich in der von mir verwendeten Literatur aussagekräftige Informationen gefunden habe.

5.1 Auswirkung der Dezentralisierung auf das Rechtliche Empowerment – formale Rechtssicherheit und Nutzung bestehenden Rechts

Die formale Rechtssicherheit der Frauen in Uganda wurde durch die Dezentralisierung nicht verbessert. In der Verfassung von 1995 wurden Frauen rechtliche Gleichstellung und Schutz der politischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Sphäre zugestanden. Die Verfassung hat allerdings ohne die entsprechenden Gesetzeserlässe keine Auswirkung auf die Gerichte, weshalb das angewandte formale Recht als veraltet und gegenüber Frauen hinsichtlich Ehe-, Scheidungs- und Erbrecht als diskriminierend empfunden wird (Khadiagala 2001: 56-63). Die im Rahmen der Dezentralisierung parallel zum formalen Rechtssystem durchgeführte Übertragung der Rechtssprechung auf Ebene der Local Councils hat zu einer

Verfestigung des traditionellen Gewohnheitsrechts auf lokaler Ebene geführt. Das traditionelle Recht wiederum erschwert in seiner modernen Interpretation Frauen den Zugang zu Eigentum an Grund und Boden (Khadiagala 2001: 61-62). Darüber hinaus trug die parallele Gültigkeit von formalen und traditionellen Rechtssystemen und -institutionen zur Rechtsunsicherheit der Frauen bei. Frauen in ländlichen Gebieten sind sich oft der Existenz ihrer formalen Rechte nicht bewusst oder werden darüber in Unkenntnis gelassen („rechtliche Alphabetisierung“): „Most women are still not aware of their legal rights. Therefore, where the customary law conflicts with the statutory laws, the women tend to be highly disadvantaged. This is especially so in terms of property rights. For example, according to customary law, women cannot inherit and own land (...) The exclusion of women from property rights is one of the most severe forms of gender discrimination in Ugandan society” (Mbire-Barungi 1999: 435-439).

Wenn es um die Nutzung bereits bestehenden Rechts und der entsprechenden Institutionen geht, so brachte die Übertragung von Teilen der zivilrechtlichen Kompetenz auf die Local Councils für Frauen eher enttäuschende Ergebnisse. Die LCs dürfen seitdem in folgenden Streitfällen parallel zu den Magistratsgerichten Recht sprechen: Eigentumsrechte an Grund und Boden, Familienstand der Frau, Kindsvaterschaft, Identifizierung der ErbInnen nach traditionellem Recht, minderjährige Schwangerschaft und Bürgerschaft nach traditionellem Recht (Khadiagala 2001: 56). Museveni wollte die LCs als Gerichte der „popular justice“ etablieren und auf diese Art eine effektive, kostengünstige und der Kultur Ugandas angemessene Gerichtsbarkeit schaffen (Khadiagala 2001: 56). Die Erfahrungen der Frauen Ugandas mit den lokalen Gerichten sind ernüchternd: Erstens sind die informellen Zahlungen an die LC Vorsitzenden oft höher als die offiziellen Gerichtsgebühren. Zweitens finden Frauen in den LCs aufgrund der bei der Ehe herrschenden Patri-lokalität keine neutralen Gerichte vor: „Because marriages are patrilocal, meaning that if a wife lives with her husband’s family, a woman who takes a marital land dispute to the male-dominated LC courts is likely to confront a council filled with her husband’s relatives and social companions, especially at the village and parish level“ (Khadiagala 2001: 56-57). Unzufrieden mit der in den LCs vorherrschenden „rule of person“ suchen Frauen mittlerweile lieber Magistratsgerichte, professionelle Rechtsberatungsinstitute oder Staatsbedienstete auf, die sie für unabhängig(er) von lokalen Seilschaften halten und von denen sie eine „rule of law“ erwarten (Khadiagala 2001: 57).

5.2 Politisches Empowerment – Frauenanteil in politischen Ämtern und Partizipation an politischen Entscheidungsprozessen (Wahlen, Versammlungen, Wahlkampagnen)

Das LC System in Uganda hat im Vergleich zu vorherigen Systemen generell eine große Verbesserung der politischen Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung auf lokaler Ebene mit sich gebracht (Tripp 2000: 223). Über ein Quotensystem sollten sich auch Frauen leichter am lokalen politischen Entscheidungsprozess beteiligen können und lokale politische Ämter bekleiden können. Doch trotz der für Frauen reservierten 33% der Sitze in den Local Councils, bzw. im LC1-Führungsgremium, sind Frauen damit im LC System im Vergleich zu ihrem Bevölkerungsanteil noch immer unterrepräsentiert (Ongom 2003). Darüber hinaus ist die Wahl zu den für Frauen reservierten Sitzen nicht geheim, wodurch die Wahlbeteiligung im Vergleich zu den »normalen« Council Elections sehr viel niedriger ist. Das wiederum untergräbt die politische Legitimität der weiblichen Council Mitglieder (Gender and Decentralisation 2003).

Wenn es um die Partizipation an lokalen und kommunalen Selbstverwaltungsorganen und deren Entscheidungen geht, so macht nur ein Drittel der Frauen von den ihnen offen stehenden politischen Partizipationsmöglichkeiten Gebrauch – im Gegensatz dazu aber mehr als zwei Drittel der Männer (Tripp 2000: 226). Frauen treffen nach wie vor auf zahlreiche Hindernisse, wenn sie zum Beispiel an den LC1 Treffen teilnehmen oder darin ihre Meinung äußern wollen: Unvereinbarkeit von Council Meetings mit dem weiblichen Arbeitsalltag in Familie und Haushalt, Widerstand von Seiten der Ehemänner, Unsicherheit der Frauen beim öffentlichen Sprechen und Ignorieren der Frauen und ihrer Argumente von Seiten männlicher Council Mitglieder (Tripp 2000: 218/219).

Aufgrund der in der Gesellschaft existierenden Geschlechterverhältnisse und im Falle fehlender begleitender Maßnahmen wie Sensibilisierungs-Kampagnen können Frauen die der lokalen Bevölkerung im Rahmen der Dezentralisierung eröffneten Partizipationsmöglichkeiten nicht entsprechend nutzen (Tripp 2000: 217).

5.3 Auswirkung der Dezentralisierung auf das Soziale Empowerment

Die Auswirkungen der Dezentralisierung auf die Partizipation von Frauen in lokalen Gemeinschaftsprojekten, insbesondere in Führungspositionen, sind abhängig von der Macht, die Frauen im Rahmen der Dezentralisierung erhalten können. Zwar werden im Rahmen der Dezentralisierung lokale Initiative und lokales Eigentum an Projekten und öffentlichen Gütern überhaupt erst ermöglicht. In vielen Fällen werden herrschende Machtstrukturen durch die Dezentralisierung jedoch nicht oder nur langsam verändert – mit den entsprechenden Folgen für Frauen.

Im Rahmen des Dezentralisierungsprogramms in Uganda wurde die Zusammenarbeit der LCs mit lokalen NGOs und der lokalen Bevölkerung in der Erstellung

lokaler öffentlicher Dienstleistungen und Entwicklungsprojekte angestrebt, was den Projekten eine entsprechende Nachhaltigkeit verleihen soll. Diese Art der Politik basiert auf der Annahme, dass gemeinschaftlich durchgeführte Projekte nicht nur effektiver, sondern auch von einer Kultur des Konsens getragen sind: „The fact that people know each other creates opportunities for collective action and mutual assistance, for mobilizing and managing resources on a self directed and self sustaining basis“ (Uphoff 1993, zit. in: Braun 2002: 47). Es ist jedoch mehr als fraglich, ob die Vorteile für eine Gemeinschaft sich auch in Vorteile für alle Mitglieder dieser Gemeinschaft niederschlagen. Auf lokaler Ebene können insbesondere Frauen von den kollektiven Vorteilen ausgeschlossen werden: „Gains for the ‚community‘ may not be translated as easily into gains for women. When women do attempt to redefine community interest in broader terms, they often encounter resistance“ (Tripp 2000: 218). So zeigt das Beispiel Ugandas, dass Frauen traditionell stark in lokalen Gemeinschaftsprojekten engagiert sind und einen Grossteil der Arbeit in Wasser- und Gesundheitsprojekten machen (Kwagala, in: Nsibambi 1998: 124-125). Da jedoch insbesondere ältere, wohlhabende Männer die Führungsschicht der lokalen Dorfgemeinschaft darstellen und die Führungspositionen in diesen Projekten für sich reklamieren und sich deren Interessen gravierend von denen der Frauen unterscheiden, kann es zu mitunter auch gewalttätigen Konflikten kommen (vgl. Tripp 2000).

Hinsichtlich der Auswirkungen der Dezentralisierung auf Frauenorganisationen lässt sich eine positive Wechselwirkung zwischen dem Dezentralisierungsprogramm und dem Einfluss von Frauengruppen auf die lokale Politik feststellen. Die Leiterinnen von Frauengruppen bekleiden oft auch Führungspositionen auf den verschiedenen LC-Ebenen (Tripp 2000: 73). Eine Beteiligung von Frauen an Frauenorganisationen kann also zu deren stärkerer Partizipation in der lokalen Politik führen. Dezentralisierung verstärkt also – um auf die in Kaan Taslis Beitrag erarbeitete Begrifflichkeit zurückzugreifen – die positiven Wechselwirkungen zwischen „power with“ und „power-from-within“, oder zwischen kollektivem und individuellem Empowerment.

Umgekehrt können sich Frauen in den Local Councils nicht immer für die Interessen von Frauen- und Frauengruppen einsetzen, da sie dabei auf den Widerstand der anderen (männlichen) Council-Mitglieder treffen: „So even key individual leaders may be inconsistent in their support for women’s causes, demonstrating how much depends on individual leaders when institutions have a dominant male ideology and physical presence“ (Tripp 2000: 73). Gerade das System der Local Councils kann durch die nach wie vor herrschende Dominanz männlicher Mitglieder jene patriarchalischen Herrschaftsstrukturen stärken, die Frauenorganisationen an der Einbringung und Durchsetzung ihrer Interessen hindern.

5.4 Ökonomisches Empowerment -

Zugang zu Wasser und Arbeitsentlastung durch technische Hilfsmittel

Die hohe Belastung von Frauen in Afrika mit reproduktiver Arbeit führt dazu, dass sie weniger Zeit für einkommenserzielende („produktive“) Tätigkeiten haben. Aus diesem Grund stellt die Reduktion der reproduktiven, unbezahlten Arbeit von Frauen deren ökonomisches Empowerment dar.

Bei der Trinkwasserversorgung, einer in Afrika traditionell weiblichen Arbeit, kann die Arbeitsbelastung der Frauen durch technische und organisatorische Verbesserungen erheblich verringert werden. Die Weltbank hat 1992 für die Regierung Ugandas ein landesweites Wasserversorgungs-Programm ausgearbeitet, bei dem die Verantwortung von der zentralen Organisation an die einzelnen Gemeinden übertragen werden sollte (ÖEZA 1996). Im Fall des von mir untersuchten Beispiels des „South Western Towns Water and Sanitation Project (swTws)“ in Uganda, einem lokalen Wasserversorgungs- und Sanitäranlagenprojekt, bei dem sich auch die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit (ÖEZA) beteiligt, werden laut Gender Mainstreaming Richtlinien der EZA Frauen in Planung und Umsetzung des Projekts einbezogen (ÖEZA 1998; Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten 2001). Neben der verbesserten Trinkwasserversorgung der Bevölkerung konnten die Arbeitsbelastung der Frauen reduziert und Partizipations- und Mitwirkungsmöglichkeiten für Frauen bei der Betreibung der Wasserprojekte geschaffen werden (ÖEZA 1996). Auch wenn daraus keine allgemein gültigen Schlüsse gezogen werden können, so dürfte in vergleichbaren Fällen die Dezentralisierung der Wasserversorgung zum ökonomischen Empowerment der Frauen beitragen.

6. Zusammenfassung und Ausblick

Zum Abschluss soll an dieser Stelle noch einmal die zentrale Frage dieses Beitrags betont werden. Kann die Dezentralisierung in Uganda als „enabling environment“ für das Empowerment von den in diesem Land lebenden Frauen betrachtet werden? Es ist die Frage danach, ob die gesellschaftlichen (Macht)Strukturen derart verändert werden, dass die Frauen dadurch mehr Handlungs- und Entscheidungsmöglichkeiten haben und sich selbst „empowern“ können. Die Antwort auf diese Frage muss im Rahmen dieses Beitrags gemischt ausfallen. So wurden durch das System der Local Councils bedeutende Partizipationsmöglichkeiten für die lokale Bevölkerung geschaffen. Aufgrund der damit einhergehenden Quotenregelung wurden Frauen politische Handlungsmöglichkeiten eröffnet („power-to“). Allerdings reichen gesetzlich garantierte politische Rechte nicht aus, um tatsächliche Handlungsmöglichkeiten zu eröffnen. Ebenso positiv sind die Auswirkungen auf die Einfluss- und Handlungsmöglichkeiten lokaler Frauengruppen im politischen Prozess zu bewerten („power-with“). Andererseits dürfen dabei die gesell-

schaftliche Realität und die traditionellen lokalen Machtverhältnisse nicht unterschätzt werden. Diese wurden durch die Dezentralisierung in Uganda sehr oft verstärkt – zum Nachteil für Frauen, wie insbesondere das Beispiel der lokalen Rechtssprechung in Ugandas Local Councils zeigt. Frauen stehen aufgrund der Institution der dezentralen Laiengerichtbarkeit einer höheren Rechtsunsicherheit gegenüber. Die Übertragung von Macht auf lokale Ebene birgt also stets die Gefahr, dass bereits Machtlose von den Machtzuwächsen der lokalen Gemeinschaft ausgeschlossen bleiben („power-over“).

Zu einem „enabling environment“ gehört daher mehr, wenn es zu einem gesellschaftlichen Wandel in absehbarer Zeit kommen soll. In Anbetracht beharrlicher gesellschaftlicher Ungleichheit können begleitende Maßnahmen (wie z.B. Quotierung, Trainings- und Sensibilisierungsprogramme, etc.) helfen, traditionelle Geschlechterverhältnisse zu verändern. Sie sind Teil der Basis für das individuelle Empowerment von Frauen („power-from-within“), das sich unter anderem in mehr Fähigkeiten („capacity-building“) und höherem Selbstvertrauen äußert. Die im Empowerment-Raster von Rodenbach und Wichterich „persönliche Empowerment“ genannte selbst erlangte Stärkung der einzelnen Frau ist Anfang und Ende eines jeden Empowerment-Prozesses – egal ob er einen kulturellen, ökonomischen, politischen, rechtlichen Bereich oder deren Kombination betrifft.

Literatur

- Andorfer, Veronika. 1995. *Von der Integration zum Empowerment. Zur Frauenförderung in der Entwicklungspolitik*. Frankfurt am Main: IKO – Verlag für Interkulturelle Kommunikation.
- Braun, Annette. 2002. *NROs und lokale Entwicklungszusammenarbeit im Vorfeld der Dezentralisierung: das Beispiel Mali, Westafrika*. Frankfurt am Main: Haag und Herchen
- Craig, David, Doug Porter. 2003. “Poverty Reduction Strategy Papers: A New Convergence.” *World Development*, Bd. 31, Nr. 1 (2003).
- Francis, Paul, Robert James. 2003. “Balancing Rural Poverty Reduction and Citizen Participation: The Contradictions of Uganda’s Decentralization Program.” *World Development*, Bd. 31, Nr.2 (2003), 325-337.
- “Gender and Decentralisation: Promoting Women’s Participation in Local Councils.” <http://www.fao.org/DOCREP/003/X6090E/x6090e05.htm>, 7.5.2003.
- Khadiagala, Lynn S. 2001. “The Failure of Popular Justice in Uganda: Local Councils and Women’s Property Rights” *Development and Change*, Bd. 32 (2001), 55-76.
- Lister, Sarah, Warren Nyamugasira. 2003. “Design Contradictions in the ‘New Architecture of Aid’? Reflections from Uganda on the Roles of Civil Society Organisations.” *Development Policy Review*, Bd. 21, Nr. 1, 93 – 106.
- Livingstone, Ian, Roger Charlton. 2001. “Financing Decentralized Development in a Low-Income Country: Raising Revenue for Local Government in Uganda.” *Development and Change*, Bd. 32 (2001), 77-100.

