

## gender budgeting

**genderpool**

gendersgerechte budgetierung in  
luwero und kiboga, uganda

daniela richter,  
cornelia stocker-waldhuber  
wien, dezember 2008



# **Gendergerechte Budgetierung in Luwero und Kiboga, Uganda Studie im Rahmen des Genderpools**

## **Impressum**

Herausgeber:

**Wiener Institut für Internationalen Dialog und Zusammenarbeit  
Vienna Institute für International Dialogue and Cooperation (VIDC)**

Adresse:

**Möllwaldplatz 5/3, 1040 Wien  
Tel: +43/1/713 35 94-0, Fax: DW 73**


[www.vidc.org](http://www.vidc.org)

Redaktion/Layout:

**Mag.<sup>a</sup> Renate Semler**

Copyright:

**Wiener Institut für Internationalen Dialog und Zusammenarbeit**

**Österreichische**  
 **Entwicklungszusammenarbeit**



Offenlegung nach Paragraph 25 Mediengesetz

Medieninhaber: Wiener Institut für Internationalen Dialog und Zusammenarbeit, Möllwaldplatz 5/3, 1040 Wien

Grundlegende Richtung: Diskussionsbeiträge zu den Themen Entwicklungspolitik,

Entwicklungszusammenarbeit und Kulturaustausch Süd/Nord sowie Antirassismusaktivitäten. Verantwortlich

für den Inhalt und Korrekturen sind die Autoren bzw. die Redaktion, Eigenvervielfältigung, Verlags- und

Herstellungsort: Wien

<b>EINLEITUNG .....</b>	<b>6</b>
<b>1. DAS GENDERGERECHTE BUDGET IN UGANDA .....</b>	<b>7</b>
1.1. UGANDAS GENDERPOLITIK .....	8
<b>2. DEZENTRALISIERUNG UND BUDGETIERUNG .....</b>	<b>9</b>
2.1. STRUKTUR DER ‚LOCAL GOVERNMENTS‘ .....	10
2.2. PROBLEME BEI DER UMSETZUNG VON DEZENTRALISIERUNG .....	11
<b>3. DER BUDGETIERUNGSPROZESS IN UGANDA .....</b>	<b>12</b>
3.1. NATIONALE EBENE.....	12
3.2. BUDGETIERUNGSPROZESS AUF DISTRIKTEBENE .....	13
3.2.1. Unterteilung und Flexibilität des lokalen Budgets .....	13
3.2.2. Der Planungs- und Budgetierungsprozess.....	16
3.2.3. Problempunkte.....	16
<b>4. PARTIZIPATION .....</b>	<b>17</b>
4.1. PARTIZIPATION AM BEISPIEL LUWERO .....	18
<b>5. RECHENSCHAFTSPFLICHT.....</b>	<b>20</b>
<b>6. TRANSPARENZ.....</b>	<b>24</b>
<b>7. GENDERSENSIBLE ANALYSE DES BUDGETS IN LUWERO UND KIBOGA IM VERGLEICH... 26</b>	<b>26</b>
7.1. DISTRIKTPROFIL LUWERO .....	26
7.2. DISTRIKTPROFIL KIBOGA .....	26
7.3. DER ‚DISTRICT DEVELOPMENT PLAN‘ IN LUWERO UND KIBOGA .....	27
7.3.1. Budgetierte Einnahmen .....	30
7.3.2. Landwirtschaftliche Produktion und Vermarktung.....	31
7.3.3. Gesundheit.....	33
7.3.4. Ausbildung und Bildung .....	36
7.3.5. Budgetierte Ausgaben.....	38
<b>8. ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN.....</b>	<b>40</b>
<b>LITERATUR.....</b>	<b>42</b>

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

ABBILDUNG 1: STRUKTUR DER LGS .....	10
ABBILDUNG 2: DAS REKURRENTE BUDGET DER LGS.....	15
ABBILDUNG 3: UGANDA NACH DISTRIKTEN .....	26
TABELLE 1: ZUSAMMENSETZUNG UND REALISIERUNG DES BUDGETS IN KIBOGA 2006/07.....	30
TABELLE 2: LUWERO DISTRIKT AUSGABEN NACH SEKTOR FY 2007/2008.....	38
TABELLE 3: KIBOGA DISTRIKT AUSGABEN NACH SEKTOR FY 2007/2008.....	39

## Abkürzungsverzeichnis

<b>ACFODE</b>	Action for Development
<b>BFP</b>	Local Government Budget Framework Paper
<b>CBO</b>	Community Based Organisation
<b>CSO</b>	Civil Society Organisation
<b>CDO</b>	Community Development Officer
<b>DDP</b>	District/Urban Local Government Development Plan
<b>FAL</b>	Functional Adult Literacy
<b>FDS</b>	Fiscal Decentralisation Strategy
<b>FY</b>	Financial Year
<b>FOWODE</b>	Forum for Women in Democracy
<b>GoU</b>	Government of Uganda
<b>KDLG</b>	Kiboga District Local Government
<b>LC</b>	Local Council
<b>LDLG</b>	Luwero District Local Government
<b>LG</b>	Local Government
<b>LGBC</b>	Local Government Budget Committee
<b>LLC</b>	Lower Local Council
<b>LLG</b>	Lower Local Government
<b>LTC</b>	Luwero Town Council
<b>MAAIF</b>	Ministry of Agriculture, Animal Industry and Fisheries
<b>MFPED</b>	Ministry of Finance, Planning and Economic Development
<b>MGLSD</b>	Ministry of Gender, Labour and Social Development
<b>MoES</b>	Ministry of Education and Sports
<b>MoH</b>	Ministry of Health
<b>MoLG</b>	Ministry of Local Governments
<b>NAADS</b>	Uganda National Agricultural Advisory Services
<b>NRM</b>	National Resistance Movement
<b>PAF</b>	Poverty Action Fund

<b>PEAP</b>	Poverty Eradication Action Plan
<b>PFAA</b>	Public Finance and Accountability Act
<b>PHC</b>	Primary Health Care
<b>PMA</b>	Plan for Modernisation of Agriculture
<b>PRSP</b>	Poverty Reduction Strategy Papers
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme
<b>UNIFEM</b>	United Nations Development Fund for Women
<b>UPE</b>	Universal Primary Education
<b>URA</b>	Uganda Revenue Authority

## Einleitung

Budgets sind nicht genderneutral, das heißt, unterschiedliche Maßnahmen können sich unterschiedlich auf Frauen und Männer und deren spezifische Bedürfnisse und Interessen auswirken. Die Gleichstellung von Frauen und Männern kann damit gefördert, aber auch vermindert bzw. verhindert werden.

Die Studie untersucht den Budgetierungsprozess in Uganda und vergleicht zwei Distrikte Ugandas, Luwero und Kiboga, in Hinsicht auf Gendersensibilität im Budget. Neben dem nationalen Budget erstellen die einzelnen Distrikte Ugandas im Rahmen der Dezentralisierung jährlich ein eigenes Budget. Da Dezentralisierungsprozesse Partizipation fördern können, wird untersucht, ob und in welchem Ausmaß eine aktive Teilnahme der Bevölkerung am Budgetierungsprozess auf lokaler Ebene möglich ist. Darüber hinaus stellt sich die Frage nach Rechenschaftspflicht und Kontrolle. Wem gegenüber tragen die Verantwortlichen der Budgeterstellung Rechenschaft? In diesem Zusammenhang wird auch die Transparenz des Budgetierungsprozesses und des Budgets an sich untersucht. Spezielle Aufmerksamkeit der Studie gilt den Sektoren Landwirtschaft, Bildung und Gesundheit, da diese einerseits zu den prioritären Sektoren in Uganda zählen und andererseits in engem Zusammenhang mit genderspezifischen Themen stehen.

Die Studie beginnt mit einer kurzen Einführung in das Konzept der gendergerechten Budgetierung und in die Genderpolitik Ugandas sowie Initiativen, die in diesem Bereich tätig sind. Da die Budgeterstellung stark mit der Dezentralisierungsstrategie Ugandas zusammenhängt, wird diese ebenso wie die Struktur der ‚Local Governments‘ kurz erklärt. Dies bildet das Hintergrundwissen für die Analyse der lokalen Budgets. Im Folgenden wird der Budgetierungsprozess auf nationaler Ebene kurz dargestellt um dann detaillierter auf die Budgeterstellung auf lokaler Ebene einzugehen. Im nächsten Teil wird auf die drei Themen Partizipation, Rechenschaftspflicht und Transparenz eingegangen und im letzten großen Block werden konkret die Distrikte Luwero und Kiboga beschrieben und in Hinsicht auf gendergerechte Budgetierung untersucht. Dazu werden die ‚District Development Plans‘ (DDPs) sowie relevante statistische Daten ausgewertet.

Die Studie beruht vor allem auf Literatur- und Internetrecherchen und wird durch Interviews zu politischer Partizipation in Uganda ergänzt.

# 1. Das gendergerechte Budget in Uganda

„A gender-sensitive budget is about taking government's gender commitments and translating them into budgetary commitments“ (Budlender/Sharp/Allen 1998: 7).

In einem Budget spiegeln sich die Prioritäten der Regierung wider. Die eingangs erwähnten unterschiedlichen Auswirkungen auf Männer und Frauen können ein nötiges Mittel sein, um bestimmte Ziele zu erreichen, sie können aber ebenso verhindern oder erschweren, diese Ziele zu erreichen (ebd.: 5).

