

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 Kommunikations- technologien
45	INGRID PRANGER Globalisierung und der informelle Sektor
54	KAAN 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

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/www/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