- Manor, James. 1999. *The political economy of democratic decentralization*. Washington D.C.: International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.
- Mbire-Barungi, Barbara. 1999. "Ugandan Feminism: Political Rhetoric or Reality?" *Women's Studies International Forum*, Bd. 22, Nr. 4 (1999), 435-439.
- Moser, Caroline O.. 1993. *Gender Planning and Development. Theory, Practice and Training*. London and New York: Routledge.
- Nsibambi, Apolo. 1998. *Decentralisation and Civil Society in Uganda. The Quest for Good Governance*. Kampala, Uganda: Fountain Publishers.
- ÖEZA. 1996. „Schwerpunkt Wasser.“ Publikation der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. www.oneworld.at/themenhefte/detail.asp?ausgabeNr=300001, 28.10.2003
- ÖEZA. 1998. Guidelines for Mainstreaming the Gender Approach in the programme financed by the Austrian Development Cooperation in Central America. Österreichische Entwicklungszusammenarbeit, Wien: Oktober 1998.
- ÖFSE. 2003. *UGANDA. "PRSP" als Strategie zur Armutsbekämpfung*. Wien: ÖFSE.
- ÖFSE/ÖEZA. 2003. "Pro-Poor-Growth, Nachhaltige Strategien für Armutsbekämpfung?". Schriftliche Zusammenstellung von Dokumenten und Diskussionsbeiträgen einer Veranstaltung des ÖFSE und der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, Wien, 13. Mai 2003.
- Ongom, Amongi Betty. 2003. "Women's political participation in Uganda." <http://www.sdn.undp.org/ww/women-power/msg00178.html>, 13.8.2003.
- Rodenbach, Birte, Christa Wichterich. 1999. *Macht gewinnen. Eine Studie über Frauenprojekte der Heinrich-Böll-Stiftung im Ausland*. Berlin: Heinrich Böll Stiftung.
- Theobald, Christian. 1999. *Zur Ökonomik des Staates. Good Governance und die Perzeption der Weltbank*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Thomi, Walter, Hg. 2001. *Dezentralisierung in Entwicklungsländern: jüngere Ursachen, Ergebnisse und Perspektiven staatlicher Reformpolitik*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Tinker, Irene. 1990. *Persistent Inequalities – Women and World Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Tripp, Aili Mari. 2000. *Women and Politics in Uganda*. Madison, USA: The University of Wisconsin Press.
- UNDP. 2003a. CSOPP Resource Center: Toolbox – Innovative Practices. <http://www.undp.org/csopp/CSO/NewFiles/toolboxcaseuganda.htm>, 13.8.2003.
- UNDP. 2003b. "Governance policy." <http://magnet.undp.org/policy/chapter1.htm>, 13.8.2003.
- UNIFEM. 2001. United Nations Development Fund For Women (UNIFEM). „Contribution to the World Bank & IMF PRSP Review, 26 November 2001.“ <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/unifem1.pdf>, 25.8.2003.
- World Bank. 2001. *Engendering Development. Through Gender Equality in Rights, Resources and Voices. Summary of A World Bank Policy Research Report*. Washington D.C.: World Bank.

Abstract

Im Beitrag „Dezentralisierung und Empowerment von Frauen“ wird am Beispiel Ugandas der Frage nachgegangen, ob Dezentralisierung in Entwicklungsländern ein entsprechendes „enabling environment“ für das Empowerment von Frauen schafft. Können Frauen vom institutionellen Wandel, wie ihn die Dezentralisierung darstellt profitieren, oder werden sie vom lokalen Machtzuwachs aufgrund vorherrschender Gesellschaftsstrukturen ausgeschlossen? Anhand des Empowerment-Ansatzes und dem entsprechenden methodischen Werkzeug versucht der Beitrag Antwort auf die Frage nach dem Gender-Aspekt von Dezentralisierung zu geben.

In her article „Decentralisation and women's empowerment“ Julia Kloess tries to answer the question, if decentralisation in developing countries creates a suitable enabling environment for women's empowerment. Can women in those countries participate in a process of institutional change like decentralisation or do traditional power structures in society prevent them from doing so? Using the methods of the empowerment-approach the author analyses the case of Uganda to answer this question.

Julia Kloess
Ameisgasse 18/5
1140 Wien
e-mail: h9709213@wu-wien.ac.at

PATRICIA REITER

**Participatory Budgeting in Porto Alegre:
A Tool for the Economic Empowerment of the Poor?**

1. Introduction

In recent years the economic and institutional structures in Brazil and other Latin American countries have been rapidly changing, leading to a myriad of political challenges and often leaving national governments unable to cope and adjust. Brazil being one of the most unequal societies in the world, furthermore had to deal with the ever widening income disparities. Like many other recent democracies, Brazil had embarked on the task of boosting its democratic institutions and as a result, several experiments have been carried out at all levels of government aiming at, among other things, strengthening the social and economic inclusion of the poor and increasing the participation of citizens in the decision-making process. One of these experiments is that of participatory budgeting at the local, municipal level, which was first introduced in Porto Alegre, the capital of Rio Grande do Sul, one of the most vigorous states in Brazil in 1989. In this paper, I want to take a closer investigation into participatory budgeting, which gained a remarkable national and international reputation, and particularly want to analyze its virtues regarding the economic empowerment of the poor. Whereas the vast majority of the literature on participatory budgeting has primarily focused on it in the light of democratization and public deliberation (Avritzer 1999, Baiocchi 1999, Navarro 1998), so far less attention has been paid to participatory budgeting as a redistribution strategy. Furthermore, I analyze the distinctive institutional framework found in participatory budgeting drawing from the experience in Porto Alegre. More specifically I try to provide answers to the question whether the institutional setting of participatory budgeting and its outcome is replicable and if so what political and socioeconomic conditions countenance its establishment.

2. The Origins and Emergence of Participatory Budgeting

The novelty and innovative character of participatory budgeting becomes clear when we look at its emergence in Porto Alegre. It was by far not the case that a re-

ady-made institution was put over the previous. It was born through an experimental and dynamic process. Political actors and the civil society searched for a mechanism, which tackles the mechanism of public spending or the lack thereof and additionally provides citizens with a direct role while setting new spending priorities (Wampler 2000). Historically and conceptually, the emergence of participatory budgeting can be traced back to two main determining factors embedded in the broader political environment. One lies in the political transition and the upcoming democratization process experienced by Brazil in the 1980's, the other is related to the city Porto Alegre itself, having a solid and continuous history of active community participation, which showed in a broad political landscape of various associations and a longstanding leftist tradition (Santos 1998). Brazil, moving out of an authoritarian regime, adapted a new Constitution in 1988, which ultimately altered the political and economic power structure. The overwhelming majority of the political power was delegated away from the national government and therefore opened up the possibility, among others, to incorporate the state and the cities in the budgeting process. Moreover, the constitution defined the young Brazilian democracy as representative and participative, which provided the potentiality for "opening up a window of political opportunity for a financial reform" (Marquetti 2001) and the prospect for efficient, decentralized spending of public resources in a country notoriously ridden by corruption and clientelism. In Porto Alegre the local actors and associations embraced this opportunity and called for a dramatic refurbishment in the allocation of public resources. The main local actors comprised, first, the civil society of Porto Alegre, who was mainly represented through the federation of neighborhood associations in Porto Alegre (UAMPA) and, second, the Workers' party (Partido dos Trabalhadores), who based their 1988 election campaign on the prospect of installing a participatory budgeting mechanism (Avritzer 1999). The interconnection of both actors served as the driving force behind the creation of participatory budgeting. UAMPA, a direct institutional result of the political liberalization in Brazil in the 1980's, was an influential and highly politicized force in Porto Alegre and was involved in numerous urban issues, among others, housing and provision of health service. UAMPA's share in the innovation and creation of participatory budgeting can be largely summed up as contributing the vision of making the budget within the process of the distribution of public goods. As Wampler (2000) additionally notes, two important demands emerged from the civil society. One of them being the need for transparency and openness through the decentralization and democratization of the state and the second an increased participation of citizens in policy making areas. The participatory budgeting program installed by the Workers Party is the outgrowth of those widely held and outspoken demands. When the Workers' Party, which not surprisingly had a strong leftist tradition, took over the office of the mayor in Porto

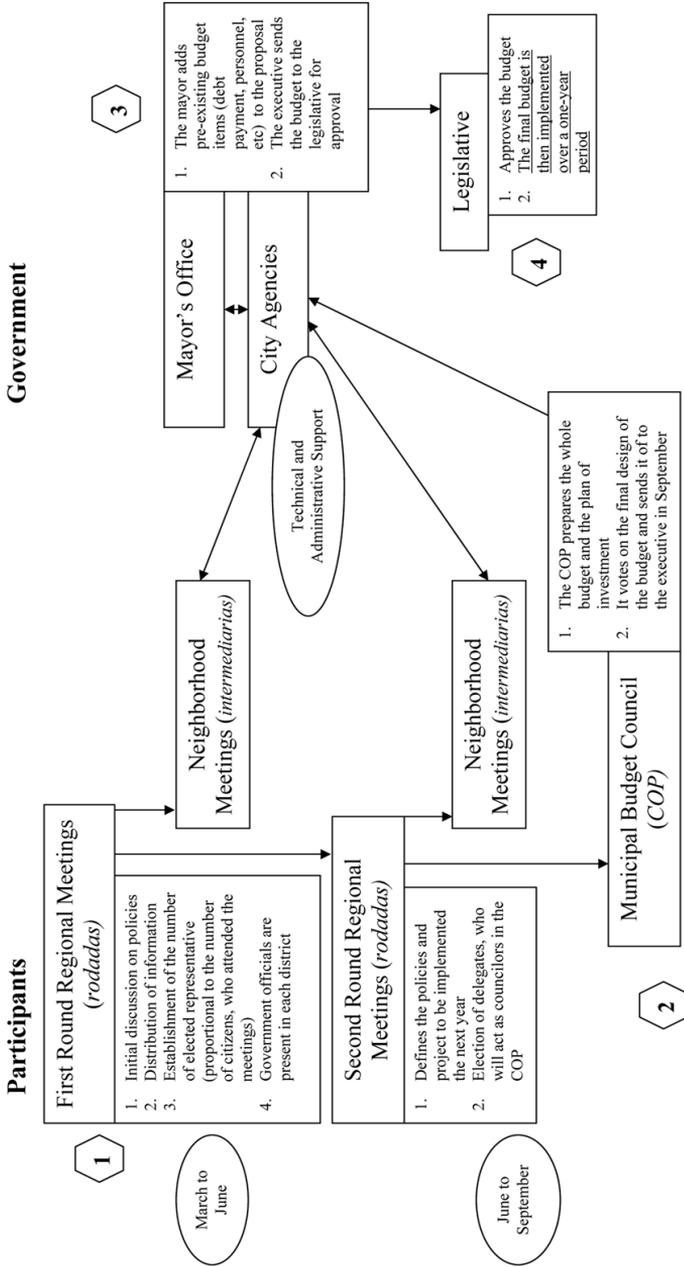
Alegre in 1989, they encountered first of all a bankrupt municipality and a largely corrupt administration. The financial situation was disastrous, as 98% of revenues were allotted for paying the administrative staff and employees of the city. In addition, the tax system was not inflation-indexed, leaving the city unable to cope with the outrageously high inflation rate, which was between the years 1988 and 1993 on average 1378.4% (!) a year, and its devastating consequence on the availability of budgetary resources for public spending. After implementing rigorous financial control, which consisted mainly of the indexation of taxes and the introduction of a progressive property tax, the Workers' Party planned to introduce participatory budgeting in this challenging climate. Promptly it started educational advertising and negotiations with and within the civil society. Navarro (1998) refers to it as the making of "an informal grand pact sealed by the community associations and approved by the executive body." The emergence of participatory budgeting in Porto Alegre can be seen in the light of a negotiation process and the newly established syntheses between a progressive, leftist party, which motivation was driven by the recently gained democratic rights and self-determination through the decentralization of the state, and a highly active and politicized civil society. The later provided first-hand knowledge and experience on the urban situation, which proved to be indispensable in the installation of participatory budgeting.

3. Participatory Budgeting as an Institutional Innovation: The Main Instruments and Features

Participatory budgeting incorporates social actors, neighborhood association members and common citizens in an ongoing process of negotiations and participation. As participatory budgeting was introduced in Porto Alegre, the city was divided into 16 neighborhoods. The division of municipality into regions was established in order to facilitate meetings and the distribution of resources. A Quality of Life Index was assigned to each district on an annual basis, which demonstrates the need in public goods in a certain area and assures that the poorest areas get a proportionally bigger share of the total investment taken in the subsequent year. *Figure 1* provides a concise overview of the institutions and actors of participatory budgeting, the timing of events and the division of responsibilities between government and citizens. Since participatory budgeting started in Porto Alegre in 1989, the two main participatory meetings (rodadas) are scheduled by the municipality and take place from March to June. In the first round regional meetings (first rodadas) the policies and the priorities for public investment are discussed for the first time and the government distributes information on the single districts among the participants. The neighborhood meetings accomplish this first round and the subsequent frequency of the meetings depends largely on the organizatio-

Figure 1: The Institutional Setting: Yearly Participatory Budgeting Cycle in Porto Alegre

(adapted from Wampler (2000) and Navarro (1998) and Marquetti (2001))



nal strength, the grade of mobilization through the local actors and the involvement of citizens in a district. The city agencies provide the neighborhood meetings with technical and administrative support. The more people participate in the neighborhood meetings, the more representatives they are allowed to send to the Municipal Budget Council (COP), hence increasing the probability of their prioritized projects to be implemented. In the second round regional meetings, the policies and projects to be implemented the next year along with their prioritization are defined and the election of the representatives who will act as the participatory budgeting councilors in the COP are carried out. When the second *rodada* is completed in all regions, the Municipal Budget Council is formally established (in 1996 it had 44 members) and becomes the most important administrative sphere for preparing the budget process as a whole, along with the plan of investment, which is made up of the specific projects and spending priorities. In September it votes on the ultimate design of the budget and sends it off to the executive. The mayor adds the preexisting budget items (debt payment, personnel, etc) to the proposal and forwards it to the legislative, who given its weak standing in Porto Alegre and most other cities in Brazil, generally approves the budget. Without much doubt the legislative would face massive opposition from the civil society and the executive for turning down a budget, which reflects the will and demands of the citizens established in a democratic procedure. The final budget is then implemented over the next year. In 1994, Porto Alegre installed in addition to the *rodadas*, the so called *tematicas*, which serve as theme-oriented meetings with the aim to attract sectors of the society, like the middle class and unions, which haven't been incorporated in the immediate decision making process so far. While the majority of the attention of the budgeting process focuses on the selection of policies and projects, another crucial aspect is the implementation of the selected projects, which is an ongoing process and takes place all year long. To assure the delivery of the respective monetary resources and the necessary support in the implementation of public spending, the mayor of Porto Alegre has to present the list of projects, which have been carried out the previous year, at the first *rodada* of the year and therefore can be held publicly accountable for projects, which have not been executed.