Gender Budgeting bezieht sich damit nicht auf ein separates Budget für Frauen. Vielmehr soll sichergestellt werden, dass Ressourcen über das Budget gendergerecht verteilt werden, sowohl in den Vorteilen als auch in den Belastungen – leicht kann es passieren, dass ein Budget die sozial bestimmten Rollen und Unterschiede verschiedener Bevölkerungsgruppen ignoriert (ebd.: 5; Judd 2002: 7). Wird das Budget auf Gendergerechtigkeit untersucht, geht es nicht allein um die Zuteilung der Ressourcen, die im Budget selbst festgeschrieben werden, ebenso wichtig ist der Verhandlungs- und Ausarbeitungsprozess im Vorhinein (UNDP Factsheet 2005).

An diesen Prozessen sind Gender Budgeting Initiativen in Uganda beteiligt. Die beiden wichtigsten dabei sind die NGOs ‚Forum for Women in Democracy‘ (FOWODE) und ‚Action for Development‘ (ACFODE).<sup>1</sup> Mittlerweile sind auch verschiedene NGOs in den Budgetierungsprozess integriert, nehmen an wichtigen Budgettreffen teil und sprechen Empfehlungen aus, was als ein Schritt in die richtige Richtung betrachtet werden kann. „For a country with a long tradition of official secrecy, breaking the barriers between state and non-state actors to enable sharing of information and skills has been a major achievement.“ (Byanima o.J.: 9). Im Zuge dieser Zusammenarbeit werden nationale und lokale Budgets auf aktuelle Prioritäten und Politiken abgestimmt. Daher ist in diesem Kontext besonders Ugandas Genderpolitik interessant.

---

<sup>1</sup> Für weitere Information dazu siehe folgende Studien: Buchen, Teresa (2007): Gender Budget Initiatives – Uganda, Mozambique, Nicaragua. Wien: VICD. [http://dp.vidc.org/fileadmin/Bibliothek/DP/pdfs/gbi\\_2007.pdf](http://dp.vidc.org/fileadmin/Bibliothek/DP/pdfs/gbi_2007.pdf) und: Preller, Camilla (2006): Gender Budgeting Working Paper. Wien: VIDC. <http://dp.vidc.org/fileadmin/Bibliothek/DP/pdfs/gbudgetworkingpaper.pdf>

## **1.1. Ugandas Genderpolitik**

Verschiedene Dokumente, Pläne und Strategiepapiere<sup>2</sup> belegen, dass Gender Mainstreaming den Einzug in Ugandas Politik gefunden hat. Die Regierung Ugandas arbeitet seit über 10 Jahren an der Umsetzung von Gendergleichheit und allgemein daran, Frauen zu fördern.

Die wichtigsten AkteurInnen in diesem Bereich sind das Ministerium für Gender, Arbeit und soziale Entwicklung (MGLSD), welches die landesweite Umsetzung von Programmen zu Gendergleichheit und Frauenförderung koordiniert und überwacht, gefolgt vom Ministerium für Finanzen, Planung und wirtschaftliche Entwicklung (MFPED). Darüber hinaus spielen weitere Institutionen und Organisationen eine bedeutende Rolle bei der Umsetzung gendergerechter Ziele. Dazu gehören ‚Local Governments‘ (LG), zivilgesellschaftliche Organisationen, Organisationen im privaten Sektor, Finanzinstitutionen sowie sektorale Ministerien wie das Gesundheitsministerium (MoH), das Bildungsministerium (MoES) oder das Landwirtschaftsministerium (MAAIF) (Musiimenta 2004: 1-13). Den eben genannten Bereichen Gesundheit, Bildung und Landwirtschaft werden im Poverty Eradication Action Plan (PEAP) der Ugandischen Regierung besondere Bedeutung in Hinsicht auf Armutsreduktion zugestanden. Insofern wird ein Großteil des Budgets für diese Sektoren versprochen.

Auch in Hinsicht auf Gleichstellung zwischen Frauen und Männern sind diese drei Sektoren von Bedeutung. Der Gesundheitssektor wird als besonders wichtig für Frauen eingestuft, da alles, was in Zusammenhang mit Reproduktion, Familienplanung, sexuelle Gesundheit oder Hygiene u. ä. steht, als frauenspezifisches Thema erachtet wird. Abgesehen davon fällt der Bereich ‚Water and Sanitation‘ als Zuständigkeitsbereich der Frauen in den Gesundheitssektor. Im Bildungssektor wird vor allem Wert auf die Grundschulbildung von Mädchen gelegt, da sich die Alphabetisierungsrate von Frauen und Männern stark unterscheidet. Von den über 15-jährigen können ca. 76% der Männer schreiben und lesen, aber nur ca. 57% der Frauen (CIA 2008). Der landwirtschaftliche Sektor stellt den wichtigsten Wirtschaftssektor Ugandas dar und beschäftigt mehr als 80% der Menschen. Dabei trägt dieser verhältnismäßig wenig, nämlich 30,2%, zum BIP bei (ebd.). Die meisten in diesem Sektor arbeitenden Menschen leben von der Subsistenzwirtschaft. Der PEAP weist auch darauf hin, dass Frauen von Armutsreduktion weniger profitieren als Männer, weil sie, vor

---

<sup>2</sup> Zu den wichtigsten Dokumenten zählen: Verfassung 1995, National Gender Policy (NGP) 1997, National Action Plan on Women (NAPW) 1999, Local Government Act 1997, Presidential Election Manifesto 2001, Poverty Eradication Action Plan (PEAP), Plan for Modernisation of Agriculture (PMA). Darüber hinaus beinhalten folgende Papiere gendersensible Maßnahmen: Land Act 1998, Social Development Sector Strategic Investment Plan (SDIP), National Health Policy, Universal Primary Education Programme (UPE), Health Sector Strategic Plan (HSSP), Education Strategic Investment Plan (ESIP).



allem in ländlichen Gebieten, weniger Möglichkeiten zur sozialen und ökonomischen Entwicklung haben. Außerdem haben Frauen kaum oder wenig Kontrolle über Ressourcen und Einkommen, da sie überwiegend in der Subsistenzwirtschaft tätig sind, während die für den Verkauf bestimmten so genannten ‚Cash Crops‘ von Männern dominiert werden (Musiimenta 2004: 3).

Neben dem Einbezug von Genderstrategien spielt auch die Dezentralisierungsstrategie Ugandas eine bedeutende Rolle in Zusammenhang mit der Budgeterstellung.

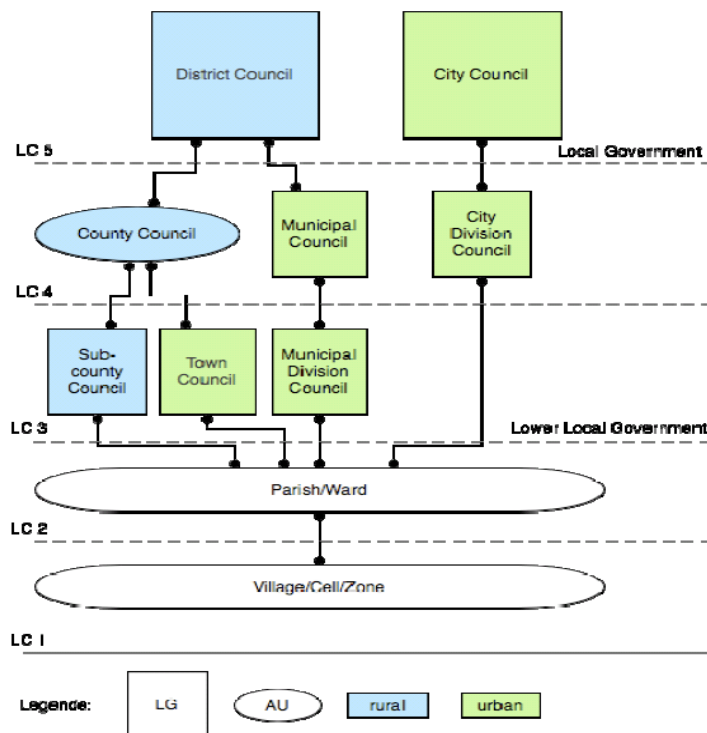
## **2. Dezentralisierung und Budgetierung**

Dezentralisierung wurde in Uganda im Rahmen von einschneidenden Reformen umgesetzt. Einerseits wird dadurch den LGs mehr Macht und Eigenständigkeit zugestanden und andererseits sollen politische Partizipationsmöglichkeiten für die Bevölkerung geschaffen werden. Mit der Machterlangung von Yoweri K. Museveni und des National Resistance Movements (NRM) 1986 begannen Bestrebungen Richtung Dezentralisierung, welche als notwendige Bedingung für Demokratisierung gesehen wurde (Francis/James 2003: 327). Der gesetzliche Rahmen dafür wurde später mit dem ‚Local Government Statute‘ 1993, der Verfassung 1995 und dem ‚Local Government Act‘ 1997 festgelegt. Letzterer spielt auch in Bezug auf Gender Mainstreaming Strategien der Regierung Ugandas eine bedeutende Rolle, da darin die Quotenregelung für Frauen auf verschiedenen Ebenen des LGs festgeschrieben ist (vgl. dazu Kapitel *Struktur der ‚Local Governments‘*).

Es gibt verschiedene Definitionen von Dezentralisierung. Im weitesten Sinn „[stellt Dezentralisierung] eine Form des institutionellen Wandels dar – je nach Ausgestaltung eine mehr oder weniger grundlegende Governance-Reform eines Landes.“ (Kloess 2004: 73). Nsibambi bezeichnet Dezentralisierung als „a process by which powers (political decision-making and financial and managerial powers) are transferred from the centre to local governments (corporate bodies) giving them more autonomy and liberty to manage their local affairs within the framework of a unitary state“ (Nsibambi 1998: 6). Somit streicht er die drei wichtigsten Faktoren klar heraus: Devolution als Machttransfer auf politischer, administrativer und fiskalischer Ebene. Im Bezug auf die Budgetierung sind vor allem folgende Punkte von Bedeutung, auf die die Dezentralisierungspolitik Ugandas abzielt: „[...] improve financial accountability and responsible use of resources by establishing a clear link between the payment of taxes and the provision of the services they finance and improve the capacity of local councils to plan, finance, and manage the delivery of services to their constituents“ (ebd.: 2).

## 2.1. Struktur der ‚Local Governments‘

Abbildung 1: Struktur der LGs



Quelle: Tordy 2008: 51

Am Beginn der Dezentralisierungspolitik Anfang der 1990er Jahre bestand Uganda aus 12 Distrikten. Heute sind es 80 inklusive Kampala City. Wie Abbildung 1 zeigt, sind die LGs hierarchisch organisiert und teilen sich in vier oder fünf Ebenen. Somit erstrecken sich die ‚Local Councils‘ (LC) von LC 1 bis LC 5 über folgende Ebenen: ‚Village Councils‘ (LC 1), ‚Parish Council‘ (LC 2), ‚Subcounty‘ bzw. ‚Town Council‘ (LC 3), ‚Country Council‘ (LC 4) und ‚District Council‘ bzw. ‚City Council‘ (LC 5). Zwischen ländlichen und städtischen Gebieten gibt es geringfügige Unterscheidungen auf der zweiten, dritten und vierten Ebene (LC 2-4) (Vögel 2003: 15; Chauhan 2008: 226; Tordy 2008: 51f).

Die ‚District Councils‘ bzw. die ‚City Councils‘ (Ebene LC 5) delegieren Befugnisse an die unteren Ebenen. Die Dorf- bzw. Gemeindeebene (‚Village‘ und ‚Parish Councils‘, also LC 1 und LC 2) stellt eine ‚Administrative Unit‘ dar. Diese hat eine beratende Funktion gegenüber höheren Ebenen. Auf dieser Ebene werden auch budgetäre Prioritäten erarbeitet (Tordy 2008: 50).

In Hinsicht auf Partizipation und Einbeziehung der Bevölkerung in Planungs- und Entscheidungsprozesse ist interessant, dass dieser Ebene, nämlich der untersten (‚Village‘ und ‚Parish Councils‘), die gesamte Bevölkerung angehört. So sind alle Mitglieder eines Dorfes

auch Mitglieder des ‚Village Council‘. Ab der zweiten Ebene werden die Mitglieder gewählt (Tordy 2008: 39).

Durch die verschiedenen Ebenen, auf denen das System der LGs beruht, soll die Teilnahme der Bevölkerung an politischen Prozessen gefördert werden. Außerdem verfolgt das LG System eine strenge Quotenregelung für Frauen. Generell soll ein Drittel der ‚Councillors‘ Frauen sein. Darüber hinaus gibt es genaue Regelungen bezüglich der einzelnen Bereiche: z. B. besteht ein ‚District Council‘ aus einem Exekutivkomitee, das sich aus einem/einer gewählten Vorsitzenden, einem/einer Vizevorsitzenden und bis zu drei SekretärInnen bzw. MinisterInnen (darunter mindestens eine Frau), einem ‚Councillor‘, der direkt gewählt wird, um die unteren Ebenen (‚Subcounties‘ und ‚Town Councils‘) zu repräsentieren, und jeweils zwei ‚Councillors‘, die junge Menschen, Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen repräsentieren. Diese bestehen jeweils aus einer Frau und einem Mann (Chauhan 2008: 226-227).

## ***2.2. Probleme bei der Umsetzung von Dezentralisierung***

Durch Dezentralisierung werden Bedingungen geschaffen, die letztendlich zur Stärkung der Zivilgesellschaft führen sollen und eine verbesserte Partizipation der Bevölkerung an der Planung und Bereitstellung öffentlicher Güter ermöglichen. Dadurch soll eine effizientere Bereitstellung dieser Güter gewährleistet und Dienstleistungen besser an die Bedürfnisse der Menschen angepasst werden (Francis/James 2003: 326; Ssewakiryanga 2004: 11). Dies ist vor allem auch deshalb möglich, da die öffentliche Verwaltung den ‚District Councils‘ übertragen wurde, welche näher an den Bedürfnissen der Menschen sind und sich somit ihren Handlungsspielraum erweitert hat. Dabei muss allerdings angemerkt werden, dass große Unterschiede zwischen Theorie und Praxis bestehen. Dezentralisierung kann in vielen Fällen die damit einhergehenden Erwartungen nicht erfüllen. Ein von verschiedenen AutorInnen erkanntes Problem in Zusammenhang mit Dezentralisierung ist Korruption. Zwar würden mit der Verteilung von Ressourcen und der Übertragung von Autonomie an die LGs Korruptionsmöglichkeiten von Seiten der Zentralregierung eingedämmt werden, allerdings geht das Geld durch mehrere verschiedene Ebenen und somit auch durch viele verschiedene Hände. Die Möglichkeit, dass ein Teil davon in den Taschen der lokalen Eliten landet ist somit größer, weil der Verbleib der Gelder über mehrere Ebenen hinweg schwerer nachzuvollziehen ist (Nsibambi 1998: 21; Tordy 2008: 14). Außerdem besteht die Befürchtung, dass das System verstärkt Klientelismus und Tribalismus zulässt (Francis/James 2003: 327, 333-335; Nsibambi 1998: 20).

Eine weitere Befürchtung ist, dass Dezentralisierung dazu beiträgt, die Ungleichheiten zwischen Gebieten mit unterschiedlicher Ressourcenausstattung zu verstärken. Besser gestellte Gebiete könnten von den durch die Dezentralisierung entstandenen Möglichkeiten profitieren während anderen diese Möglichkeiten verwehrt blieben (Litvack/Seddon 1999: 7 zit. n. Tordey 2008: 13).

Nicht zuletzt werden mangelhafte finanzielle Dezentralisierung und ein Mangel an Rechenschaftspflicht gegenüber den BürgerInnen als Probleme erkannt. Die LGs sind nicht im Stande, genügend finanzielle Ressourcen zu beschaffen, um qualifiziertes Personal anzustellen. Außerdem ist die lokale Einkommensbasis zu schmal, was zu Abhängigkeit von gebundenen Krediten führt. Dadurch wird die Möglichkeit, autonome Entscheidungen zu treffen eingeschränkt (Francis/James 2003: 326). Der Zugang zu Ressourcen und Informationen ist für BürgerInnen besonders von Bedeutung, vor allem in Hinsicht darauf, PolitikerInnen oder BeamteInnen zur Verantwortung zu ziehen. Hier wird allerdings von verschiedenen AutorInnen eine große Schwäche erkannt (ebd.: 326-327) (siehe dazu Kapitel *Rechenschaftspflicht*).

### **3. Der Budgetierungsprozess in Uganda**

#### **3.1. Nationale Ebene**

Das Haushaltsjahr in Uganda beginnt am ersten Juli und endet am 30. Juni des darauf folgenden Jahres. Das Budget setzt sich zusammen aus Krediten und Zuschüssen, wozu auch Gebergelder für Entwicklungsprojekte zählen; nicht-steuerlichen staatlichen Einnahmen – welche nicht von der ‚Uganda Revenue Authority‘ (URA) eingenommen werden – wie z. B. Geld von verschiedenen Lizenzen, Beiträgen und Abgaben (Handelslizenzen, Fahrgenehmigungen, Verkehrsbeiträge etc.); und Steuereinnahmen der URA (z. B. ‚Pay As You Earn‘ (PAYE), ‚Company Tax‘, ‚Customs‘ Duty‘, ‚Excise Duty‘ oder ‚Value Added Tax‘ (VAT)) (MFPED 2004: 5). Je nachdem welches fiskalische Jahr betrachtet wird variiert die prozentuale Zusammensetzung. Durchschnittlich wird der Anteil der Kredite und Zuschüsse mit 45% angegeben (Renzio/Azeem/Ramkumar 2006: 7; MFPED 2004: 5; Businge 2007).

Der Budgetprozess beginnt im Oktober mit der Budgetberatungskonferenz des Finanzministeriums (MFPED), an der Mitglieder des Parlaments, VertreterInnen wichtiger Ministerien und der LGs, Personen aus dem privaten Sektor und der Zivilgesellschaft, GeberInnen und die Medien teilnehmen (Renzio/Azeem/Ramkumar 2006: 7). Bei dieser Konferenz werden Sektorarbeitsgruppen zusammengestellt, in denen Organisationen wie

FOWODE eine wichtige Rolle bei der Durchsetzung gendergerechter Budgetierung spielen. In Folge werden Budgettreffen mit den LGs abgehalten, diese erstellen so genannte ‚Budget Framework Papers‘ aus welchen dann der ‚National Budget Framework‘ verfasst wird. Nachdem die Budgetvorschläge geprüft wurden erfolgt ein Treffen der wichtigsten Stakeholder (VertreterInnen der Zivilgesellschaft, der LGs, des privaten Sektors, der Regierung und der GeberInnen), welche die Vorschläge diskutieren. Im Juni wird das Budget letztendlich dem Parlament präsentiert und der Öffentlichkeit vorgestellt (ebd.: 7-8).