4. Can Participatory Budgeting serve as a Redistribution Strategy?

Over the last decades the project of economic modernization in Brazil created sharp social and economic inequalities at the local level, resulting in a meager supply in public goods, like basic infrastructure, sanitation, etc. for the urban poor. Accomplished by a drastic increase in the urban population, two reasons can be specified for the low level of public investment: The strong tradition in the country and the absence of organizational structures, in particular, among the poor ur-

ban population (Avritzer 1999). Among other reasons, participatory budgeting was created and put in place to address the low provision of public services and to allocate public resources to the most deprived neighborhoods, where they are mostly needed.

While analyzing the redistributive effects of participatory budgeting, two converging but separate mechanisms can be identified. First, the introduction of participatory budgeting demanded the rehabilitation of the municipal budget and as the very basic and indispensable condition, revenues to spend for immediate investment in public services. The pressing need for financial resources led the Workers' Party to introduce "progressivity" on the property tax, the main source of municipal revenue, and an inflation-indexed tax rate. As a result the middle class and the wealthiest sectors were imposed an enlarged share of the tributes collected (Biaocchi 1999). It is also essential to mention the importance of having a sufficient amount of revenues to distribute in order to attract people to participate. Souza (2000) blames the initial lack of financial resources in the first years after the implementation for the slow and troublesome take off of participatory budgeting in Porto Alegre in the late 80ies.

Second, the other side of the redistribution strategy was to reverse spending priorities and to allocate available resources to poor neighborhoods. Between 1996 and 1998 the participatory budgeting program in Porto Alegre spent 260 million US dollar in total, and the vast majority of these resources went to under-served and poorer districts, an amount of funding that has not been available in the area previous to participatory budgeting (Wampler 2000). But not only the increase in total revenues led to a disproportional distribution towards the poor. Moreover, certain institutional features built-in the participatory budgeting mechanism favor redistribution and the empowerment of the poor. The Quality of Life Index, which the government of Porto Alegre establishes on a yearly basis ranks the administrative districts according to their shortage in public services and assures that those most deprived of basic needs, like sanitation, housing, etc. have a prioritized access to the financial resources. Goldfrank/Schneider (2002) tested the effect of variables like income of the citizens in a certain district, Worker's Party supporters and the ranking according to the Quality of Life Index, among others, on investment and found that the ranking of a district according to the Quality Life Index had the greatest influence on the amount of investment dedicated to the district, among all variables tested. In short, participatory budgeting clearly redistributes funds to municipalities that lack basic services and infrastructure. Furthermore, the decision making process embedded in participatory budgeting allows citizens, who have been traditionally excluded from the political system, to raise and point out to their needs in a democratic environment and gives them the opportunity and right to participate in new decision-making venues. Social justice is also foste-

red by means of more efficient, community oriented policies and spending of public resources. The highly transparent process of participatory budgeting decreases clientelism and corruption. Therefore it guarantees that public resources will be spent more efficiently, resulting in a greater number of projects being implemented. The empirical evidence (Wampler 2000) underlines the redistributive characteristic of participatory budgeting, as for example, the number of functioning public municipal schools has increased from 29 in 1988, to 86 in 1998. Furthermore, between 1986 and 1988, 1,714 families received housing assistance, compared to 28,862 in the period from 1992 to 1995. Baiocchi (1999) calls the overall outcomes of participatory budgeting investments “an impressive testament to how redistributive this process has been”.

In order to find out which demands have been considered and implemented through the public funding process one needs to take a closer look at the socio-economic profile of the participants. Marquetti (2001) shows that a large majority of participants had a household income below the typical middle class family and that around 50% of the participants in the *rodadas* have neither formal schooling nor completed primary schools. He concludes that participatory budgeting has especially attracted the poor from deprived neighborhoods and gave them a common voice to raise their needs.

However, the limitation of participatory budgeting as a redistribution strategy has to be acknowledged and one needs to analyze what it can and can not do. Participatory budgeting clearly doesn't serve as the panacea for the economic and social empowerment of the urban poor on the larger dimension of the economic and social power structure. As shown above, it can be a great measure providing the urban poor with their immediate day-to-day needs like housing, sanitation, street pavement, among others. Furthermore it gives them a joint voice to raise their issues and it acts as a mean to fight social exclusion. However successful participatory budgeting is in promoting and supporting redistribution on a micro level, its existence and evolution is highly dependant on the economic macro structure and the national political environment. A shift in power in the national government, which possibly disregards the institution of participatory budgeting, can bring it to an immediate end, by, for example, declaring a new constitution, which doesn't allow for participative elements in public spending. Furthermore, it is obviously outside the scope of participatory budgeting to influence economic macro conditions, such as the rising rate of unemployment, which today can be called one of the major threats of the urban poor in Brazil.

5. Is Participatory Budgeting Replicable?

An impressive list of changes occurred in Porto Alegre under the umbrella of participatory budgeting, the two most notable being the redistribution of resources to

the poor and the establishment of a new framework of political relations and decision making. This immediately raises the question whether this experience from Porto Alegre can be replicated in a different urban setting, or maybe, even on a state level. The literature on the participatory budgeting experience in Porto Alegre seems to be in strong agreement that it is a sensitive project to be replicated (an elaborate discussion on the issue can be found in Santos 1998, Wampler 2000 and Marquetti 2001), but under certain conditions participatory budgeting can be successfully installed, as already seen in other Brazilian cities (like, for example, Bela Horizonte). The central concern, whether the local conditions in Porto Alegre had certain features and preconditions, which fostered the emergence of participatory budgeting and its positive impacts on redistribution, needs to be addressed. The lessons produced from the experience in Porto Alegre prove that a set of political, economic and institutional requirements is important to implement the participatory budgeting strategy. As already mentioned above Porto Alegre had a highly politicized civil society to begin with, moreover it had a progressive, leftist background and was historically in opposition against the authoritarian regime. All of these factors and the interconnected system they formed, cannot be underestimated. Navarro (1998) asks whether the unique environment and the social capital in Porto Alegre were a necessary condition for the emergence of participatory budgeting. He strongly emphasizes that many analysts of participatory budgeting in Porto Alegre believe that the characteristics of the local social endowment are so peculiar and solid that any attempt to replicate this experiment would be difficult, as it is hard to find similar social foundations. However, he concludes that higher social and cultural facets favoring innovative experiments do contribute to a supportive setting, but do not “constitute a kind of iron law for participatory initiatives”. Additionally, a history of democratic practices and culture should also prove as fostering participatory elements. Another crucial requirement has already been mentioned above. There needs to be a satisfactory proportion of the budget to invest to offer an incentive for citizens to participate and additionally there needs to be a certain degree of financial autonomy. Regarding the institutional requirements, it can be said that the participatory mechanism and the rules, which were put in place in Porto Alegre clearly can serve as a guideline for the implementation of future participatory budgeting projects elsewhere. First, a clear set of rules, which navigates the decision making process and the implementation, proved to be an absolute necessity. Second, an open space for discussion and channels of autonomous decision making spheres (like *rodadas* in Porto Alegre) have to be created (Marquetti 2001). Third, the creation of districts should be based on communitarian identities and/or social classes to foster the cooperation of people with similar interests (Wampler 2000). Fourth, city agencies have to be re-organized under the participatory budgeting rationale. Fifth, training has to be pro-

vided for the civil servants as well as for the population in general. Whereas these requirements evolve from the participatory budgeting experience in Porto Alegre, the list of necessary institutional arrangements has to be extended according to the environment, in which participatory budgeting is being newly introduced. A further question is whether participatory budgeting can be replicated in developed countries, where the distribution of public goods doesn't center around basic necessities of daily life. It is comparably easy to find consent on spending priorities among people who are lacking, for example, basic infrastructure, sanitation or housing. As soon as the available resources can be devoted to, for example, cultural activities or the design of a park, heterogeneous preferences and values among the participants of a certain district are likely to be present, hindering the consent-building process. Additionally, once the dependence of urban citizens on public provision goods declines, their willingness to participate might also decrease. It can be expected that participatory budgeting will face new challenges in these settings, which can't be anticipated from the experience in Porto Alegre.

6. Conclusion

The experience of participatory budgeting in Porto Alegre proved that a combination of strong public institutions and organized associations, along with the necessary monetary resources, is a powerful tool for redistributive economic development. Among its outcomes were the reallocation of public resources to the poor, as well as greater general administrative rationality and efficiency. Furthermore, it confronted the Brazilian political legacies of clientelism, social exclusion and corruption by making the budgetary process transparent, open and public. Although the political and social conditions in Porto Alegre had very distinctive features, which undoubtedly enabled the evolution and fostered its success, it should be applicable to different cities. To sum up, the experience in Porto Alegre showed that participatory budgeting proves to be a strong tool in redistributing resources towards the urban poor on the micro level and, moreover, it opens up the prospect of a more inclusive society by strengthening the social groups outside the social and economic elite.

References:

- Abers, Rebecca Naeera. 2000. *Inventing Local Democracy-Grassroots Politics in Brazil*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Avritzer, Leonardo. 1999. *Public Deliberation at the Local Level: Participatory Budgeting in Brazil*. Working Paper. Universidade Federal de Minas Gerais.
- Baiocchi, Gianpaolo. 1999. *Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory*. Working Paper. University of Wisconsin-Madison. <http://www.ssc.wisc.edu/~wright/Baiocchi.PDF>, 20.02.2004.

- Goldfrank, Ben, Aaron Schneider. 2002. *Budget and Ballots in Brazil: Participatory Budgeting from the City to the State*. IDS Working Paper 149. <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp149.pdf>, 20.02.2004.
- Marquetti, Adalmir. 2001. *Extending Democracy: The Participatory Experience in Porto Alegre, Brazil, 1989-1999*. Working Paper. Universidade Católica do Rio Grande do Sul.
- Navarro, Zander. 1998. „Participation, Democratizing Practices and the Formation of a Modern Polity – The Case of the ‘Participatory Budgeting’ in Porto Alegre, Brazil (1989-1999).“ *Development*, Vol. 41, Nr. 3 (1998), 68-71.
- Souza, Celina. 2000. *Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions*. IDD Working Paper No. 28, International Development Department, University of Birmingham, Birmingham.
- Santos, Boaventura De Souza. 1998. „Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy.“ *Politics and Society*, Vol. 26, Nr. 4 (1998), 461-510.
- Wampler, Brian. 2000. *A Guide to Participatory Budgeting*. Prepared for the International Budget Project (IBP). October 2000. <http://www.internationalbudget.org/resources/library/GPB.pdf>, 20.02.2004.

Abstracts

The article tackles the innovative character of participatory budgeting, as it was established in Porto Alegre (Brazil) in 1989, with special regards to its redistributive ability and its repeatability. While providing a concise description of the institutional set up of the participatory budgeting process, it gives evidence that under certain conditions it can serve as a strong tool for the distribution of public resources to the urban poor.

Der Artikel behandelt die partizipative Budgetpolitik, die 1989 in Porto Alegre (Brasilien) eingeführt wurde, mit besonderem Augenmerk auf ihre umverteilende Wirkung und ihre mögliche Wiederholbarkeit in anderen Städten. Die politischen Rahmenbedingungen sowie der institutionelle Aufbau werden genauer untersucht. Unter gewissen Voraussetzungen gelingt es durch die partizipative Budgetpolitik öffentliche Ausgaben redistributiv zum primären Nutzen benachteiligter städtischer Bevölkerungsschichten einzusetzen.

Patricia Reiter,
 Veronikagasse 14/19,
 1170 Wien.
 Email: patricia.reiter@reflex.at

BERNHARD LEUBOLT

**Glokalisierungsdispositiv und radikaler Reformismus –
praktische Erfahrungen aus Brasilien**

„Sobald es ein Machtverhältnis gibt, gibt es eine Widerstandsmöglichkeit. Wir stecken nie völlig in der Falle der Macht: unter bestimmten Bedingungen und mit einer präzisen Strategie kann man immer ihren Zugriff abwenden.“

FOUCAULT 1978: 196

Die Grundlage des folgenden Beitrags ist die Gestaltbarkeit von Entwicklung. Die Gestaltungsfreiheit der Akteure ist jedoch nicht beliebig, denn ihre Handlungen müssen innerhalb der geschichtlich gewachsenen Strukturen erfolgen. Durch aktuelle Transformationen werden Handlungsspielräume beschränkt. Einerseits handelt es sich dabei um Entscheidungen in internationalen Institutionen, andererseits werden durch Diskurse über „Sachzwänge der Globalisierung“ Grenzen der politischen Gestaltung konstruiert. Die Lokalregierungen von Porto Alegre und Rio Grande do Sul konnten jedoch aufzeigen, dass auch im „Zeitalter der Globalisierung“ noch Möglichkeiten für progressives politisches Handeln bestehen.

**1. Produktion von Strukturen durch Dispositive und Institutionen
und deren Transformation**

Die Offenheit der Geschichte ist eingebettet in den sozialen Beton der Struktur, der den Fluss der Zeit determiniert. Die Berücksichtigung der strukturellen Einbettung der Ereignisse hilft, den Freiheitsgrad der gesellschaftlichen Akteure nicht zu überschätzen und die Beharrungskraft des Bestehenden unterzubewerten (Novy 2002: 57). Aus dieser Perspektive sind besonders die *sozialen Auseinandersetzungen und gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse*, durch die Herrschaft entsteht, interessant (Winter 2003: 203).

Um diese Auseinandersetzungen genauer untersuchen zu können, scheint das Foucault'sche *Dispositiv* hilfreich zu sein. Damit beschreibt er „ein entschieden heterogenes Ensemble, das Diskurse, Institutionen, architekturelle Einrichtungen, regle-

mentierende Entscheidungen, Gesetze, administrative Maßnahmen, wissenschaftliche Aussagen, philosophische, moralische oder philanthropische Lehrsätze, kurz: Gesagtes ebenso wie Ungesagtes umfasst“ (Foucault 1978: 120). Während Diskurse als *Machtstrategien* zu verstehen sind, gibt das Dispositiv einen die Diskurse asymmetrisch strukturierenden Rahmen vor. Diese Machtasymmetrie entsteht insbesondere dadurch, dass innerhalb des Dispositivs auch Raum für Widerspruch bleibt. Somit kann sich Widerstand nur im Rahmen des Dispositivs bewegen (Novy 2002: 86, Foucault 1983: 116).

Um Strukturen und Dispositive zu fixieren werden *Institutionen* als stabilisierte Handlungsmuster produziert. Sie stellen die Grundlage von wirtschaftlicher und politischer Ordnung dar und helfen verstehen, warum und wie Ordnung dauerhaft möglich wird (Novy 2002). Um die Möglichkeiten für Veränderungen zu erfassen, unterscheidet Görg verschiedene Formen strategisch-politischen Handelns (2003: 181):

1. *Institutionelles Handeln*, das auf die Regulation systemischer Widersprüche des Kapitalismus und die Bearbeitung von Krisenprozessen gerichtet ist.
2. *Transformierendes Handeln*, das neue institutionelle Strategien zu entwickeln und durchzusetzen versucht, aber innerhalb der Optionen bleibt, die die kapitalistische Gesellschaftsformation selbst bereit hält. Das impliziert die Reproduktion der Staatsform, trotz weitreichender Veränderungen.
3. *Strukturtransformierendes Handeln*, das die Antagonismen des Kapitalismus selbst aufzuheben und zu überwinden versucht.

Um strukturelle Transformationen zu ermöglichen, schlagen Esser u. a. (1994: 217 ff.) das Konzept des *radikalen Reformismus* vor. Reformismus bezeichnet dabei die Auflösung der institutionalisierten Machtbeziehungen, jedoch nicht schlagartig, sondern durch komplizierte Praxis-, Erfahrungs-, Lern- und Selbstaufklärungsprozesse. Radikal meint, dass emanzipative Politik von Anfang an auf die Überwindung der herrschenden gesellschaftlichen Formen und ihrer institutionellen Ausprägungen abzielen muss. Somit will der radikale Reformismus „eine *Kulturrevolution*, die nicht nur Bewusstseinsinhalte, sondern vor allem gesellschaftliche und politische Beziehungen und Praktiken umgreift“ (Hirsch 2002: 202). Die Strukturprinzipien kapitalistischer Globalisierung müssen dabei in Betracht gezogen werden und dürfen nicht schlichtweg ignoriert werden (Görg 2003).

2. Neoliberale Globalisierung und Glokalisierungsdispositiv

Altvater und Mahnkopf definieren Globalisierung als „Prozess der Transformation einer Gesellschaftsformation“ (2002: 31). Globale Standards wie ‚benchmarking‘ zwingen zu beschleunigten flexiblen Anpassungsleistungen in allen Lebensbereichen, was zugleich die materielle Grundlage des Neoliberalismus darstellt. Globalisierung bedeutet daher vor allem „die Herrschaft des Tauscherts über den Ge-

brauchswert“ (ebda. 39), aber auch die Übernahme der Herrschaft durch die Vermögenden (Redak 2003).

Prinzipiell handelt es sich bei Globalisierung – entgegen vieler andersartiger Behauptungen – jedoch nicht um einen neuen Prozess. Speziell in den Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg waren die internationalen Wirtschaftsverflechtungen ähnlich intensiv wie heute. Die darauf folgende Große Weltwirtschaftskrise führte jedoch dazu, dass vom ursprünglichen Konzept abgesehen wurde und weltweit eine nationalstaatlich orientierte Autarkiepolitik verfolgt wurde. Die 1973 veranlasste Auflösung der Bretton Woods Institutionen, die für fixe Wechselkurse gesorgt hatten, ermöglichte erst die Integration nationaler Finanzmärkte zu einem globalen Finanzmarkt (Altwater/Mahnkopf 2002: 53 ff.). Die somit *produzierte Globalisierung* der Finanzmärkte (Fiori 2001: 31ff.) leitete gemeinsam mit den sinkenden Transport- und Kommunikationskosten und -zeiten eine neue Phase der Globalisierung ein. Zusätzlich wurden in den 1980er Jahren viele Staaten der Peripherie zahlungsunfähig, vor allem aufgrund der unilateralen Entscheidung der US-amerikanischen Notenbank 1979, die Zinssätze extrem anzuheben. Globalisierung äußerte sich dann darin, dass die vom Internationalen Währungsfonds geführten Gläubiger das Ende der geld- und wirtschaftspolitischen Souveränität der Schuldnerländer durchsetzen konnten. Seither werden hier über Strukturanpassungsprogramme die Öffnung der Märkte, der freie Kapitalverkehr und der Verkauf der Staatsunternehmen und damit die neoliberale Globalisierung erzwungen (Schui 2003: 23).

Ohne lokale Bindungen – d.h. reale Entscheidungen vor Ort – kann Globalisierung jedoch nicht stattfinden. Auf dieser Ebene wird der Nationalstaat zum *nationalen Wettbewerbsstaat* transformiert. Somit unterliegt er den gleichen Effizienzkriterien und dem gleichen Rationalkalkül wie ökonomische Akteure. Seine vorwiegenden Aufgaben sind die Sicherung und der Ausbau der Position im Standortwettbewerb; alle sozialstaatlichen Errungenschaften werden zur Disposition gestellt. Die als völlig neues und einzigartiges Phänomen dargestellte Globalisierung fungierte dabei als Legitimation für das transformierende Handeln politischer Akteure (Hirsch 2002: Kap. 2). Diese ist jedoch „eher eine neoliberale Propagandaformel denn gesellschaftliche Realität. Die mit ‚Globalisierung‘ bezeichnete Entwicklung hat zweifellos im internationalisierten Kapital einen wesentlichen Akteur, wurde aber sehr wesentlich durch die Politik von Staaten und Regierungen vorangetrieben. Was üblicherweise als ‚Deregulierung‘ bezeichnet wird, vollzieht sich deshalb von Anfang an im Kontext einer veränderten politischen Regulierung“ (Hirsch 2002: 125).

Diese neue Art der politischen Regulierung macht sich nicht nur auf Ebene der Nationalstaaten, sondern auch auf regionaler Ebene bemerkbar. Mayer (2003: 270) deutet die neue Form der lokalen Staatlichkeit als „die Betonung des unternehmerischen Aktivismus, die Privilegierung des lokalen Raums, *workfare* statt

welfare und die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure“. Letztere stehen in einem ambivalenten Verhältnis, da sie einerseits die Marktkräfte politisch entschärfen wollen; andererseits kann es jedoch nur über sie gelingen, Markt und Konkurrenzrationalität in zivilgesellschaftliche Bereiche einzuführen, die ansonsten schwer vom globalen Kapital zu durchdringen wären. Somit könnten Marktkriterien auch dort Einzug halten, wo bislang wohlfahrtsstaatliche Kriterien und soziale Rechte galten (Mayer 2003).

Diese neue Art des Zusammenspiels von globalen und lokalen Prozessen kann als *Glokalisierung* bezeichnet werden. Dieser Begriff scheint deshalb angebracht, da – wie schon weiter oben erwähnt – Globalisierung ohne lokale Bindungen nicht stattfinden kann (Altwater/Mahnkopf 2002: 69). Im Zuge dieses Prozesses fallen wohlfahrtsstaatliche Errungenschaften zunehmend der Standortkonkurrenz zum Opfer. Die Umverteilung des Vermögens zu Gunsten der Besitzenden wird dabei diskursiv als „Sachzwang“ der Globalisierung und folglich als einzige mögliche Alternative dargestellt (Novy 2000). Während sich der Globalisierungsdiskurs nicht zu einem Dispositiv verfestigen konnte, wird dies durch den umfassenderen flexibleren Begriff der Glokalisierung vollbracht. „Global denken – lokal handeln“ wurde zu einem Leitspruch, den auch KritikerInnen annehmen konnten (Novy 2002: 93). Das Globale gilt dabei als vorstellbar, aber nicht als veränderbar.

Die Unterordnung der sozialen unter die wirtschaftliche Entwicklung wird also als alternativloser „Sachzwang“ dargestellt. Francis Fukuyama fand die wohl deutlichste Darstellung dieser Alternativlosigkeit, als er nach dem Zusammenbruch des bürokratischen Sozialismus mit dem Fall der Berliner Mauer gar das „Ende der Geschichte“ proklamierte (Fiori 2001: 21 ff.).

3. Alternativen in und um Porto Alegre

Novy (2003: 282ff.) erweiterte das theoretische Konzept von Esser et. al. (1994) für strukturelle Transformation unter Bezugnahme auf konkrete Fälle von Lokalregierungen der brasilianischen Arbeiterpartei – der Landesregierung von Rio Grande do Sul in Brasilien und der Stadtregierung dessen Hauptstadt, Porto Alegre: Radikaler Reformismus wird demnach nicht ohne *Staatsreform in Richtung eines öffentlichen Staats* möglich sein. Nach Habermas ist die „Herrschaft“ der Öffentlichkeit „ihrer eigenen Idee zufolge eine Ordnung, in der sich Herrschaft überhaupt auflöst“ (1990: 153).

3.1 Eine andere Welt ist möglich

Erstens geht es beim radikalen Reformismus um die Gestaltung der „Raummacht, d.h. um andere Welthandelsregeln, eine andere internationale Finanz- und Rechtsarchitektur und eine solidarische Beziehung der verschiedenen Territorien der Eien Welt untereinander“ (Novy 2003: 299). Dafür erscheinen besonders die Re-

gulation des Geldes, der Arbeit und des Energieverbrauches – über Tobinsteuer, Entlastung des Faktors Arbeit und neue Energiesteuern – als geeignete Mittel. Diese Maßnahmen müssten jedoch global umgesetzt werden (Altvater/Mahnkopf 2002: 527 ff.). Weder in Rio Grande do Sul, noch in Porto Alegre bestanden die Möglichkeiten für solche umfassenden Maßnahmen. Jedoch konnte in Porto Alegre – nicht zuletzt aufgrund der tatkräftigen Unterstützung der beiden Regierungen – das Weltsozialforum dreimal hintereinander ausgetragen werden. Somit konnte die Bildung einer kritischen globalen Öffentlichkeit und die Vernetzung von sozialen und globalisierungskritischen Bewegungen gefördert werden. Besonders in Zeiten, wo durch die manipulativ eingesetzte Macht von Massenmedien eine „vermachtete Öffentlichkeit“ (Habermas 1990: 28) produziert und Glokalisierung als einzige Möglichkeit präsentiert wird, ist die schrittweise Bildung einer kritischen Öffentlichkeit wichtig.

3.2 Öffentlicher Staat und Teilhabe

Zweitens sollen beim radikalen Reformismus durch eine qualitative Transformation des Staats Teilhabemöglichkeiten geschaffen werden. Teilhabe schließt sowohl formelle wie auch materielle Aspekte ein. *Materielle Teilhabe* bezieht sich dabei auf den allgemeinen Zugang zu öffentlichen Gütern, *formell* kann sie in der deliberativen Demokratie verwirklicht werden. Deliberation bedeutet die Entscheidung durch Diskussion statt durch Befehl (Reese-Schäfer 2001: 102). Normen und Werte sollen dabei der kritischen Überprüfung ausgesetzt werden. Die Verwendung von gemeinsamer Sprache nötigt dabei die Einzelnen, aus der Egozentrik ihrer Erfolgsorientierung herauszutreten, um sich den öffentlichen Kriterien zu stellen (Habermas 1992). Durch die somit erfolgende Politisierung der Bevölkerung soll der privilegierte Zugang des Establishments zum Staat unterbunden, und somit sollen die vorherrschenden Machtstrukturen geschwächt werden.

Seit 1989 wird in Porto Alegre die Teilhabe am Lokalstaat umgesetzt. Der wichtigste Ansatzpunkt war dabei das Budget, da es die in Zahlen gegossene Politik darstellt (ausführlicher dazu Becker 2001 und Leubolt 2003a). Zwischen 1999 und 2002 wurde das Konzept des Teilhabebudgets dann auf die höhere Ebene des Bundesstaats Rio Grande do Sul transformiert (ausführlicher dazu Leubolt 2003b). Dieser Schritt war deshalb spektakulär, da nun erstmals in einem relativ großen Raum (über 10 Mio. EinwohnerInnen) praktische Erfahrungen der Demokratisierung des Staats gesammelt werden konnten. Olivio Dutra – der Bürgermeister Porto Alegres 1989-1992 und Gouverneur Rio Grande do Suls 1999-2002 – betonte den direkten Zusammenhang von Teilhabe zum radikalen Reformismus. Ihm zufolge „handelt es sich um einen *Prozess*, der sich schrittweise verbessert und das kritische Bewusstsein der Bevölkerung freisetzt und damit die Wahrnehmung der Verantwortlichkeit jedes Einzelnen an der Öffentlichkeit“ (in Dutra/Benevides 2001: 11; eigene Überset-

zung). Das begünstigt die Entstehung von Solidarität, da erst durch die verbesserte Wahrnehmung kollektiver Interessen seitens der einzelnen Individuen auch die Bedürfnisse ‚der anderen‘ wahrgenommen werden können (Baiocchi 2002). Roselaine, eine Teilnehmerin des Teilhabebudgets Porto Alegres bestätigt dies: „Sogar ich habe nur an meine Straße gedacht, als ich zum Partizipativen Budget gekommen bin. Aber ich habe andere Personen und Gemeinschaften getroffen und habe viel größere Probleme kennen gelernt. Was ich als Riesenproblem gesehen habe, war nichts im Vergleich zur Situation anderer Personen. Keine Wohnung zu haben, unter einem Tuch zu schlafen oder die Frage der Abwässer unter freiem Himmel, wo Kinder spielen und laufen. Ich vergaß meine Straße, sodass sie sogar bis heute nicht asphaltiert ist.“ (In: Solidariedade 2003: 105; eigene Übersetzung)

Auch in wirtschaftlicher Hinsicht wurden neue Akzente gesetzt, obwohl diese Lokalregierungen keine verlorenen Inseln im immensen neoliberalen Ozean darstellen konnten. Die soziale Entwicklung wurde nicht mehr unter die ‚Sachzwänge‘ der Globalisierung untergeordnet (Soares 2002). Besonders im Bundesstaat wurde das deutlich. Anders als in den meisten übrigen Bundesstaaten wurde dem Standortwettbewerb eine Absage erteilt. Transnationale Konzerne erhielten nicht mehr große Teile des Budgets in Form von Subventionen. Diesbezüglich am spektakulärsten waren sicherlich die Neuverhandlungen mit Ford und GM, die für ihre Ansiedelung im Bundesstaat staatliche Investitionen im Wert von vier Mrd. US\$ erhalten sollten. GM akzeptierte weitaus geringere Subventionen, während Ford sich anderswo ansiedelte. Öffentlich gefördert wurden stattdessen die lokalen Klein- und Mittelbetriebe, einschließlich von Formen der solidarischen Wirtschaft wie z.B. Kooperativen. Die Potentiale endogener Entwicklung konnten somit mobilisiert werden. Das trug, gemeinsam mit der Abwertung des Real, die sich positiv auf die Exportwirtschaft auswirkte, zur wirtschaftlichen Entwicklung bei – das BIP pro Kopf wuchs beträchtlich stärker als in Brasilien insgesamt (Leubolt 2003b: 81f).

4. Schlussfolgerungen

Die produzierte Globalisierung stellt in erster Linie die weltweite Verwirklichung des neoliberalen Wirtschafts- und Gesellschaftsprojekts dar. Die im Glokalisierungsdispositiv als alternativlos dargestellte Unterordnung des Sozialen unter die ‚Sachzwänge‘ des Weltmarkts nutzt im Speziellen einer gesellschaftlichen Gruppe – den Vermögenden.

Als Alternative dazu wurde in diesem Beitrag der radikale Reformismus und dessen praktische Realisierung im öffentlichen Staat vorgestellt. Entwicklung wird hier nicht mehr durch die globalen ‚Sachzwänge‘ bestimmt, sondern durch ein radikal-reformistisches Projekt, in dem der globale Kapitalismus durch demokratisch bestimmte Regeln gebändigt wird. Die Regierungen von Porto Alegre und Rio Grande do Sul konnten praktische Anregungen und Anstöße dazu liefern, dass Entwicklung auch ohne Unterwerfung unter die ‚Sachzwänge‘ der Globalisierung möglich ist. Olívio Dutra stellte das deutlich dar: „Wir demonstrieren im alltäglichen Leben, dass die Geschichte nicht zu Ende ist und ein anderer Weg möglich und gangbar ist“ (in: Dutra/Benevides 2001: 17; eigene Übersetzung).