### **3.2. Budgetierungsprozess auf Distriktebene**

Jedes der LGs in Uganda erstellt ein eigenes Budget. Diese Budgets geben genau an, wie das LG seine Mittel in Übereinstimmung mit lokalen Prioritäten, Zielen und Bedürfnissen zuteilt. Die lokalen Pläne und Budgets müssen dabei allerdings immer die nationalen Ziele widerspiegeln. In Uganda ist der übergreifende Planungsmaßstab der PEAP (LGBC 2004: 6)

Die Transfers der Zentralregierung an die lokalen Regierungen machten 2002/2003 etwa 36,3% des Gesamtbudgets aus und deuten damit auf einen hohen Dezentalisierungsgrad Ugandas im afrikanischen Vergleich hin (gemessen am Anteil der Überweisungen an niedrigere Verwaltungsebenen) (Sssekiryanga 2005: 14). Drei Arten von Transfers werden unterschieden:

**Ungebundene Zuschüsse:** „Unconditional grant is the minimum grant that shall be paid to local governments to run decentralised services and shall be calculated in a manner specific in Seventh Schedule to this Constitution.” (GoU (1995) Art. 193 (2))

**Gebundene Zuschüsse:** „Conditional grant shall consist of moneys given to local governments to finance programmes agreed between the Government and the local governments, and shall be expended only for purposes for which it was made and in accordance with the conditions agreed upon“ (GoU (1995) Art. 193(3)).

**Angleichungszuschuss:** “Equalisation Grant is money to be paid to local government for giving subsidies or making special provisions for the least developed districts, and shall be based on the degree of which a local government unit is lagging behind the national average standard” (GoU (1995) Art. 193(4)).

Diese Zuschüsse sind in über 20 Subzuschüsse geteilt, der gebundene Zuschuss macht den größten Anteil aller Zuschüsse aus (Sssekiryanga 2005: 15).

#### **3.2.1. Unterteilung und Flexibilität des lokalen Budgets**

Haupteinnahmequellen der LGs sind folgende (Chauhan 2008: 228; Kitembo 2006: 51):

- Transfers von der Zentralregierung zu den lokalen Verwaltungseinheiten (ca. 90% aller Einnahmen)
- Nutzungsgebühren (ca. 3%)
- Vermögenssteuer (ca. 2%)
- Sonstige lokale Einnahmen wie Marktgebühren, Handelslizenzen, Mieten und Pachten (ca. 2%)
- Einnahmen der Departments (unter 1%)
- Erteilte Genehmigungen / Berechtigungen (unter 1%)

Da Frauen hauptsächlich in unbezahlten, vor allem landwirtschaftlichen Bereichen tätig sind, und kaum Zugang zu Besitztiteln haben, tragen Männer den Großteil der Steuerlast. Hier werden gravierende Genderunterschiede deutlich (LDLG 2007: 19, 42; KDLG 2006: 5, 30).

LGs auf jeder Ebene tragen durch ihre lokalen Einkünfte zum Budget bei, jedoch werden durch die LGs nur Steuern und nicht steuerliche Abgaben erhoben, die durch die Zentralregierung vorgeschrieben werden (Chauhan 2008: 228). Die gestaffelte Kopfsteuer machte bis zu ihrer Abschaffung durch die Zentralregierung 2005 je nach Distrikt bis zu 70% der lokalen Einnahmen aus. Diese regressive Form der Besteuerung war zwar sehr unbeliebt<sup>3</sup>, ihr Verlust schränkt die LGs jedoch bis heute massiv in ihren Handlungsmöglichkeiten ein (Chauhan 2008: 228; Kjaer 2007: 1).

Bis zur Einführung der ‚Fiscal Decentralisation Strategy‘ (FDS) hatten die LGs wenig Spielraum, die Ressourcen gemäß ihren lokalen Bedürfnissen und Strategien zuzuteilen. Durch die FDS und die Aufteilung des lokalen Budgets in ein rekurrentes Budget und ein Entwicklungsbudget wird den LGs mehr Flexibilität zugesichert (LGBC 2004: 8).

Das rekurrente Budget bezieht sich auf die Finanzierung von wiederkehrenden bzw. täglichen Routineausgaben wie Gesundheitsdienste oder Bereitstellung der Grundschulbildung und Löhne. Das Entwicklungsbudget dagegen finanziert einmalige Investitionen (wie der Bau einer Schule oder eines Krankenhauses oder die Ausbildung von LehrerInnen und Pflegepersonal). Dazu besitzt die FDS zwei entsprechende Transfersysteme, das rekurrente Transfersystem und das Entwicklungstransfersystem (ebd.).

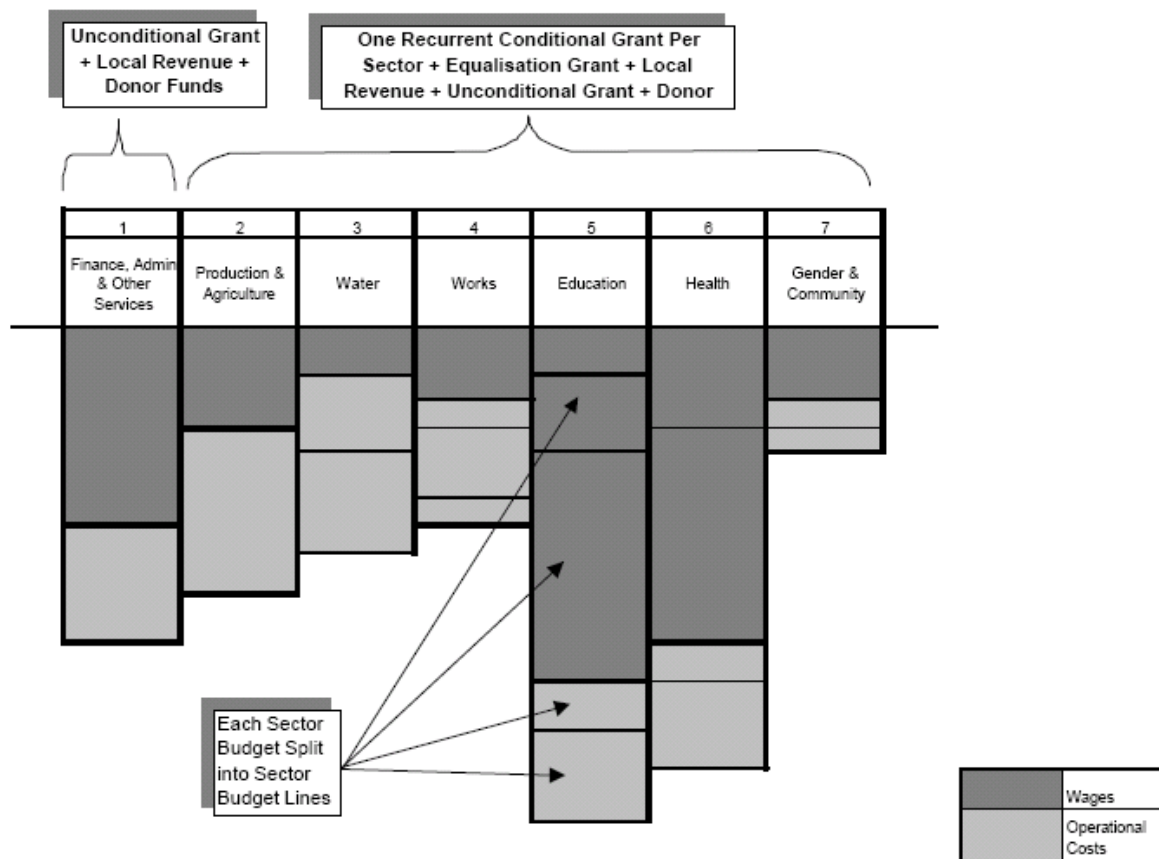
Wie Abbildung 2 zeigt, ist das rekurrente Transfer Budget nach folgenden Sektoren strukturiert (einheitliche Struktur für alle LGs): Finanzen und Verwaltung, Landwirtschaft und Produktion, Wasser, Bauarbeiten, Bildung, Gesundheit, Gender und Community. Jeder

---

<sup>3</sup> Für weitere Information dazu siehe: Chen, Duanjie/Matovu, John M./Reinikka, Ritva (2001): A Quest for Revenue and Tax Incidence in Uganda. IMF Working Paper.  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp0124.pdf>

Sektor, außer Finanzen und Verwaltung, wird im rekurrenten Budget durch einen einzigen gebundenen Zuschuss finanziert. Dieser kann durch lokale Einnahmen, ungebundene Zuschüsse und den Angleichungszuschuss ergänzt werden. Der Sektor Finanzen und Verwaltung wird durch den ungebundenen Zuschuss finanziert und ergänzt durch lokale Einnahmen und jegliche Gebergelder (ebd.).

**Abbildung 2: Das rekurrente Budget der LGs**



Quelle: FDWG 2002: 8

Innerhalb der rekurrenten Budgets haben die LGs einen gewissen Spielraum in der Verteilung der gebundenen Zuschüsse auf die einzelnen Sektoren um sicherzustellen, dass lokale Bedürfnisse und Prioritäten gedeckt werden. „Local governments in Uganda enjoy 10% flexibility of nonsalary conditional grant allocations to recurrent sector budgets and sector budget lines” (Nordheim-Larsen 2008: 9). Über die Höhe der Flexibilität wird im folgenden Jahr durch das ‚Local Government Budget Committee’ (LGBC) entsprechend den Bilanzen des letzten Rechnungsjahres neu entschieden (LGBC 2004: 8f; Nordheim-Larsen 2008: 9).

Im Entwicklungsbudget ist einerseits der ‚Local Development Grant’ enthalten, ein Zuschuss an die LLGs nach den Modalitäten des LGDP. Dieser kann für jede gewünschte Investition

verwendet werden, solange sie im DDP ausgewiesen ist. Andererseits ist der gebundene ‚Sector Development Grant‘ (für spezielle sektorale Investitionen) enthalten (LGBC 2004: 9).