Literatur

- Altvater, Elmar, Birgit Mahnkopf. 2002. *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Baiocchi, Gianpaolo. 2002. *Emergent Public Spheres: Talking Politics in Participatory Governance*. Manuskript. http://www.democraciaparticipativa.org/English/Arquivos/gianpaolo_emergent.pdf, 12.6.2003.
- Becker, Joachim. 2001. „Der progressive erweiterte Staat: Zivilgesellschaft, Lokalstaat und partizipatives Budget in Porto Alegre.“ *Journal für Entwicklungspolitik* Nr. 2 (2001), 193-199.
- Dutra, Olívio, Maria Victoria Benevides. 2001. *Orçamento Participative e Socialismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Esser, Josef, Christoph Görg, Joachim Hirsch. 1994. *Von den „Krisen der Regulation“ zum „radikalen Reformismus“*; Hg. Esser, J., C. Görg, J. Hirsch: *Politik, Institutionen und Staat. Zur Kritik der Regulationstheorie*. Hamburg: VSA
- Fiori, José Luís. 2001. *60 lições dos 90. Uma década de neoliberalismo*. Rio de Janeiro/ São Paulo: Editora Record.
- Foucault, Michel. 1983. *Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit 1*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Foucault, Michel. 1978. *Dispositive der Macht. Über Sexualität, Wissen und Wahrheit*. Berlin: Merve.
- Görg, Christoph. 2003. *Gesellschaftstheorie und Naturverhältnisse. Von den Grenzen der Regulationstheorie*. In: Fit für den Postfordismus?, Hg. Ulrich Brand/Werner Raza. Münster: Westfälisches Dampfboot, 175-194.

- Habermas, Jürgen. 1990. *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Mit einem Vorwort zur Neuauflage 1990.* Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen. 1992. *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats.* Frankfurt am Main: Suhrkamp. 4. Aufl.
- Hirsch, Joachim. 2002. *Herrschaft, Hegemonie und politische Alternativen.* Hamburg: VSA
- Leubolt, Bernhard. 2003a. „Das Partizipative Budget. Demokratisierung der Wirtschaftspolitik in Porto Alegre.“ *Kurswechsel* Nr. 1 (2003), 44-54.
- Leubolt, Bernhard. 2003b. „Demokratisierung als Alternative zum neoliberalen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell. Das Partizipative Budget im brasilianischen Bundesstaat Rio Grande do Sul.“ *Journal für Entwicklungspolitik*, Nr.3 (2003), 69-86.
- Mayer, Margit. 2003. *Das Potenzial des Regulationsansatzes für die Analyse städtischer Entwicklungen am Beispiel territorialer Anti-Armutspolitik.* In: Fit für den Postfordismus?, Hg. Ulrich Brand/Werner Raza. Münster: Westfälisches Dampfboot, 265-280.
- Novy, Andreas. 2000. „Unmasking Globalisation: From Rhetoric to Political Economy – The Case of Brazil.“ *The Cambridge Review of International Affairs*, Winter 2000.
- Novy, Andreas. 2003. *Politik, Raum und Wissen. Zentrale Kategorien eines erneuerten radikalen Reformismus am Beispiel Brasiliens.* In: Fit für den Postfordismus?, Hg. Ulrich Brand/ Werner Raza. Münster: Westfälisches Dampfboot, 282-303.
- Novy, Andreas. 2002. *Entwicklung gestalten. Gesellschaftsveränderungen in der Einen Welt.* Frankfurt am Main: Brandes & Apsel/Südwind.
- Redak, Vanessa. 2003. *Akkumulationsregime des Vermögensbesitzes: People's Capitalism?* In: Fit für den Postfordismus?, Hg. Ulrich Brand/Werner Raza. Münster: Westfälisches Dampfboot, 76-88.
- Reese-Schäfer, Walter. 2001. *Jürgen Habermas.* Frankfurt a.M.: Campus Verlag.
- Schui, Herbert. 2003. „Was eigentlich ist Neoliberalismus.“ *Journal für Entwicklungspolitik*, Nr. 3 (2003), 19-34.
- Soares, Laura Tavares, Hg. 2002. *Tempo de desafios. A política social democrática e popular no governo do Rio Grande do Sul.* Petropolis/RJ: Editora Vozes.
- Solidariedade. 2003. *Caminhando para um Mundo Novo. Orçamento Participativo de Porto Alegre visto pela comunidade.* Petropolis/RJ: Editora Vozes.
- Winter, Jens. 2003. *Regulation und Hegemonie in nach-fordistischen Zeiten. Notizen zur raumtheoretischen Herausforderung.* In: Fit für den Postfordismus?, Hg. Ulrich Brand/Werner Raza. Münster: Westfälisches Dampfboot, 196-216.

Abstracts

The following article analyses the political room for maneuver in the “age of globalization”. In the first chapter structures and their production by dispositivs will be presented on a theoretical basis. Globalization will be described as a structural condition as well as a discursive strategy to legitimize “external constraints”. The concluding chapter will point out that submission to the “external constraints of globalization” is not unavoidable. Drawing on the cases of the local governments in Porto Alegre and Rio Grande do Sul, radical reformism will be introduced as an alternative.

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit politischen Gestaltungsspielräumen im „Zeitalter der Globalisierung“. Im ersten Kapitel werden auf theoretischer Basis Strukturen und deren Produktion mit Hilfe von Dispositiven als handlungsermöglichende und -beschränkende Bedingungen vorgestellt. Globalisierung wird im zweiten Kapitel sowohl als strukturelle Bedingung beschrieben wie auch als diskursive Strategie, um „Sachzwänge“ rechtfertigen. Im abschließenden Kapitel wird gezeigt, dass die Unterwerfung unter die „Sachzwänge der Globalisierung“ nicht unvermeidbar ist. Ausgehend von den Fallbeispielen der Lokalregierungen in Porto Alegre und Rio Grande do Sul wird radikaler Reformismus als Alternative vorgestellt.

Bernhard Leubolt
Marxergasse 34/12
A-1030 Wien
e-mail: leu@gmx.at

KUNIBERT RAFFER

**Applying Musgrave's Branches of Government Expenditures to ODA:
Tentative Estimates**

1. Introduction

Although a global theory of public finance remains to be established an analysis of Official Development Assistance (ODA) with a perspective from traditional public finance theory seems useful. After all, ODA flows are public expenditures. Development aid is a phenomenon of the post-1945 period. The OECD's (1985, pp.65-89) »Chronology of Development Co-operation« starts with 1944, Bretton Woods, although none of the two institutions was initially meant to provide aid, nor did they do so at that time. The words »and Development« were glued onto the original name »International Bank for Reconstruction« upon the insistence of developing countries participating at Bretton Woods (Raffer 2003; Raffer & Singer 2001) - the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) came into being. The great risk of an impoverished Western Europe in the bipolar world made the US reconsider the IBRD's ability to guarantee quick reconstruction and poverty reduction. The Marshall Plan, special programmes (Turkey, Greece), and a generous loan to Britain were deemed more appropriate to immunise Western Europe against communism. Relatively high IBRD interest rates were apparently one reason. Benefitting from the glued on »Development« IBRD officials toured the South to drum up business (Caufield 1998, p.56). Nevertheless, until McNamara the IBRD perceived itself as a »bank« whose business-like approach precluded financing social activities. It not only refused »messing around with education and health« or a water treatment plant, but even forced Columbia not to accept a French loan for waterworks (*ibid.*, p.64). This stern opposition against social expenditures is quite a contrast to the IBRD's present PR-image of concern about smiles on children's faces.

Independent countries existing before World War II which would be characterised as »developing« nowadays did not receive transfers comparable to present ODA. Colonies received resources, one root of ODA still highly visible in its geographic distribution. European colonial powers established the predecessor of the present Development Assistance Committee (DAC) named Overseas Territories Committee within the OEEC in 1949 (Raffer & Singer 2001, p.67).

The first aid programme after 1945 - the Marshall Plan - was much more generous than ODA later on. It had strong effects on foreign aid. It is not implausible to argue that ODA would not have become such a characteristic feature of post-War North-South relations without it. The generous level of Marshall aid - 2-3 per cent (excluding military aid) of US-GNP during 1948-53 - raised high expectations. Stimulated by the experience of the Marshall Plan a (Special) UN Fund for Economic Development - (S)UNFED - was proposed by the »wild men at the UN« (among them Sir Hans Singer) to administer large scale soft aid (Raffer & Singer 2001, pp.65f). But neither the Fund nor these generous terms, let alone the volume of Marshall aid, were realised.

ODA's focus has shifted repeatedly. During the Cold War ODA was one instrument in the arsenal of cold warriors (cf. Raffer and Singer 1996). Meanwhile, international co-operation among governments has become much more intense, reducing the once more important role of ODA. Aid itself has shifted away from financing domestic development needs towards addressing common global problems (Raffer 1999). Although based on different definitions of Global Public Goods (GPGs), all estimates (*ibid.*, te Velde, Morrissey and Hewitt 2002, IBRD 2001) show a perceptible increase of GPG-shares in ODA at the expense of traditional aid. The former two define their GPG-concepts in detail. Unlike the other two, the IBRD does not give sufficient details to check the plausibility of its estimate.

Te Velde *et al.* (2002) differentiate between national and international public goods, the former having benefits accruing largely, if not entirely, to a country's residents. They estimated donors (defined differently to include multilateral institutions separately as well) to have allocated 10 per cent to GPGs during the late 1990s. However, as nearly 30 per cent were allocated to national public goods this result is not that different from Raffer (1999), »who includes as public goods such items we refer to as national public goods« (te Velde *et al.* 2002). Their differentiation reflects further evolutions of the discussion after 1998. Te Velde *et al.* (2002) also exclude items, such as poverty reduction activities. The single most important excluded item is debt relief, because such expenditures - while they may be included as a complementary activity - have a high degree of excludability and non-rivalness. This may be seen as problematic because many expenditures have this quality, but the good »freedom from sovereign debt burdens« is neither excludable nor rival. Depending on one's view on the effects of a debt overhang, one may see it as a national or an international public good. Including it would increase the share of GPGs of te Velde *et al.* by 10 percentage points. Taking account of differences in definitions - both definitions are plausible - the results of te Velde *et al.* (2002) and Raffer (1999) are surprisingly similar.

The perceptible increase in ODA-financed GPGs, which are at least as much in the donors' as in the recipients' interest, has triggered a discussion on the role of ODA. Kaul and Le Goulven (2003) equate ODA and GPG-expenditures with Musgrave's (1959) branches of public finance: official aid should thus be the international distribution branch, while GPG-expenditures would be allocative. This paper tries to apply Musgrave's (1959) branches of public expenditures to ODA flows. As will be shown below this is difficult and quite a few caveats are necessary. Nevertheless, the paper's findings corroborate other research showing a perceptible shift of ODA towards accommodating donor interests after the demise of communism.

2. Musgravian Branches and ODA

In his influential textbook on the theory of public finance Musgrave (1959) differentiates between different functions governments have to fulfil, which he connects to different branches of public expenditures. He sees three objectives of budget policy:

- *Allocation*, which provides public goods and »merit wants«. The latter are goods and services provided by the market but considered so important that they are financed over and above what the market would provide. Musgrave mentions subsidised low-cost housing and free education. Internationally this branch, which is to secure the efficiency of economies, can be seen as providing GPGs. The sometimes quite broad definition of GPGs, however, may also suggest a more restrictive view than simply subsuming all GPGs under allocative.
- *Distribution*, which is to secure the proper state of distribution by correcting the pattern of effective demand, or to secure a degree of equity. »This decision evidently cannot be made by a market process.« (*ibid.*, p.19). One may well argue that subsidised low-cost housing and free education could be subsumed under "distributive" as well.
- *Stabilisation*, this »newest« branch is to maintain a high level of economic activity, to keep departures from high employment and price stability within »tolerable limits«. It has the Keynesian function of compensating effective demand shortfalls to equilibrate demand and production capacities.

Although a theory of global public finance is still lacking, the increasingly globalised behaviour of countries and big actors apparently induces people to search for first indications of already recognisable forms of global »government« comparable to state functions in the domestic economy. If one does so, official declarations and the OECD's definition of ODA make one think of the distributive function of domestic budgets. Officially ODA is assigned the task of correcting the skewed distribution of income, wealth and possibilities between rich and poor countries. This is apparently the reason why Kaul and Le Goulven (2003) equate ODA with

Musgrave's distribution function. Financing GPGs, such as measures to protect the global environment, clearly fit Musgrave's description of the government's task to secure the provision of goods and services the market would not provide (sufficiently). Public money financing GPGs thus fulfils Musgrave's allocative function. As flows presently subsumed under ODA by donors are public funds financing both »traditional ODA« and GPGs, Musgrave's distinction calls for an analysis of ODA-flows, applying his analytical classification.

The Stabilisation branch does practically not exist on the international level. The flows subsumed under employment by the OECD's Creditor Reporting System (CRS numbers 160 and 161) have always been considerably below 1 per cent of the total. For 1974-86 no payments at all were recorded. While fighting inflation is one of the declared goals of structural adjustment, it is not the only one. It may at least as easily be subsumed under the first branch - if not more so. Therefore it seems best to restrict an analysis of ODA under the aspect of Musgrave's branches to two sectors »Allocation/Efficiency«, and »Equity/Distribution«.

It becomes immediately obvious that the generally accepted ODA-definition of the OECD's Development Assistance Committee (DAC) does not cover all three Musgravian branches. ODA must be »administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as its main objective«. This would largely exclude the allocative function, with the possible exception of merit goods, unless strictly regional GPGs or Southern club goods are financed in the South. As the stabilisation branch is virtually absent internationally, ODA understood strictly pursuant to the DAC-definition would in practice have to be equated more or less with Musgrave's distribution branch plus activities with high distributional effects that Musgrave subsumed under allocative (such as subsidised housing).

In practice, though, ODA has always financed a certain share of GPGs in spite of the DAC's strict definition. The DAC has honoured its own rules in breach at least as often as in observance. Expenditures for the Organisation of American States, the Intergovernmental Commission on European Migration, and parts of the regular budget activities of the Universal Postal Union or the International Telecommunications Union have been recorded as ODA, although international management appears to be the main objective. Briefly, OECD-donors have breached their own rules over decades by violating their own ODA-definition. After the Cold War expenditures for GPGs increased perceptibly, as all estimates prove.

Transposing Musgrave's categories is also somewhat difficult because quite a few transfers might be caused by motives largely absent in domestic public finance, such as rewarding voting behaviour in international organisations, supporting military allies, or simply promoting exports by lowering prices. Unfortunately, ODA is recorded according to what donors declare to be its motive. Thus the road

C.A.12 in Nicaragua was apparently booked under infrastructure. It led to one of Somoza's *fincas* and was part of his reward for allowing the Bay of Pigs' invasion to start from Nicaragua (for this and similar cases *v.* Raffer and Singer 1996).

ODA has always been used in order to buy political influence, concessions, or economic gains for a »donor's« exporting industries or transnational companies. Alesina and Dollar (2000, p.41), for instance, "find considerable evidence that the pattern of aid giving is dictated by political and strategic considerations". Donors "pay more attention to democratic institutions strictly defined rather than a broader definition of civil rights and law enforcement." (*ibid.*, p.41) regarding voting patterns in the UN they find that the more often developing countries vote with donors, the more aid they get. Voting 73 per cent instead of 64 per cent of the time with France aid - one standard deviation more often on the French side of the ballot - nearly doubles French aid. The same increase of one standard deviation translates into increases of 78 per cent for US aid and 345 per cent of Japanese aid. Whether aid causes UN votes or *vice versa*, whether payment is effected *ex ante* or *ex post*, is practically less relevant than the clear connection established.

In such cases simple economic deals, payments for services rendered, are anointed aid. The cloak of philanthropy hides real motives. The IBRD (1990, pp.127f) concluded: »Many 'aid' programs in donor countries cover an assortment of activities (including commercial and strategic initiatives) which often have, at best, a tenuous connection with development.« It even saw the borderline between military and development aid »sometimes blurred; the definition of the country of origin usually prevails.« (*ibid.*, p.253) The OECD (1992, p.5) acknowledged the strategic importance of aid, seeing the end of the Cold War as an impediment to increased ODA because of »growing uncertainty as to the context and rationale for development assistance in the post Cold War world.« This does not suggest Musgravian distribution, or development and welfare of recipients, to be highly relevant. Clearly, some ODA does not fall into any Musgravian category. Increased conditionality since the 1990s corroborates this view. The US *African Growth and Opportunity Act* and the EU's Cotonou Treaty (cf. Raffer & Singer 2001; Raffer 2002) make ODA contingent on substantial concessions, such as access for private foreign business. »ODA« would then disguise business deals.

Neumayer (2003) presents the most recent and an excellent 9 page survey of multivariate regression studies on the determinants of aid allocation. Neumayer uses a Heckman model differentiating between an eligibility stage (selection of recipients) and a level stage (determining amounts actually received). While, apart from colonial ties, donor interest plays hardly any role at the eligibility stage, its »hard aspects« (colonial experience, export and strategic interests) are often statistically significant at level stage. In plain English: while small sums are not visibly connected to donor interests, substantial aid is.

All estimates so far show that the interests of donors are clearly dominating, while none supports the hypothesis that recipient interests may be the important factor explaining aid flows. In other words: the necessary condition for ODA - that the promotion of the economic development and welfare of developing countries must be its *main objective* of any flow - is not vindicated by empirical research.

This is also corroborated by official OECD declarations. The OECD (1996, p.55) formulated quite frankly with regard to the role of official finance: it »helps to seed and reinforce« expanding private flows from abroad. Aid is seen as a handmaiden of private profit interests (cf. also OECD 1998, p.57) - more precisely of Northern profits, as most capital originates there. In many countries in the South privatisation means selling to foreigners because locals lack the necessary money. State-led development seems to be replaced by state-subsidised private business.

One should, however, note that this is not necessarily a technical breach of the DAC's ODA definition. As long as a flow is administered with the »promotion of the economic development and welfare of developing countries as its main objective« (as demanded by the OECD's own definition) they are correctly considered as ODA from a purely logical and technical point of view. People do disagree on what »welfare« or »economic development« means, and there is arguably even more disagreement on what measures promote them. However an actual increase in welfare or an actual promotion of development is not necessary - the intention suffices, as Raffer and Singer (1996, p.4) point out. Thus, the »main objective« criterion applies automatically, unless the donor's intentions to the contrary (for example doing harm, having another main objective) can be conclusively proved, which is next to impossible. Even activities pointedly called »lethal aid« by Brigitte Erler (1985), a German ODA-critic, are ODA if the main (not even exclusive) objective is to promote welfare and development. There is no logical reason not to include military activities if soldiers shoot or kill mainly to promote welfare and economic development (Raffer and Singer 1996, p.4). Naturally, there is even less reason to exclude support for neoliberal policies unless the intention of ripping off recipients can be proved. Damages actually done would not preclude the classification as ODA if inflicted with good intentions.

If one simply characterised all GPGs as allocative, since they provide public and merit goods, one could just update the existing three different estimates of GPG-shares in ODA. Basing this analysis on Musgrave, equating the distribution branch with Equity, and the allocation branch with global Efficiency, one should, however, proceed in a different way. Merit goods are qualified as distributive because they also provide more equity in Musgrave's own definition. Focusing on Musgrave and the distinction allocative-distributive a definition diverging from GPGs as in Raffer (1999) suggest itself, who was guided by official declarations of what donors saw as GPGs. Housing or employment policies, for instance, are now subsu-

med under Equity. Water supply and sanitation can both be seen under the aspect of environmental protection or of improving the standard of living. While these sectors have spill-overs, distributive effects are stronger. Their direct impact increases equity. This understanding of Equity and Efficiency suggests the following ODA-classification:

Efficiency/Allocative: Environment protection (CRS-codes 410 and 31130), medical research (12182), Infectious disease control, health education and personnel development (12250, 12281-2), combatting AIDS (13040), water resources protection, small systems (14030), waste management (14050), strengthening civil society (15050), employment (160, 181), narcotics control (16361), transport, communication, energy (210-230), parts of forestry (31220-31282), WID(420), support to NGOs (92), fostering development awareness (99820).

Equity/Distributive: Anything but sectors mentioned above and below under »Non-Musgravian«, including emergency assistance (700), Post-conflict peace building (15061) Demobilisation (15064), and food aid (520). A category of public expenditure that can be subsumed here is humanitarian aid, many items of which, however, would not fit the OECD's ODA definition (Raffer 1998). Measuring it is a bit tricky, as no agreed definition exists, and spending is recorded in differing ways, not always as ODA-flows. Development Initiatives (2003) provide a very useful categorisation comprising both expenditures recorded as ODA and others. This paper would place them under Equity. In contrast to Efficiency and although not all items comply with the DAC's own ODA-definition, Equity might somewhat simplifyingly be called »traditional aid«.

Non-Musgravian: Business and privatisation (250), which in most cases means selling to investors from donor countries, import support (53030, 53040), which is straightly connected to donor interest, unallocated/unspecified sectors (99800, 99810), and »Unknown« (0) fit into no Musgravian branch. Nor do administrative costs (91010), which could be allocated pro-rata to the branches. But this would, at best, not provide additional information. The chunk of this category are expenditures so clearly reflecting donor interests that trying to allocate them to the two branches above would be wholly unwarranted.

Estimates of the evolution of Musgravian shares have to rely on the OECD's CRS, which starts in 1973. It is detailed enough to allow differentiating, although only by accepting the officially declared purpose at face value - which, as explained above - is highly problematic. As shown, declarations and motives may and do diverge. Nevertheless, shifts of expenditures clearly visible in declared purposes may also provide useful information. Therefore, an analysis of CRS-data based on this perspective is justified. The methodological problems of the CRS are discussed in great detail by Raffer (1999).

3. Early Recording

The first OECD publications do not allow any grouping of ODA according to Musgrave's classification. Necessary information is not provided. The OECD (1961, p.7) clarified, however: "As emphasised in the previous report, no attempt was made to distinguish capital extended primarily to help overseas development from that provided for commercial or other reasons. However, assistance provided for expenditures of a military character has been excluded." Distinctions between official and private flows – both parts of "total flows" - were made from the start, though. Reparation and Indemnification Payments by Japan, Italy, and Germany were part of "Government Finance", or ODA in modern lingo. Some donors routinely granted "aid"-loans by adding a spread to their own financing costs (cf., e.g., OECD 1961) - combining business and »philanthropy« in a way minds more critical than I might be tempted to call hypocritical. In parenthesis one should note that present low interest levels are again highly supportive of such practice. Purely commercial activities were recorded as aid, such as investments in multilateral bonds. So was government lending over one year (OECD 1967, p.21) irrespective of terms. The all time aid peak (0.54% of GNP) in 1961 "contained certain special elements, notably an exceptionally heavy volume of I.B.R.D.-bond purchases by the central banks of Germany and other countries, which tended to exaggerate the increase in that year and made the subsequent levelling-off in the total seem more abrupt than was the case for the distributions directly financed by governments." (ibid., p.29) Clearly, such normal business activities would not fit any Musgravian perception of public finance.

Costs of colonial administration - donors' overseas departments and territories were "developing countries" - might arguably be seen as Musgravian government expenditure. In a purely technical sense - i.e. without any value judgement on colonialism itself - they are. These were quite substantial. In 1961 39 per cent of UK grants were to dependent territories.

"Bilateral grants (excluding technical assistance) go mainly to the remaining dependent territories of the Commonwealth, or to countries which have recently become independent, as part of their 'independence settlements'" (ibid., p.97). The first group "I. Capital Project Financing", only distinguished between Agriculture; Forestry and Fishing, Transport and communication, Development of energy resources, The Indus Basin Fund, Industry, and Social infrastructure, plus a category "Type of project still to be specified". "III. Non-project assistance" differentiated between cash transfers not directly linked with imports and financing imports. By contrast, tables produced information on loans by maturities. Technical Co-operation was presented in great detail. Food & commodity aid was the only fairly specific item. This data situation might reflect contemporary concerns, but any attempt to classify according to Musgrave's branches would be pure guesswork.

The ODA definition adopted by the OECD in 1969 after heavy criticism by Myrdal (1970 summarised it) was not only a definite change to the better, but also a break regarding the quality of aid recording.

4. Changes in Musgravian Shares

The CRS time series »Commitments« covers roughly 30 years. Analysing percentage shares one must recall that ODA expressed in GNP - now GNI - percentages has been falling perceptibly. For 2002, and especially 2003 CRS-data are provisional and particularly incomplete. 2003 is not included as records are still so incomplete that they cannot warrant any conclusions – figures might even be misleading.

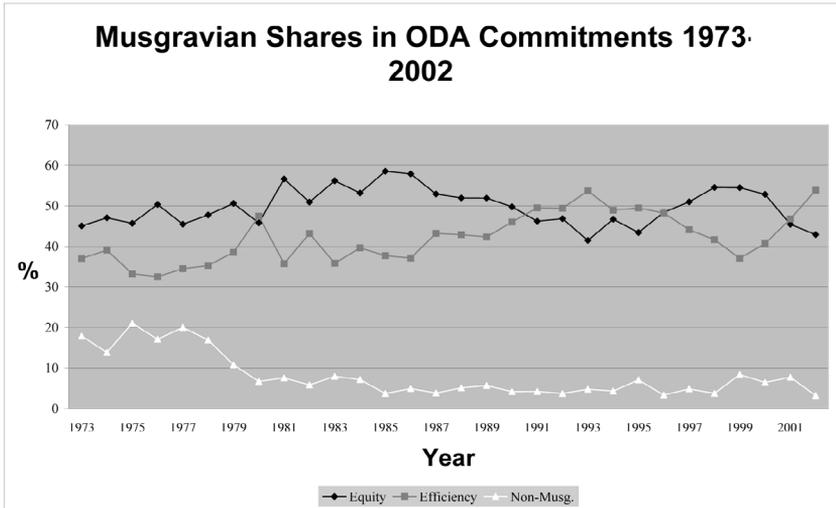
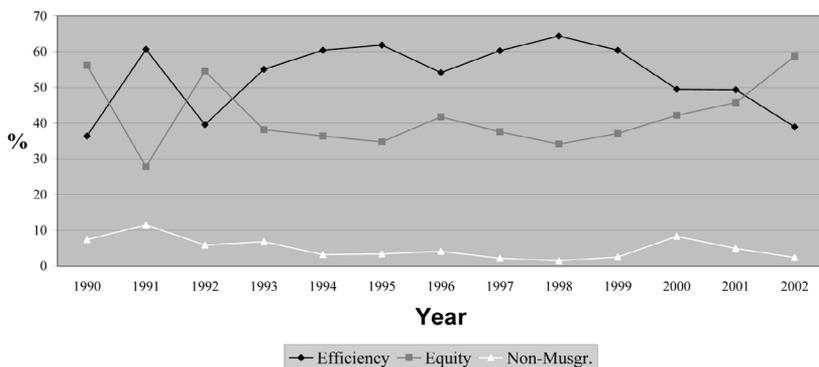


Table 1 shows Musgravian ODA-shares. With the exception of 1980 (Efficiency 3.6 per cent higher than Equity) traditional aid was always the largest part of commitments before 1991. During 1991-2002 Efficiency was usually higher (seven years), in 1993 by nearly 30 per cent. The fairly big difference in 2002 is based on data that might be too provisional to justify firm conclusions. Meanwhile, the OECD publishes CRS-data of disbursements for 1990-2002, with 2002 still highly incomplete. Commitments and disbursements usually diverge substantially. In the case of Disbursements Efficiency was higher than Equity in all years except 1990, 1992, and possibly (with a strong caveat – data are still highly incomplete) 2002. The clear shift away from traditional aid (Equity) is even more pro-

nounced than with commitments. Money spent more in the donors' interest seems to flow more readily, while commitments are more easily obtained for nobler goals. This clear shift in aid allocations is in line with all GPG-share estimates.

Table 2: Musgravian Shares in CRS-Disbursements (1990-2002)



Infrastructure-Energy (210-230) was a substantial part of Efficiency, especially during the 1980s (peaking at about three quarters in 1984). It was around half in 1991, high through 1996, then falling a bit. Bilateral financing of water projects («Water Supply and Sanitation») grew by 9 per cent p.a. in real terms during 1973-93, then falling again slightly (OECD 2003, p.181). During 1997-2001 the large chunk went to «water supply and sanitation, large systems». Flows are concentrated. «Only 12% ... in 2000-01 went to countries where less than 60% of the population has access to an improved water source, which includes most of the least developed countries.» (*ibid.*, p.185) In spite of «data quality limitations» (*ibid.*) data «suggest that water projects are slightly less targeted on poverty and gender concerns than projects in other sectors». This would not really contradict the conclusion that donor export or investment interests play *the* major role. Nor would the insistence on mobilising private capital and public-private sector partnerships (as meanwhile in the London underground, which has been derailed frequently since it had been forced into such partnership). A detailed analysis of all projects would, however, be necessary to confirm or disprove it. Banking (240) does reflect crises, especially Mexico 1994-5, Asia 1997.

Within Equity, Emergency Assistance increased dramatically during the 1990s. It was only four times above 2% of Equity (three times >1% of CRS-Totals) before

1990, but shot up to over 10% of Equity, a trend that appears to go on in 2003. In 1999 the respective percentages peaked at 14.23 of Equity and 7.76 of CRS-totals respectively. In all years non-food aid was by far the largest part. The increase also shows in dollar terms. Emergency Assistance seems to be one item crowding out aid pursuant to the DAC's own ODA definition. This conclusion is fully corroborated by total ODA flows. Emergency aid increased from 1.6 per cent of total ODA (1980-1) to 7.4 per cent (2000-1). The big losers were agriculture (11.8 and 5.9 per cent respectively) and »Industry and Other Production«, which plummeted from 13.8 to 2.0 per cent (OECD 2003, pp.266-67). The traditional academic aid motive - filling recipients' savings and foreign exchange gaps to speed up development - seems largely dead.

The OECD has never considered aid to refugees and disaster relief as proper ODA in the sense of its own concept even though it has accepted to record them for the sake of higher figures. It calls aid to refugees and disaster relief »extreme examples of the way circumstances can thwart intentions«, going on to explain: »The definition of ODA requires that, to be eligible for inclusion, resources should be 'for the economic development and welfare of developing countries'« (OECD 1995, p.84).

Seeing humanitarian aid more driven by »political spotlight« than need, Oxfam (2003) accuses donors of »fleeting attention«, inadequate and skewed funding with one recipient getting most (11-21 per cent) and all others significantly less. 1995-8 Bosnia-Herzegovina was top receiver, then the Kosovo took over. In 2001-2 Afghanistan, neglected before »9/11«, got the largest share. In 2003 Iraq is taking over. It is not difficult to connect such shifts to political events.

EU-Commissioner Patten stated in the House of Commons that the goal of projecting stability around the EU has made »the proportion of our external assistance which is traditional ODA« decline (IDC 2000, p.23). Substantial sums are going to EU-accession candidates. The East, the Balkans and the Mediterranean are generously funded. Poland received twice as much - technically Official Assistance (OA), not ODA - as Asia and Latin America together (*ibid.*, p.27). In spite of the special Lomé-relationship, no ACP-country was among the top ten recipients of OA or ODA in 1997 and 1998.

»Non-Musgravian« expenditures were very high during the 1970s - even around one fifth of the CRS-total - and before 2000. Until the mid-1990s Import Support accounted for the large bulk (mostly over 70%, occasionally over 80%) of these flows but this item fell steeply later. Business and Privatisation (CRS-250) took over, even amounting to more than half of all these »Non-Musgravian« expenditures in one year. During 1990-99 it grew 907-times, clearly illustrating the take over of national firms by foreigners.