### 3.2.2. Der Planungs- und Budgetierungsprozess

Drei Hauptinstrumente ermöglichen dem LG die integrierte Planung und Budgetierung (LGBC 2004: 7):

- Der **District/Urban Local Government Development Plan** (DDP): dieser beinhaltet die Pläne der ‚Lower Local Governments‘ und der ‚Sector Departements‘. Alle Ausgaben des LGs müssen im DDP enthalten sein, ansonsten sind sie nicht autorisiert.
- Das **Local Government Budget Framework Paper** (BFP): dieses beschreibt die 3-Jahres-Strategie eines LGs.
- Das **Budget** und der **Jahresplan**: diese legen nun konkret die erwarteten Ausgaben des LGs und die Zuteilung der Mittel innerhalb der Lokalebene dar.

Der lokale Budgetierungsprozess läuft nun in drei Etappen (LGBC 2004: 13-22): Vorbereitung für den Budgetierungsprozess, Vorbereitung des LG ‚Budget Framework Papers‘, Abschluss und Befürwortung des Jahresplans und des Budgets. Sobald das Budget und der Jahresplan vom ‚Council‘ anerkannt wurden, ist das Budget ein legales Dokument durch das das LG berechtigt ist, sein Geld auszugeben (LGBC 2004: 7).

### 3.2.3. Problempunkte

Ein großes Problem ist, dass die LGs die Transferleistungen als zu gering einschätzen. Die Höhe der ungebundenen Zuschüsse ist so gewählt, dass sie mindestens die Lohnkosten sowie die administrativen Kosten eines Distrikts decken, sie können aber nach freiem Verfügen ausgegeben werden. Nun bleibt den meisten LGs nach Deckung der administrativen Kosten und Lohnkosten meist nichts mehr vom ungebundenen Zuschuss übrig. Andere Prioritäten müssten somit durch gebundene Zuschüsse gedeckt werden, die wiederum von der Zentralregierung zugeteilt sind (Kisembo 2006: 40). Der ungebundene Zuschuss soll eine Ergänzung zu den Einnahmen der LGs sein. Allerdings sind diese lokalen Einnahmen oft viel geringer als der Zuschuss. Zusätzlich wachsen die ungebundenen Zuschüsse nicht so schnell wie die gebundenen Zuschüsse (Kisembo 2006: 40). Die lokalen Einnahmen können für die LGs nicht die entstehenden Kosten decken. Dadurch wird die Abhängigkeit von der Zentralregierung trotz Dezentralisierung nicht genügend abgebaut (Kisembo 2006: 52).

Daneben ist nun interessant zu betrachten, welche Rolle die Zivilgesellschaft bei der Entstehung des Budgets spielt. Wann und inwiefern hat die lokale Bevölkerung ein



Mitspracherecht wenn es um die Festsetzung der Prioritäten geht? Wird den Anliegen der EinwohnerInnen Rechnung getragen und wem gegenüber muss sich der Entstehungsprozess des Budgets verantworten? Und nicht zuletzt, wie transparent ist der Prozess?

## 4. Partizipation

„However, in the Uganda context, community participation is the direct involvement of people in decision-making, implementation of development programmes and projects, their monitoring, and sharing the benefits from them in order to achieve concrete development“ (Nkalubo 2007: 64).

Die genaue Bedeutung partizipativer Budgetierung hängt stark vom lokalen Kontext ab. Eine mögliche übergreifende Definition wäre folgende: „On a local government level, participatory budgeting could be defined as a process whereby communities work together with elected representatives (councilors) and officials to develop policies and budgets in order to meet the needs of the community“ (Economic Justice Update 2001, zit. n. Matovu 2007: 3).

Durch einen zyklischen Prozess der Budgeterstellung, indem lokale Bedürfnisse partizipativ erhoben werden, sollen lokale Prioritäten erarbeitet und auf erwartete Einnahmen und Ausgaben abgestimmt werden (Matovu 2007: 4). Voraussetzungen dazu sind der Wille von Seiten der PolitikerInnen, das Interesse von Seiten der Zivilgesellschaft, eine klare Vorgehensstrategie, Basiswissen über Budgetierung an sich, klare Regeln für den Entscheidungsfindungsprozess und Erklärungen und Transparenz des Prozesses (Matovu 2007: 10).

Dadurch ergeben sich theoretisch verschiedenste Vorteile. Für die BürgerInnen eine Ermächtigung durch den Gewinn wertvoller Informationen und einer tragkräftigen Stimme, eine Förderung des Gemeinschaftssinns sowie eine Vertiefung der lokalen Demokratie. Überdies fördert die Zusammenarbeit der BürgerInnen mit den verschiedenen Verwaltungs- und Regierungsebenen die ‚Good Governance‘. Die LGs sehen ihre Vorteile darin, dass bei den BürgerInnen durch eine verstärkte Partizipation auch das Gefühl des ‚Ownerships‘ steigt, die BürgerInnen bauen durch ein erhöhtes Verständnis der Mechanismen der LGs erhöhtes Vertrauen auf, was Widerstände und Zahlungsboykotte reduziert. Der private Sektor und die Zivilgesellschaft profitieren vom partizipativen Budgetieren da Korruption reduziert werden kann und Dienstleistungen verbessert werden können (Matovu 2007: 5-7).

Allerdings gibt es auch genügend Herausforderungen und Schwierigkeiten in der partizipativen Gestaltung des Prozesses. Partizipation der Zivilgesellschaft trifft oft auf

Widerstand der lokalen Politiker, die ihre Macht und Rechte oft durch die Einbeziehung Anderer gefährdet sehen. „In situations where political will is not a major barrier to government engagement with participatory budgeting, capacity issues (financial, intellectual and political) tend to be real big problems“ (Matovu 2007: 18). Gerade Frauen, die wie andere Gruppen über Jahre politisch und sozial marginalisiert waren, haben nicht immer das Selbstvertrauen, sich in den partizipativen Planungsprozess voll zu integrieren. Diese müssen verstärkt gefördert werden. Überdies mangelt es auch an richtiger Kommunikation und Mobilisierung, Treffen sollten für alle Bevölkerungsgruppen ersichtlich angekündigt werden und erreichbar sein (Matovu 2007: 18f).

Selbst wenn der Budgetierungsprozess partizipativ gestaltet wird, bleiben die mangelnden Ressourcen ein großes Problem. Da die LGs stark von den gebundenen Zuschüssen der Regierung abhängen, entsprechen die finanziellen Zuteilungen selten den partizipativ erarbeiteten Prioritäten sondern den Konditionen der Zentralregierung (Nkalubo 2007: 71).

Partizipation der Zivilgesellschaft ist im Budgetierungsprozess vor allem in der Entwurfsphase etabliert. Existierende Mechanismen auf nationaler Ebene sind dabei die ‚Sector Working Groups‘, die ‚Public Expenditure Review‘ und beratende Gruppentreffen. Auf LG Ebene gibt es die Budgetworkshops und die Vorbereitung des BFP (Owomugasho 2004: 2). Der partizipative Planungsprozess in den LGs in Uganda läuft folgendermaßen ab: die BürgerInnen auf ‚Village‘ Ebene artikulieren in den regulären ‚Council Meetings‘ ihre Wünsche und Vorstellungen. Diese werden von den Mitgliedern des Exekutivkomitee gesammelt und in einem Treffen mit wichtigen Persönlichkeiten des Dorfes und NGO VertreterInnen dem ‚Community Development Officer‘ (CDO) vorgestellt. Während diesem Treffen sollen die Vorstellungen und Forderungen gewichtet und gereiht werden. Daraus entsteht der ‚Village Plan‘. Auf ‚Parish‘ Ebene werden alle diese ‚Village Plans‘ gesammelt und durch das ‚Parish Development Committee‘ (VertreterInnen aller Dorfgemeinschaften) erneut nach Prioritäten gereiht - es entsteht der ‚Parish Development Plan‘. Diese werden weitergereicht nach Ebene LC3. Der ‚Technical Staff‘ gleicht sie mit den von der Zentralregierung zugesagten Anhaltswerten ab und berechnet die zu erwartenden Zuschüsse. Jede Abteilung verfasst nun einen Bericht indem sie ausgewählte Projekte vorschlägt. Diese werden dann auf der Budgetkonferenz vorgestellt (Kukkiriza 2007: 118).

#### **4.1. Partizipation am Beispiel Luwero**

In einem Papier zur Budgetkonferenz im ‚Luwero Town Council‘ im März 2008 findet sich folgende Aussage zur Partizipation: „[...] [Before decentralization] in most cases the

approach was “**Top-Down planning**. [...]””. Weiter heißt es „[Through decentralization] Government intended to improve the situation by emphasizing participatory budgeting and planning with a “**bottom-up**” approach. This approach built on the premise that each level of administration from the grass-roots to Central Governments, tries to tackle its own means (Budget) and refers those it can not handle of for which it needs assistance to the next higher level.” (Omwero 2008: 9).

In Luwero treten folgende Probleme auf: Der CDO organisiert die ‚Village‘ und die ‚Parish Meetings‘. Da sein Office aber sehr schlecht unterstützt ist, legt er aus Zeit- und Ressourcenmangel gelegentlich die Treffen auf ‚Village‘ und ‚Parish‘ Ebene zusammen. Dadurch können viele BewohnerInnen aber schlechter an den Treffen teilnehmen. Die Treffen finden überwiegend auf ‚Parish‘ Ebene statt, selten auf ‚Village‘ Ebene, und sind dort schlecht besucht. Über die Partizipation von Frauen finden sich nur schwer Aussagen. Auf ‚Parish‘ Ebene sind die Treffen jedoch ebenfalls nicht immer effektiv, was auf die schlechte Ausbildung der MitarbeiterInnen des ‚Parish Development Committees‘ zurückzuführen ist. Oft werden dadurch die Entwicklungspläne erst auf Ebene LC3 entworfen (Tordy 2008: 82f).