Conclusions and Future Prospects

The result that donor interest has also increased perceptibly if one applies Musgrave's categorisation of public expenditures corroborates other research. Although poverty has remained a huge problem - as the numbers of people living on \$1 a day prove - tendencies of shifting ODA even more towards donor interest are all too perceptible from this analysis based on Musgrave's theory of public expenditure. Shifting away from the "main objective" of fostering development has become more pronounced after 9/11. Recently, the DAC (2003, p.8) introduced the new focus "prevention of terrorism" as "a relevant development objective". This "may have implications for priorities including budget allocations and levels and definitions of ODA eligibility criteria", keeping in mind "the poverty reduction objective and" the present ODA-definition (*ibid.*, p.11). This document strongly stresses anti-poverty measures as important means to undermine popular support of terrorists, demanding globalisation to be made an inclusive process, and a re-thinking of present policies in trade, arms exports and regarding human rights. Optimists might even interpret increased attention to "employment generation" (*ibid.*, p.14) as a nascent Musgravian stabilisation branch. However, recent developments, especially shifting aid according to military-political foci and to the detriment of many poorer and needier recipients, do not suggest that such admonishments are likely to be heeded. In his speech on »Global Security in the New Millennium« Robert Cornall (2003), Australia's Secretary of the Attorney-General's Department, mentioned both the need to assist other countries in the region and the necessity to »balance« security and human rights (once "established when the world was a safer place"). Apparently »fair weather principles", human rights and the Rule of Law, which donors have preached to recipients over many years, are no longer that important to all donors.

While quite a few donors have already placed counter-terrorism in their new aid priorities, another new connection between migration and aid emerges, corroborating fears expressed by NGOs that ODA might be re-defined, accommodating donor concerns even more. The EU's Draft Constitution starts its Chapter on aid (Article III-218) by asserting first: "Union policy in the sphere of development cooperation shall be conducted within the framework of the principles and objectives of the Union's external action." Article III-210 explicitly mentions humanitarian tasks as a means to fight terrorism. Migration is strongly emphasised by the Cotonou Convention, whose Article 13 makes it »the subject of in-depth dialogue in the framework of the EU-ACP partnership«. ACP countries are obliged to readmit nationals deported from Europe without further formalities. The EU even tried to make ACP-countries accept non-nationals that had entered the EU via an ACP-country. The idea to link aid to taking back rejected asylum seekers was lea-

ked from Downing Street 10 (*Guardian*, 24 May 2002). Illegal pursuant to British law the idea was opposed by the International Development Secretary. Dearden (1999) concludes that concerns about migration pressures have been an important reason for Europe's re-orientation towards economies in transition. The EU's increased attention to the Southern Mediterranean is also influenced by migration concerns.

Such tendencies could reduce the Equity share - Musgravian distribution or ODA pursuant to the presently valid donor-definition - further. It could also make still disbursed Equity-ODA dependent on clearly specified, narrowest donor interests, thus changing its character from aid to payments in exchange for preferences, services or political support. Instead of fostering development and the welfare of the poor ODA might soon be disbursed even more with the main objective of paying »allies« or as payments for specific actions by recipients. The »ODA-rationale« of the cold war might be revived and extended with a new enemy, terrorism. Unfortunately, neither past record nor the long term decline of ODA in GNI-percentages - in spite of »broadening« figures by violating one's own rules - would encourage optimism.

References

- Alesina, Alberto, David Dollar. 2000. "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?" *Journal of Economic Growth* 5 (2000), 33ff
- Caufield, Catherine. 1998. *Masters of Illusion, The World Bank and the Poverty of Nations*. London: Pan
- Cornall, Robert. 2003. "Global Security in the New Millenium." <http://www.ag.gov.au/www/agdHome.nsf/0/5908838703F550F2CA256DBE00027CB2?OpenDocument>, 10 October 2004
- DAC (Development Assistance Committee). 2003. *A Development Co-operation Lens on Terrorism, Key Entry Points for Action*. Paris: OECD
- Dearden, Stephen J.H. 1999. »Immigration Policy in the European Union.« In: *New Perspectives on European Union Development Cooperation*, (ed) Marjorie Lister, Westview, Boulder, Colorado & Oxford, 59ff
- Erler, Brigitte. 1985. *Tödliche Hilfe, Bericht von meiner letzten Dienstreise in Sachen Entwicklungshilfe*. Freiburg i.B.: Dreisam Verlag (An English translation *Lethal Aid: Report on My Last Assignment as a Foreign Aid Official*, bound mimeo. is available at the IDS library, University of Sussex)
- IBRD. 1990. *World Development Report 1990*. Oxford UP, Oxford
- IBRD. 2001. *Global Development Finance 2001*. Washington DC
- IDC (International Development Committee, House of Commons) 2000. *The Effectiveness of EC Development Assistance* (Session 1999-2000, Ninth Report), London: Stationary Office; also: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmintdev/669/66902.htm#evidence>, 26.3.2004

- Musgrave, Richard A.. 1959. *The Theory of Public Finance, A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill
- Myrdal, Gunnar. 1970. *The Challenge of World Poverty, A World Anti-Poverty Program in Outline*. London: Allan Lane, Penguin
- Neumayer, Eric. 2003. *The Pattern of Aid Giving, The Impact of Good Governance on Development Assistance*. London: Routledge
- OECD. 1961. *The Flow of Financial Resources to Countries in Course of Economic Development in 1960*. Paris: OECD
- OECD. 1967. *The Flow of Financial Resources to Less-Developed Countries 1961-65*. Paris: OECD
- OECD. 1985. *Twenty-Five Years of Development Co-operation - A Review, Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee. 1985 Report*. Paris: OECD
- OECD. 1992. *Development Co-operation, Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee. 1992 Report*. Paris: OECD
- OECD. 1995. *Development Co-operation, Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee. 1994 Report*. Paris: OECD
- OECD. 1996. *Development Co-operation, Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee. 1995 Report*. Paris: OECD
- OECD. 1998. *Development Co-operation, Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee. 1997 Report*, Paris: OECD
- OECD. 2003. *Development Co-operation, Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee. 2002 Report*. Paris: OEC
- Oxfam. 2003. *Beyond the Headlines, An Agenda for Action to Protect Civilians in Neglected Conflicts*. Oxford: Oxfam.
- Raffer, Kunibert. 1999. »ODA and the Provision Global Public Goods: A Trend Analysis of Past and Present Spending Patterns«, *ODS Background Paper*, UNDP, also on: <http://www.undp.org/ods/pub-working.html>, 26.3.2004
- Raffer, Kunibert. 1998. »Looking a Gift Horse in the Mouth: Analysing Donors' Aid Statistics«, *Zagreb International Review of Economics & Business* 1(2), 1ff.
- Raffer, Kunibert. 2002. "Cotonou: Slowly Undoing Lomé's Concept of Partnership", *Journal für Entwicklungspolitik (JEP)* XVIII(2), 171ff; also downloadable via <http://mailbox.univie.ac.at/~rafferk5>, 26.3.2004
- Raffer, Kunibert. 2003. »Some Proposal to Adapt International Institutions to Developmental Needs«. In: *The Role of International Institutions in Globalisation. The Challenges of Reform*, (ed) John-ren Chen, Cheltenham: Edward Elgar, 81ff.
- Raffer, Kunibert, H.W. Singer. 1996. *The Foreign Aid Business: Economic Assistance and Development Co-operation*, Cheltenham: Edward Elgar (Paperback edition: 1997)
- Raffer, Kunibert, H.W. Singer. 2001. *The Economic North-South Divide: Six Decades of Unequal Development*, Cheltenham: Edward Elgar (Paperback edition: 2002)
- Svensson, Jakob. 1999. »Aid, Growth and Democracy«. *Economics and Politics* 11(3): 275-298.

te Velde, Dirk Willem, Oliver Morrissey, Adrian Hewitt. 2002. »Allocating Aid to International Public Goods, An Empirical Analysis by Donor and Sector«. In: International Public Goods: Incentives, Measurement and Financing, (eds) Marco Ferroni, Ashoka Moody, Dordrecht and Washington DC: Kluwer and IBRD
UNDP. 1994. *Human Development Report 1994*. Oxford UP, Oxford.

Abstracts

This paper tackles the question whether ODA can be seen as an international distribution branch in analogy to Musgrave's theory of national budgets. Applying Musgrave's categories to ODA is difficult, and caveats are necessary. Nevertheless, the paper corroborates earlier research showing a perceptible shift towards donor interests after the demise of communism. Especially allocative flows (such as financing Global Public Goods) have substantially increased in violation of the DAC's own ODA-definition. This shift towards donor interests is likely to continue, as new counter-terrorism or migration concerns show - in spite of abject global poverty or the Millenium Development Goals.

Der Artikel untersucht ob Offizielle Entwicklungshilfeleistungen (OEH) in Analogie zu Musgraves Theorie nationaler Budgets als internationale Verteilungsausgaben interpretiert werden können. Musgraves Kategorisierung auf OEH anzuwenden ist nicht leicht und nur mit Vorbehalten möglich. Dennoch bestätigen sich die Ergebnisse früherer Arbeiten, die seit dem Fall des Kommunismus eine deutliche Verschiebung zugunsten von Geberinteressen zeigen. Insbesondere allokatve Ausgaben (wie die Finanzierung Globaler Öffentlicher Güter) stiegen in klarer Verletzung der eigenen OEH-Definition des DAC stark an. Diese Verschiebung zur Finanzierung von Aktivitäten im Geberinteresse wird wahrscheinlich trotz weltweiter Armut oder der Milleniumentwicklungsziele fortgeführt werden, wie sich herausbildende OEH-Schwerpunkte (Terrorismusbekämpfung, Migration) vermuten lassen.

Kunibert Raffer

Institut für Wirtschaftswissenschaften der Universität Wien

Hohenstaufengasse 9, 1010 Wien

ê-mail: kunibert.raffer@univie.ac.at

Elisabeth Reif, Ingrid Schwarz.
**Hg. (2002): Falsche Grenzen,
wahre Hindernisse.** *Ein interdisziplinäres Friedensprojekt zum Thema »interkulturelle Kommunikation« mit der Slowakei.* Wien: Mandelbaum. 268 S., Euro 15,80

Wo beginnt, wo endet Entwicklungspolitik? Der von zwei Mitarbeiterinnen von Südwind Niederösterreich Süd herausgegebene Reader »Falsche Grenzen, wahre Hindernisse« sieht es als notwendig an, Entwicklungspolitik an der Grenze zur Slowakei anzusetzen. Genauer müsste man eigentlich sagen: Nicht erst in nächster Nachbarschaft beginnt sie, sondern im eigenen Denken, nämlich an der Reflexion über diese Grenzen. So zieht sich durch das Buch hindurch die Frage, was denn eigentlich die Grenze ausmacht, weshalb ein Verweis auf die geographische Grenze zwischen Österreich und der Slowakei als Antwort nicht ausreicht. Die eigentliche Grenze ist geographisch nicht lokalisierbar, und dies macht wohl auch den eigentlich Reiz des Buches aus, einfachen Antworten zu entkommen. Grenzen sind individuell verortet, werden aber auch kollektiv errichtet, entstehen durch sprachliche Trennungen, institutionelle Maßnahmen und politische Realitäten. Grenzen sind damit aber auch stets eine kulturelle Leistung, und wenn Kultur ein umkämpftes Terrain darstellt, so sind auch Grenzen kulturell verschiebbar. Damit legt dieses

Buch nahe, die Beziehungen Österreichs zu seinem so nahen Nachbarn neu zu überdenken.

Das Buch öffnet mit einem dem Bericht von einer über die eigens durchgeführten wissenschaftlichen Untersuchung der mentalen Beziehungen von ÖsterreicherInnen zu SlowakInnen. Höchst interessant ist darin die von Elisabeth Schwarz angewandte Methode der »mentalen Landkarte«, in die TeilnehmerInnen von interkulturellen Workshops ihr bisheriges Wissen über das jeweils andere Land eingetragen haben. Damit gaben die TeilnehmerInnen ihre inneren Bilder vom jeweils anderen Land wider. Die offenkundigen Wahrnehmungsdefizite waren Anlass, in einem zweiten Schritt die entstandenen Karten zu vergleichen und zu analysieren, ehe »utopische Landkarten« von neuen Orten für interkulturelles Lernen verfasst wurden. Dies war der qualitative Teil des Forschungsprojektes, dessen von Elisabeth Reif verfasster quantitativer Teil weit weniger überzeugt: Ein Internet-Fragebogen war das Mittel zu erkunden. Mit Hilfe eines Internet-Fragebogens wurde erkundet, wie in Österreich und der Slowakei mit Konflikten umgegangen wird. <??>Semantische Differenziale<??> sollten die wechselseitigen nationalen und geschlechtsspezifischen Wahrnehmungen erheben. Die Ergebnisse sind aber für LeserInnen, die mit diesem Instrumentarium nicht vertraut sind, wenig erhellend, die abgedruckten Polaritätsprofile lassen nur

schwer aufschlussreiche Vergleiche zu. Die Autorin kommt dennoch ihrerseits zu interessanten Schlüssen, unter anderem jenem, dass die Geschlechterrollen in Österreich »männlicher«, in der Slowakei hingegen »weiblicher« seien: Das soziale Klima ist in Österreich kühler und härter, in der Slowakei zählen soziale Beziehungen mehr, wie die Autorin in ihrem zweiten Buchbeitrag über die Kulturdimensionen und Werte ausführt. Das real-sozialistische System habe zum Entstehen einer Art »Pseudomatriarchat« geführt, dessen Auswirkungen heute noch spürbar sind, auch wenn Frauen mittlerweile zum guten Teil aus dem Erwerbsleben hinausgedrängt wurden.

Geben Während die Beitrag Beiträge von Schwarz und Reif die empirischen Ergebnisse des Forschungsprojektes wieder darstellen, so stellengeben die anderen Texte Teile eines Symposiums darwieder, das Südwind Niederösterreich Süd im Herbst 2002 veranstaltetveranstaltet worden ist. Leider beziehen sich diese Texte kaum bis gar nicht aufeinander und wirken etwas <??? Vielleicht besser: willkürlich >flackerlertepichartig<???> zusammengestellt, wie dies häufig bei Readern der Fall ist (- nicht zuletzt bei einigen, die der Mattersburger Kreis herausgegeben hat!). Positiv ist hier zu würdigen, dass die keineswegs selbstverständliche grenzüberschreitenden Kooperation für die Erarbeitung des Bandes angegangen und auch konsequent realisiert worden ist. (Die Schwierigkeiten sol-

cher Zusammenarbeit wird werden ja auch im Beitrag von Nicolette Wallmann über das interAREAS-Projekt deutlich, durch das die Gemeinde Kittsee und die Stadt Bratislava einander näher kommen sollten.)

Weniger gelungen ist es hingegen, den Anspruch auf ein interdisziplinäres Arbeitsergebnis zu erfüllen. In der wissenschaftlichen Praxis besteht Interdisziplinarität nicht selten daraus, Beiträge aus unterschiedlichen Disziplinen nebeneinander zu stellen, nicht aber sie in Konfrontation miteinander treten zu lassen. Das ist schade, kommt doch den einzelnen Texten jeweils für sich durchaus einige Originalität zu. Die tour d'horizont führt von der Darstellung der wechselseitigen Wahrnehmungen, Vorurteile und Stereotypen (Ivan Siptak) und die Frage, wie neue Lebensräume und Lebenswelten konstruiert werden (Christian Vielhaber), über sprachwissenschaftliche Untersuchungen der Austriazismen in den westslawischen Dialekten (Pavol igo) sowie der sprachlichen Situation der wenigen verbliebenen Slowaken in Niederösterreich (Slawomír Ondrejoviè) bis hin zur umfassenden Analyse der Darstellung Pressburgs in der Reiseliteratur (Jozef Tancer) und zu höchst interessanten Einblicken in das slowakische Vereinswesen in Wien (Gero Fischer). Den Blick auf die politische Makroebene öffnet Christian Reinprecht mit seinem Text über ethnischen Nationalismus, Intoleranz und Demokratiefeindlichkeit in den beiden Ländern.