NGOs wirken in den Treffen unterstützend mit, z.B. in Form der Moderation der Versammlungen. Dies irritiert allerdings die TeilnehmerInnen, da sie das Gefühl haben, ihnen würden durch die NGO VertreterInnen bestimmte Projekte aufgezwungen. Ein NGO Vertreter meint dazu über andere NGO MitarbeiterInnen: „They have the belief that they know it. So for them the moderation would be more like telling people.“ (Interview mit einem/einer MitarbeiterIn einer NGO, zit. n. Tordy 2008: 83).

Ein weiterer Grund für niedrige TeilnehmerInnenzahlen ist die Auffassung, dass PolitikerInnen den Planungsprozess manipulieren. Diese engagieren sich eher aus Selbstzwecken und streben nach ihrem eigenen wirtschaftlichen und politischen Erfolg als als RepräsentantInnen der Bevölkerung zu fungieren. „They just write down what they think themselves and tell the parish that is what their people have decided. Yet they haven't even called a meeting. [...] At the end of the day all the money they get doesn't go directly to service delivery. For their own consumptions, their own allowances, for putting up their own development.“ (Interview mit einem/einer PolitikerIn, zit. n. Tordy 2008: 84).

Auch die VerwaltungsmitarbeiterInnen arbeiten nicht immer im Sinne der Wünsche der Bevölkerung. Sie beziehen diese zwar in ihre Überlegungen mit ein, sie selbst wüssten aber besser Bescheid und können die Entscheidung treffen. “We look at the priorities, but there are other issues too. So people get projects done which they actually didn't want. Because of the

powers the technical staff has. We have this influence” (Interview mit einem/einer LG MitarbeiterIn, zit. n. Tordey 2008: 84f).

Auch die PolitikerInnen sehen die mangelnde Motivation und Unkenntnis in der Bevölkerung. Als Herausforderungen in einem Planungstreffen auf Ebene LC1 und LC2 (die TeilnehmerInnen waren DorfbewohnerInnen, VertreterInnen von NGOs/CBOs und ‚Village Executives‘) werden demnach nur Verfehlungen der Zivilbevölkerung genannt: Schlechtes Zeitmanagement der TeilnehmerInnen, niedrige TeilnehmerInnenzahl (im Schnitt 25-30), die TeilnehmerInnen hätten gezögert ihre Prioritäten anzugeben, da sie meinen, das ‚Council‘ schiebt es auf, diese umzusetzen. Zusätzlich wollten die TeilnehmerInnen die Anfahrtskosten rückerstattet haben (Nansikombi 2008).

In der Bevölkerung Luweros zeigt sich also eine Demotivierung. Diese wird dadurch verstärkt, dass aus dem partizipativen Planungsprozess pro ‚Parish‘ nur ein Projekt geplant und budgetiert wird. Dieses muss nicht unbedingt mehreren Dörfern dienen (wie eine Krankenstation) und enttäuscht dadurch die Bevölkerung der Dörfer, die das Projekt nicht erreicht. Und selbst wenn ein Projekt für das eigene Dorf geplant ist, bedeutet das nicht, dass es in naher Zukunft auch umgesetzt wird. Die Auswahl und Budgetierung der Projekte erfolgt auf dem kalkulierten Budget. Dieses fällt aber später oft kleiner aus als erwartet oder die Zahlungen erfolgen verspätet. Förderungen durch den LGDP müssen zusätzlich zu 10% eigenfinanziert werden, eine Bedingung, die viele LLC nicht erfüllen können und sich somit gegen ein derartiges Projekt entscheiden (Tordey 2008: 85).

Zusätzlich zu den niedrigen Einnahmen der LGs setzt sich auch in Luwero ein Großteil des Budgets aus den gebundenen Zuschüssen der Zentralregierung zusammen. Dadurch steht den LGs im Endeffekt sehr wenig Geld zur freien Verfügung. Selbst wenn die Bevölkerung also aktiv an der Planung teilnimmt, könnten ihre Vorschläge nur sehr beschränkt umgesetzt werden (ebd: 87).

## **5. Rechenschaftspflicht**

Die Dezentralisierungsstrategie allgemein und die fiskalische Dezentralisierung speziell ist darauf ausgelegt, Transparenz und Rechenschaftspflicht (engl.: Accountability) zu verbessern, was zu einer Bereicherung der Zivilgesellschaft führen soll. „[...] decentralisation is intended [...] to enrich civil society and also to ensure that local administrators and politicians are, first and foremost, accountable to local communities” (Nsibambi 1998: 48).

Die Rahmenbedingungen bezüglich Rechenschaftspflicht und Verantwortlichkeit im öffentlichen Finanzwesen wurden 2003 im ‚Public Finance and Accountability Act‘ (PFAA) festgelegt. Unter anderem steht darin konkret die Verantwortung der verschiedenen Personen, die im Finanzmanagement der Regierung tätig sind. Der wichtigste in dieser Hinsicht ist der/die Finanzminister/in. Daneben gibt es so genannte ‚Accountant-Generals‘ und ‚Accounting Officers‘, deren Verantwortung klar definiert wird. „The minister [responsible for finance] shall [...] enhance the control of Parliament over public resources and public moneys by maintaining transparent systems which [...] provide a full account to Parliament of the use of resources and public moneys [...]“ (MFPED 2003: 7).

Das ‚Governance and Social Development Resource Centre‘ (GSDRC) beschreibt den Zusammenhang von gendersensibler Budgetgestaltung und der Rechenschaftspflicht von Regierungen im Hinblick auf Gendergerechtigkeit folgendermaßen: „The success of gender responsive budgeting demonstrates the potential of participatory budgeting to make governments accountable to their commitments on gender equality, and bring a fairer distribution of public resources“ (GSDRC 2006). Auch Byanima betont den Beitrag gendergerechter Budgetierung zu einer offeneren Gestaltung von Budgets und zur Einbeziehung der Zivilgesellschaft in Budgetierungsprozesse. „The GBP (Anm.: Gender Budget Project) has also made a contribution in enhancing transparency, accountability and participation by politicians and civil society in determination of spending priorities“ (Byanyima o.J.: 14).

Es ist vor allem die Zivilgesellschaft, die ein Recht auf Informationen zum Budget hat und in Entscheidungsprozesse eingebunden werden will und dies auch einfordert. „Civil society participation in the budget process strengthens domestic accountability on public expenditure. This is particularly the case in the context of fiscal decentralisation, where resource allocations should reflect local priorities“ (GSDRC 2006). So stellt sich auch die Frage, wer auf lokaler Ebene wem gegenüber Rechenschaft schuldig ist.

Die Rahmenbedingungen zur Klärung dieser Frage wurden 2007 in ‚The Local Governments (Financial and Accounting) Regulations‘ festgeschrieben. Dort steht unter anderem: „These Regulations shall apply to all financial transactions and business of all local government councils and administrative units and to the management of all public moneys and public property in local governments“ (MoLG 2007: 5). Die Verantwortung zur Kontrolle finanzieller Transaktionen der LGs liegt bei dem schon oben erwähnten ‚Accounting Officer‘: „The financial transactions of local governments shall be under the general control of the

accounting officer and shall be managed by the accounting officer subject to the Act and these Regulations” (ebd.: 7). Für die Zuschüsse der Zentralregierung schuldet jede Ebene der LGs nur seinem ‚Council‘ – als der höchsten Ebene in der Rechtsprechung – Rechenschaft. Dies soll das gesetzlich vorgeschriebene Prinzip der Nicht-Unterordnung (non-subordination) widerspiegeln, indem ein ‚Council‘ auf höherer Ebene keine Rechenschaft von einem niedrigeren verlangen kann. Praktisch bedeutet das, dass das LC 1 gegenüber dem ganzen Dorf verantwortlich ist (Kisembo 2004: 53).

Das Finanzministerium der Ugandischen Regierung publiziert einen Leitfaden für die Bevölkerung, den so genannten ‚Citizen’s Guide to the Uganda Budget‘, in dem leicht verständlich der Budgetierungsprozess, die Zusammensetzung des Budgets und die Ausgaben erklärt werden. Dabei wird vor allem darauf Wert gelegt, Zugang zu Informationen zu gewährleisten. Im ‚Citizen’s Guide‘ 2004/05 findet sich eine Passage, die beschreibt, wie, wo und wann die BürgerInnen Informationen zum Budget beziehen können und somit auch, wer verantwortlich dafür ist bzw. zur Verantwortung gezogen werden kann. Unter der Frage „How do I know when money has come to my District?“ werden folgende Punkte aufgelistet (MFPED 2004: 20):

- „The New Vision newspaper publishes details of funds released by the Central Government to Local Governments each month.”
- „Your local authorities should also put information about the funds they have received in the local language newspapers for you to read and to tell others.”
- „Your Local Government should also give details of money given to each sub county every month through radio announcements, and newspapers. Central Government gives them money to do that.”
- „Sub-county officials should display this information at the sub county headquarters.”
- „Ask your elected leaders and the sub county chief.”

In der Praxis ist der Zugang zu Informationen allerdings nicht immer gewährleistet. „However, it is also clear as mentioned by the MoFPED respondent that ‘information is power’ and many times some of the information on budgets was held back by those in charge so that they do not provide accountability to citizens” (Ssewakiryanga 2004: 40). Ssewakiryanga beschreibt auch die Herangehensweise des MFPED bezüglich dessen. Treffen mit führenden Personen des LG werden vorgeschlagen und darüber hinaus gibt es auch die Möglichkeit einer gemeinsamen Absichtserklärung bezüglich des Umgangs mit Informationen (ebd.).

Rechenschaftspflicht bezieht sich nicht nur auf öffentliche Einnahmen und Ausgaben, sondern ist auch in Zusammenhang mit der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen von Bedeutung. Vor allem für Frauen bedeutet der verbesserte Zugang zu Dienstleistungen auch die Möglichkeit, ihre Rechte auf ein angemessenes, gesundes und gebildetes Leben zu realisieren. So ist z. B. die Wasserversorgung in Uganda ein Bereich der Frauen, wodurch öffentliche Dienstleistungen in diesem Bereich auf sie abgestimmt sein sollten. Ein anderes Beispiel ist die Landwirtschaft. Ein Großteil der landwirtschaftlichen Produktion wird von Frauen erarbeitet, trotzdem haben sie schlechteren Zugang zu Ressourcen als Männer. Auch kommen Dienstleistungen meist Männern zu gute, da Frauen von ihnen abhängig sind. So zielen z. B. Dienstleistungen zur Ausweitung der Landwirtschaft, die BäuerInnen weiterbilden und unterstützen sollen meist auf Männer ab (UNIFEM 2008: 41-42). Deshalb ist Mobilisierung zu kollektivem Handeln von Bedeutung. „Mobilisation aimed at improving service delivery can have lasting effects on women’s participation in civil society and their engagement with the state” (ebd.: 38).

Ein Symptom von schwacher Rechenschaftspflicht bezüglich der Bereitstellung von Dienstleistungen ist Korruption bzw. die illegale Abzweigung öffentlicher Gelder für den privaten Gebrauch. Korruption kann vor allem Frauen treffen. „Resources intended for poor women may be particularly vulnerable to high-level skimming of ‚commissions‘ for procurements and contracts, because poor women may be seen as less aware of their entitlements to public resources, or as less likely to challenge corrupt officials” (ebd.: 43-44).

Um Rechenschaftspflicht zu verbessern sieht UNIFEM eine gendersensible Reform der öffentlichen Dienstleistungen als möglichen Lösungsansatz. Dieser beinhaltet ‚voice‘- und ‚choice-based efforts‘<sup>4</sup>, welche z. B. durch kollektives Handeln politische Einflussnahme ermöglichen und öffentliche Dienstleistungen im Interesse von Frauen verbessern sollen. „This approach includes both ‚voice‘ and ‚choice‘-based efforts, but favours the more wideranging ‚voice‘-based initiatives because these build on collective action and, in the process, strengthen women’s rights and their capacities to shape the broader public interest and political agenda.” (ebd.: 49).

---

<sup>4</sup> ‚Voice-based Efforts‘ sind auf langfristige politische Lösung der Rechenschaftspflicht ausgelegt. Frauen treten mit DienstleistungsplanerInnen in Kontakt, organisieren ihre Interessen um politischen Einfluss zu erlangen und sicherzustellen, dass auf Defizite im Dienstleistungsbereich geantwortet wird.

‚Choice-based Efforts‘ führen Marktprinzipien ein, die die Macht der KonsumentInnen ergänzen um formale Anreize zur Verbesserung von Dienstleistung zu setzen. Dieser Weg wird von der Weltbank als ‚short route‘ of accountability“ bezeichnet (UNIFEM 2008: 47).

## 6. Transparenz

„Transparency has been a significant part of the GoU’s approach to improving budget execution, and is a pre-requisite for improving the level of accountability over the use of public funds. The decentralised provision of key services by local governments makes the issues of accountability and transparency all the more important, in order to balance the authority and flexibility that has been decentralised” (DFID 2003).

Alle Gesetze bzw. Strategiepapiere und Pläne die in Zusammenhang mit Budgetierung stehen bilden auch die gesetzliche Grundlage für Transparenz. Dazu zählen der schon oben erwähnte ‚Public Finance and Accountability Act‘ (PFAA) von 2003, die Verfassung von 1995, der ‚Local Government Act‘ von 1997 und die ‚Fiscal Decentralisation Strategy‘ von 2002 (Owomugasho o.J.: 1). Auf dieser Grundlage wird jedes Jahr das Budget erstellt. Verschiedene AutorInnen betonen die Bedeutung des Zugangs zu Informationen in diesem Zusammenhang. „Access to information about budgets and the ability to understand such information are vital ingredients in promoting public scrutiny of and civil society participation in the budget process [...]” (GSDRC 2006).

Owomugasho stellt fest, dass die Zugänglichkeit zu Papieren die das Budget betreffen sehr unterschiedlich ist. So wird jährlich ein Hintergrundpapier zum Budget publiziert, welches in der Phase der Budgeterstellung geschrieben wird. Diese Erklärung gilt nicht nur als sehr benutzerfreundlich und leicht verständlich sondern ist auch leicht zugänglich. In der Phase der Umsetzung des Budgets identifiziert Owomugasho allerdings einen Mangel an Informationen (Owomugasho o.J.: 1-2).

Der schon in Zusammenhang mit Rechenschaftspflicht erwähnte ‚Citizen’s guide to the Uganda Budget‘ ist ein positives Beispiel sowohl dafür, wie Zugang zu Informationen einfach und leicht verständlich gestaltet werden kann als auch für die transparente Gestaltung des Budgets.

Weitere Beispiele für die Gewährleistung von Transparenz sind Broschüren, Ansagen im Radio, Zeitungen oder Berichte über Monitoring des PAF. Auf LG Ebene werden Beträge und Abbildungen an Marktplätzen oder in den Büros der LGs angeschlagen. Ssewakiryanga stellt fest, dass dadurch bei den lokalen Eliten ein Sensibilisierungsprozess in Bezug auf das Budget und die Gelder, die den verschiedenen Ebenen des LGs zugeteilt werden, in Gang gesetzt wurde (Ssewakiryanga 2004: 40-41). Damit dieser Prozess nicht nur auf die Eliten beschränkt bleibt, besteht der Bedarf, Informationen zum Budget in lokale Sprachen zu übersetzen



(Owomugasho o.J.: 1-2). So wird zum Beispiel der ‚Citizen’s Guide to the Uganda Budget‘ in sieben lokale Sprachen übersetzt und als Broschüre landesweit verteilt (DENIVA o.J.: 14).

Analphabetismus kann in Zusammenhang mit dem Zugang zu Informationen ausschließend wirken: „For the illiterate citizens they are still excluded since they only depend on the interpretations by those who understand English or can read some of the local languages” (Ssewakiryanga 2004: 40-41).

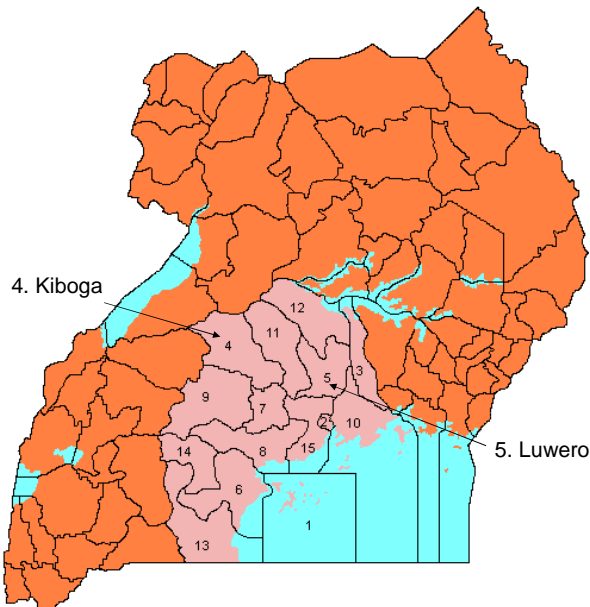
Laut einem Mitarbeiter einer internationalen NGO in Luwero geschieht die Veröffentlichung des Budgets auch in der Praxis. Die Transfers der Zentralregierung werden für alle Distrikte, ‚Town Councils‘ und ‚Subcounties‘ in der Tageszeitung ‚New Vision‘ veröffentlicht. Die Distrikte, ‚Town Councils‘ und ‚Subcounties‘ veröffentlichen diese dann an den Anschlagtafeln ihrer Hauptbüros. Hier wird auch aufgezeigt, wofür die Transfers bestimmt sind. Der Mitarbeiter der NGO bestätigt, die ausgehängten Anschläge in den Büros regelmäßig zu sehen. Die Veröffentlichung des Gesamtbudgets via Anschlag an den Büros richtet sich hingegen nach der Motivation des jeweiligen ‚Councillors‘ und wird nicht immer durchgeführt (Mock 2008).

Ein weiteres Problem, das eng mit Transparenz verbunden ist, ist Korruption. Durch die transparente Gestaltung von Budgets und, wie schon oben erwähnt durch eingeforderte Rechenschaftspflicht, sollen Möglichkeiten zur Korruption eingedämmt werden. Das folgende Beispiel aus Luwero zeigt allerdings, dass Korruption bestehen kann, selbst wenn Transparenz vorhanden ist. Tordy berichtet von Versammlungen und Budgetkonferenzen, in denen sich VertreterInnen gegenseitig offen der Korruption beschuldigten und dies offenbar ohne Konsequenzen blieb. „Auf die Nachfrage, was denn nun mit den Beschuldigten passieren werde, wurde nur mit den Schultern gezuckt“ (Tordy 2008: 87). Dabei gibt es entsprechend dem ‚Local Government Act‘ die Möglichkeit, Vorsitzende des Distrikts abzurufen. Dies erfolgt entweder über ein Misstrauensvotum, das mindestens von zwei Drittel der Mitglieder des ‚Councils‘ unterstützt werden muss. Auch ‚Councillors‘ können abgerufen werden, wenn sie ihre Pflichten nicht erfüllen. Dafür braucht es eine Petition mit der Unterstützung von einem Drittel der registrierten WählerInnen (Chauhan 2008: 226).