Das Buch stellt nicht nur die Frage nach den Bedingungen der Möglichkeiten der interkulturellen Begegnung zwischen einzelnen Individuen, sondern – und darin liegt wohl die Stärke des Bandes – auch die Frage nach der Gesellschaft, in der diese Begegnungen stattfinden. Insbesondere der – launig verfasste und daher sehr kurzweilige – Epilog von Hans Göttel (»Manöverskizze für despotisches Gelände«) fordert eine BürgerInnengesellschaft, die sich nicht auf die additive Auflistung der diversen Vereine, wie bei Andreas Khol, reduzieren lässt. Göttel bezweifelt die Fähigkeit und den Willen der Europäischen Union, Europa als Union der (aufgeklärten) Individuen statt der <würd ich weglassen oder am Ende des Satzes einfügen – so ist der Satz ein bissl mühsam zu lesen>(stets zum Irrationalen tendierenden)<!!!> Kollektive zu sehen. Am Vorabend der Integration auch der Slowakei in die Europäische Union ist dies wohl keine unbedeutende Frage.

Was hat all dies mit Entwicklungspolitik zu tun? Sehr viel, denn erstens Politik lässt sich Politik nicht geographisch begrenzen, sondern muss immer die ganze Welt zumindest als Aufgabe, wenn schon nicht als Gestaltungsraum, vor sich sehen. Die Diskussion von Staat und Gesellschaft und wie sich diese auf individueller Ebene im Bereich des Mentalen, der Vorurteile und Projektionen, konkretisiert, betrifft Entwicklungspolitik. Hier wird das Politische mit dem Kulturellen ver-

schnitten und die These des italienischen Kommunisten Antonio Gramsci, dass Kultur umkämpftes Terrain ist, wird über den so zerklüfteten Bogen an Beiträge im Reader überzeugend illustriert. Die große Lücke wird damit aber nicht weniger deutlich: Ökonomie kommt im Buch praktisch nicht vor. Damit gibt dieser Band der These Nahrung, dass die Beachtung von Kultur im Entwicklungsprozess zwar nicht schlichtweg zur Ausblendung von Machtfragen führt, doch aber zu einer Minderbewertung der ökonomischen Beziehungen. Wenn die Selbst- und Fremdbilder von SlowakInnen und ÖsterreicherInnen so weit auseinanderliegen, dann kann dies nur in geringem Maß auf den Mangel etwa an SchülerInnen-Austausch zurückgeführt werden. Es dürfte wohl auch mit der nur gering entwickelten ökonomischen Verflechtung zu tun haben. So deutlich im Buch denn auch die »falschen Grenzen« werden, so wenig will die implizit angelegte These überzeugen, dass die »wahren Hindernisse« im mentalen Bereich liegen und allein politisch-kulturell gestaltbar wären. Österreich hat seine Währung 1973 an jene der BRD gekoppelt, und auch heute gäbe es wenig Anlass, sie an die slowakische Krone zu binden. Die aufmerksame Analyse der Beziehungen Österreichs zu seinen Nachbarregionen bedarf der Kulturreflexion, aber auch der politischen Ökonomie.

Gerald Faschingeder

Autoren und Autorinnen

Rutgerd Boelens ist Forscher in der Gruppe »Bewässerung und Wasserbau« an der Wageningen University, Holland, Koordinator des internationalen Programms »Water Law and Indigenous Rights« (WALIR).

Patrick Bond ist Professor an der University of the Witwatersrand, Graduate School of Public and Development Management, Johannesburg, Gastprofessor an der York University, Department of Political Science, Toronto, sowie ein Mitglied des Centre for Economic Justice, Südafrika.

Ana Esther Ceceña ist Wirtschaftswissenschaftlerin an der Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Herausgeberin der Zeitschrift »Chiapas«, Koordinatorin der Arbeitsgruppe »Hegemonie und Emanzipation« des CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales).

Gabriel Herbas ist Wirtschaftswissenschaftler, Umweltaktivist im »Foro Ambiental Cochabambino«, Mitglied der 1999 gegründeten Gruppe »Coordinadora por la Defensa del Agua y de la Vida« und der 2003 gegründeten Gruppe »Coordinadora Nacional por la Defensa y la Recuperación del Gas«.

Uwe Hoering ist Freiberuflicher Journalist und Publizist mit den Schwerpunkten Entwicklungspolitik, Umwelt und Entwicklung, multilaterale Finanzinstitutionen.

Erik Swyngedouw ist University Reader in Economic Geography, Fellow des St. Peter's College, Oxford University, UK, Forschungsschwerpunkte: politische Ökologie, politische Ökonomie des Wassers, Globalisierung und Urbanisierung.

Margreet Zwarteveen ist Forscherin in der Gruppe »Bewässerung und Wasserbau« an der Wageningen University, Holland, Forschungsschwerpunkte: Gender und gemeinschaftliche Eigentumsverhältnisse im Management natürlicher Ressourcen.

Informationen für Autoren und Autorinnen

Manuskripte sind zu senden an: Journal für Entwicklungspolitik, Währinger Straße 17/104, A-1090 Wien. Senden Sie zwei Kopien. Diese werden anonym begutachtet. Der Beitrag darf komplett den Umfang von 20 Seiten (Zeilig) nicht überschreiten. Legen Sie ein kurzes englisches Abstract, ein deutsches Abstract (je ca. 100 Worte) und eine Kurzcharakteristik ihrer wissenschaftlichen Tätigkeit bei. Auf dem Manuskript sollte Ihr Name nicht angegeben sein. Zitierweise: Generell sollte ein Verzeichnis aller ver- und bearbeiteten Literatur am Ende des Beitrages stehen. Im Text selbst geben Sie bitte den Namen, das Jahr und bei wörtlichen Zitaten die jeweilige Seite an. Schicken Sie Ihren Beitrag zusätzlich auf Diskette, wobei das Manuskript mit WinWord oder einem anderen Windows-kompatiblen Programm erfaßt sein sollte. Grafiken sollten in schwarz/weiß gestaltet sein und im TIFF- oder EXCEL-Format als eigene Datei gespeichert werden. Redaktionsschluß für das Heft Nr. 1 ist der 31.12., für das Heft Nr. 2 der 31.3., für das Heft Nr. 3 der 30.6. und für das Heft Nr. 4 der 30.9.

Information for Contributors

Submit manuscripts to: Austrian Journal of Development Studies, Währinger Straße 17/104, A-1090 Vienna, Austria. Submit two copies and retain the original for your files. All papers deemed appropriate for the AJDS are sent out anonymously to referees. A full-length article should not be longer than 20 manuscript pages, including title page, abstract, text, references, footnotes, tables, and figures. Manuscripts must be typed double-spaced. Include a brief english abstract, a german abstract (each fewer than 100 words) and a short curriculum vitae (not more than 40 words). Delete all identifying references from your manuscript. Reference Format: In the appendix: List all items alphabetically and, within author, by year of publication. In the text: All source references are to be identified at the appropriate point in the text by the last name of the author, year of publication, and pagination where needed. Additionally submit the article in machine-readable form, possible file formats are Word for Windows or other word-processing programs for Windows. Graphs should be designed in black/ white and saved as TIFF or EXCEL files. The deadline for the issue no. 1 is Dec. 31, for issue no. 2 March 31, for issue no. 3 June 30, and for issue no. 4 Sept. 30.

Die letzten Ausgaben

- 1/00 Kultur und Entwicklung
Culture and Development
- 2/00 Afrika: Bilanz und Perspektiven
Africa: Balance and Perspectives
- 3/00 Micro-finance: missed opportunities in empowerment
- 4/00 Eine neue Ordnung der Macht?
A New Geography of Power?
- Ergänzungsband 9/00 Internationale Migration / International Migration
- 1/01 Überbevölkerung – Unterentwicklung / Overpopulation – Underdevelopment
- 2/01 Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit / The Future of Development Cooperation
- 3-4/01 Mexiko – eine kritische Bilanz von 15 Jahren freiem Handel in Nordamerika / Mexico – A Critical Assessment of 15 Years Free Trade in North America
- 1/02 African Empowerment: Knowledge and Development
- 2/02 Mutationen der Entwicklungspolitik / Mutations of Development Politics
- 3/02 Neoliberalism at work: Netzwerke, Wissensproduktion und neue Eliten in der Peripherie / Neoliberalism at work: Networks, Knowledge Production and New Elites in the Periphery
- 4/02 Südostasien zu Beginn des 21. Jahrhunderts / South-east Asia at the Brink of the 21st Century
- 1/03 Landreformen in Afrika
Land Reform Policies in Africa

- 2/03 Neue Internationale Armutsprogramme: Neoliberalismus mit menschlichem Gesicht
- 3/03 Drei Jahrzehnte Neoliberalismus in Lateinamerika. Bilanz und Perspektiven.

Die kommenden Hefte

- 1/04 Nachlese Entwicklungstagung
- 2/04 Gender and Peacebuilding
- 3/04 Kunst, Kultur und Entwicklung
- 4/04 Multikulturelle Autonomie

Bücher bei **Mandelbaum**

Heinz Fronek, Irene Messinger (Hg.)

Handbuch Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge

Recht, Politik, Praxis, Alltag, Projekte

240 Seiten, Englische Broschur, ISBN 3-85476-076-0, Euro 15,80 | sfr 27,90

Ein Handbuch über die Arbeit mit unbegleiteten Kindern und Jugendlichen, die auf der Flucht in Europa ankamen und hier leben. Es beschreibt die Lebenssituation der Jugendlichen und erklärt politische und rechtliche Rahmenbedingungen. Weiters werden internationale Entwicklungen reflektiert und Diskrepanzen zwischen Gesetz und Praxis aufgezeigt; schließlich werden Ansätze zur Verbesserung dokumentiert.

Gerald Faschingeder, Karin Fischer, Johannes Jäger, Alexandra Strickner (Hg.)

Bewegung macht Geschichte

Globalisierungskritik und Perspektiven für Gesellschaftsveränderung

200 Seiten, broschiert, ISBN 3-85476-089-2, Euro 14,00 | sfr 24,80

Die globalisierungskritische Bewegung ist ein viel versprechendes soziales Phänomen der letzten Jahre. In den letzten Jahren ist eine lautstarke Protestbewegung entstanden, die wichtige internationale Akteure der neoliberalen Globalisierung ins Kreuzfeuer der Kritik stellt. Parallel zu den Demonstrationen entstand auch eine systematische Auseinandersetzung über Alternativen zum gegenwärtig herrschenden Wirtschaftsmodell.

Bea de Abreu Fialho Gomes, Irmi Hanak, Walter Schicho (Hg.)

Praxis der Entwicklungszusammenarbeit

Akteure, Interessen und Handlungsmuster

200 Seiten, broschiert, ISBN 3-85476-090-6, Euro 14,00 | sfr 24,80

Geber bestimmen die Praxis von Partnerschaften bei der Entwicklungszusammenarbeit. Die internationale Gemeinschaft prägt deshalb auch Aktivität, Politik, Programme und Projekte von Entwicklungszusammenarbeit und wirkt bei der Gestaltung der gesellschaftlichen Veränderungen dieser Länder. Die Rolle von Geberinstitutionen im internationalen »Aid System« und die kritische Auseinandersetzung mit ihrer Dominanz im Mittelpunkt dieses Bandes.

Sigrun und Herbert Berger

Zerstörte Hoffnung – Gerettetes Leben

Chilenische Flüchtlinge und Österreich

313 Seiten, gebunden, ISBN 3-85476-062-0, Euro 19,90 | sfr 34,90

21 Lebensgeschichten politischer Flüchtlinge aus Chile in Österreich nach dem Militärputsch von 1973. Ein Beitrag zum Thema Integration von Menschen aus einem anderen Kulturkreis.

Bücher bei **Mandelbaum**

Am Anfang war der Kolaric

Plakate gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, hg. von der Initiative Minderheiten.

64 Seiten, Großformat, Broschur, ISBN 3-85476-067-1, Euro 15,- | sfr 26,50

Das Buch zeigt die Plakate der gleichnamigen österreichischen Ausstellung aus drei Jahrzehnten. Der Band enthält politisch-historische Hintergrundinformationen, einen Überblick über Migrationsbewegungen, die Plakatabbildungen sowie Textsammlungen und pädagogische Anregungen für Kinder und Jugendliche im Schulbereich.

Martin Auer

Stadt der Fremden

Roman

230 Seiten, Gebunden, ISBN 3-85476-083-3, Euro 15,80 | sfr 27,90

»Nairobi riecht wie Frangipani und Diesel.« So beginnt Martin Auers Roman über einen europäischen Schriftsteller, der, auf Vortragsreise in einer afrikanischen Großstadt unvermittelt ebenso in die Affären kenianischer Politik wie die Lebensverhältnisse eines Slums verwickelt wird.

Sieglinde Rosenberger, Emmerich Tálos (Hg.)

Sozialstaat

Probleme, Herausforderungen, Perspektiven

200 Seiten, Gebunden, ISBN 3-85476-088-4, Euro 14,00 | sfr 24,80

Sozialstaaten stehen seit geraumer Zeit unter einem zunehmenden Reformdruck und unterliegen einem tatsächlichen Wandel. Österreich stellt diesbezüglich in der EU keine Ausnahme dar und fungiert als Modellfall für diese existentielle Frage des Wohlfahrtsstaats.

Emmerich Tálos (Hg.)

Bedarfsorientierte Grundsicherung

330 Seiten, Gebunden, ISBN 3-85476-087-6, Euro 22,- | sfr 39,-

Auch in reichen Ländern wie Deutschland, Österreich und der Schweiz wird das Problem der Armut immer mehr zu einem politischen Thema. Vorliegende Untersuchung befasst sich als repräsentativ v. a. mit den zentralen Risikobereichen Arbeit, Krankheit und Familie, da die Frage dort besonders wirksam wird. Das hier vorgestellte Modell der »bedarfsorientierten Grundsicherung« zeigt Notwendigkeiten wie Möglichkeiten zur Eindämmung von Armut und Ausgrenzung.

Gefördert aus öffentlichen Mitteln der
Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)

ISSN 0258-2384, Erscheinungsweise: vierteljährlich

Heft XIX, 2-2003, ISBN 3-85476-093-0

Preis des Einzelhefts: Euro 9,80, sFr 17,50

Preis des Jahresabonnements: Euro 39,-, sFr 69,-

Abonnementbezug über die Redaktion:

Journal für Entwicklungspolitik, Porzellangasse 33a/4/1, A-1090 Wien,

e-mail: jep.int-entwicklung@univie.ac.at

Das Abonnement kann zum Jahresende unter Einhaltung einer dreimonatigen
Kündigungsfrist gekündigt werden.

1. Auflage 2004

© Mandelbaum Verlag Wien

Alle Rechte vorbehalten. Jede Verwertung bedarf der vorherigen schriftlichen
Zustimmung der Redaktion. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht
in jedem Fall die Meinung des Verlages wieder.

Umschlaggestaltung: Michael Baiculescu

Satz: Michael Baiculescu, Mandelbaum Verlag, Wien

Druck: Interpress, Budapest

Offenlegung nach § 25 Mediengesetz

Medieninhaber: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den
Österreichischen Hochschulen, Porzellangasse 33a/4/1, A-1090 Wien

Grundlegende Richtung des JEP: Wissenschaftliche Analysen und Diskussionen
von entwicklungspolitischen Fragestellungen und Berichte über die entwik-
klungspolitische Praxis. Verantwortlich für Inhalt und Korrekturen sind die
AutorInnen bzw. die Redaktion.