Im Folgenden sollen nun die Budgets zweier Distrikte, Luwero und Kiboga, anhand der DDPs und den budgetierten geplanten Ausgaben genauer untersucht werden. Spezieller Fokus liegt dabei auf den drei Sektoren landwirtschaftliche Produktion und Vermarktung, Gesundheit und Bildung.

## 7. Gendersensible Analyse des Budgets in Luwero und Kiboga im Vergleich

Abbildung 3: Uganda nach Distrikten



Quelle: Maps of the world 2008

### 7.1. Distrikprofil Luwero

Luwero ist ein Distrikt in Zentraluganda mit ca. 340.000 EinwohnerInnen, und liegt damit in der Bevölkerungszahl etwa im Durchschnitt, die Lebenserwartung liegt bei 46 Jahren. 91,9% der Bevölkerung lebt am Land (DISH o.J.: 3). Der Frauenanteil im Distrikt beträgt 50,78%, ca. 69% der Haushaltsvorstände sind männlich (LDLG 2007: 14; Luwero District 2006: 44). Aus allen beschäftigten Frauen in Luwero arbeiten 54,9% unbezahlt im Haushalt bzw. in Familienunternehmen (LDLG 2007: 19).

Politisch administrativ besteht Luwero Distrikt aus zwei ‚Counties‘ (Bamunanika und Katikamu) und drei ‚Town Councils‘ (Wobulenzi, Bombo und Luwero). Im gesamten Distrikt befinden sich 10 ‚Subcounties‘, 90 ‚Parishes‘ und 594 ‚Villages‘. Das Hauptbüro des Distrikts liegt in ‚Luwero Town Council‘ (LDLG 2007: 11). Der Frauenanteil unter den Beschäftigten des Distrikts liegt bei 52% - allerdings ist unklar, ob Frauen in leitenden Positionen vertreten sind (Luwero District 2006:1).

### 7.2. Distrikprofil Kiboga

Kiboga liegt ebenfalls in Zentraluganda. 2002 ergab eine Volkszählung eine EinwohnerInnenzahl von 229.472, mit einem Frauenanteil von 51,02%. 94,8% der Menschen leben am Land (KDLG 2006: 2-5). Kiboga unterscheidet sich von Luwero vor allem darin,

dass es einer der ärmsten Distrikte Ugandas ist. 64% der Menschen in Kiboga leben unter der Armutsgrenze, die Lebenserwartung liegt bei 46,7 Jahren (nationaler Durchschnitt: 59 Jahre) (ebd.: 12).

Politisch administrativ besteht Kiboga aus einem ‚Town Council‘, 13 ‚Subcounties‘, 83 ‚Parishes‘ und 528 ‚Villages‘. Das höchste politische Organ ist der ‚District Council‘ mit 28 Mitgliedern. Elf davon sind Frauen, was einem Anteil von 39% entspricht. In den insgesamt 618 ‚Local Councils‘ sind 1813 repräsentative Frauen (ebd.: 11, 30).

### **7.3. Der ‚District Development Plan‘ in Luwero und Kiboga**

Der ‚District Development Plan‘ (DDP) wird für die Distrikte Ugandas erstellt und erstreckt sich über drei Jahre. Darin werden Einnahmen und Ausgaben geplant und die Verteilung in den unterschiedlichen Sektoren festgelegt.

Im folgenden Abschnitt wird zuerst die Einnahmenseite erklärt, bevor über die Betrachtung der drei Sektoren Landwirtschaft, Gesundheit und Bildung Genderungleichheiten und -benachteiligungen identifiziert werden. Danach wird über die Ausgabenseite untersucht, ob das Budget diese adressiert.

Das ‚Town Council‘ von Luwero vertritt folgenden Standpunkt: „It is assumed that Local Government’s plans and budgets will reflect people’s identified needs and priorities right from the grassroots, thus in linking district and lower council plans and budgets with National planning, the central government intends to incorporate people’s identified needs and priorities in the National plan and budget“ (LTC 2008: 10). Wie wird das praktisch umgesetzt? Die Vision des Distrikts ist ein florierender sozial und ökonomisch lebhafter Distrikt (LDLG 2007: 54). Der DDP erkennt an, dass Genderdifferenzen zu Ungunsten der Frauen bestehen und meint, dass Frauen immer noch benachteiligt werden (ebd.: 41). Dies basiert vor allem auf schlechter Alphabetisierung, einer negativen Einstellung gegenüber dem Empowerment von Frauen, dem Tod von Ehepartnern und aufgrund mangelnden Zugangs zu Krediten. Im DDP findet sich ein eigenes Kapitel zu Gender Mainstreaming im Distrikt. Dabei wird der Begriff Gender definiert, das Konzept Gender Mainstreaming vorgestellt, die Methoden der Genderanalyse beschrieben und erklärt warum auch Männer eine Rolle im Gender Mainstreaming spielen, Frauen aber doch der Hauptfokus sind (ebd.: 42).

In Kiboga werden dieselben Probleme in Bezug auf Benachteiligung von Frauen identifiziert. Auch hier findet sich im DDP ein eigenes Kapitel zu Gender Mainstreaming. Im Gegensatz zu Luwero wird darin ein ‚District Three-Year Gender Action Plan‘ erstellt. Darin finden sich konkrete Maßnahmen für Frauen wie z. B. spezielle Alphabetisierungsklassen, Förderung von

Zugang zu und Kontrolle über Ressourcen (Land, Eigentum etc.), Trainings zum Gebrauch von entsprechenden Technologien in der Landwirtschaft und Verbesserung des Zugang zum Markt, um Haushaltseinkommen zu erhöhen damit Frauen von den Gewinnen aus der Landwirtschaft profitieren. Außerdem sind Kampagnen zu reproduktiver Gesundheit geplant in denen Frauenrechte und Bewusstseinsbildung im Vordergrund stehen. Darüber hinaus beinhaltet der Dreijahresplan Aktivitäten zu Sensibilisierung, Bewusstseinsbildung und Trainings zu genderrelevanten Themen. In Hinsicht auf diesen Punkt werden auch Männer inkludiert, vor allem wenn es um Sensibilisierung bezüglich Gendergerechtigkeit geht oder darum, Gender Mainstreaming an Arbeitsplätzen durchzusetzen (KDLG 2006: 32-35).

In Luwero gibt es keine spezielle Genderstrategie, der DDP nennt allerdings strategische Maßnahmen zu Genderthemen, wie ausgeweitete Finanzierung spezieller Genderprojekte, Sensibilisierung der EinwohnerInnen, Erhebung geschlechterspezifischer Daten, die Erstellung gendersensibler Budgets, die Durchführung von ‚Gender Impact Analysen‘ und die Einbeziehung der Frauen in jegliche Entwicklungen im Distrikt. Interessant ist hier, dass sich diese Maßnahmen mit denen des Vorjahres decken (LDLG 2007: 44). Erfolge waren die breitere Partizipation von Frauen auf allen Ebenen und in allen Entwicklungen im Distrikt, spezielle Programme für Frauen in den Vorjahren, Unterstützung der Genderthemen durch NGOs und Dokumentation der Genderthemen in den jeweiligen Departments. Herausforderungen finden sich nach wie vor in der unzureichenden Finanzierung und fehlender genderspezifischer Daten. Darüber hinaus herrscht eine falsche Auffassung von Genderthemen sowohl unter Männern als auch Frauen vor – diese wird allerdings nicht genauer beschrieben (ebd.).

Auffallend in den DDPs beider Distrikte ist, dass das Thema Gender Mainstreaming zwar als Querschnittsthema in der gesamten Entwicklungsstrategie erwähnt wird, allerdings findet es sich nicht in den drei behandelten Sektoren. Es ist einzig angesiedelt in dem Sektor ‚Community Based Services‘. Das Oberziel in Luwero ist hier, die Communities zu ermächtigen, individuell oder als Kollektiv an ‚Grass Root‘ Interventionen teilzuhaben (ebd.: 107). Eine der Strategien dazu ist eine partizipative Erhebung von Genderbedürfnissen sowie eine Genderanalyse aller Aktivitäten und Projekte. Prioritäten sind dabei unter anderem Gender Mainstreaming auf Subcounty Ebene und Organisation der Treffen der ‚Councils‘ für Frauen, Menschen mit Behinderung und Jugendliche. Der DDP erwähnt allerdings ausdrücklich, dass dieser Sektor und damit auch jegliche Aktivitäten im Bereich Gender Mainstreaming unterfinanziert sind (ebd.: 9).

In Kiboga lautet das Oberziel ähnlich: Die Communities sollen durch soziale Mobilisierung und Sensibilisierung ermächtigt werden um sozioökonomische Entwicklung zu realisieren (KGLD 2006: 104). Dabei soll Gender in allen Projekt- und Programmaktivitäten ein Querschnittsthema sein und die Partizipation benachteiligter Gruppen (Frauen, Jugendliche, alte Menschen etc.) gefördert werden. Unter anderem werden hierzu folgende Strategien genannt: Kampagnen zur Bewusstseinsbildung von Genderthemen, Sensibilisierung von Frauen (und anderen) bezüglich ihrer Funktion als ‚Councils‘ und Stärkung von Frauengruppen. Darüber hinaus sollen Frauen in Bezug auf einkommensgenerierenden Möglichkeiten sensibilisiert werden, ein Kreditsystem für Frauen entwickelt werden und Frauen sollen in unternehmerischen Fähigkeiten geschult werden (ebd.: 104-105).

In Luwero finden sich im Entwicklungsbudget für diesen Sektor auch die budgetierten Ausgaben, um Gender Mainstreaming im Distrikt umzusetzen. Dabei werden allerdings keine näheren Projekte spezifiziert, sondern nur der ‚Output‘ beschrieben: „Gender Mainstreaming at Sub-County level, [...], Workshops on Gender Mainstreaming“ (LDLG 2007: 89). In Kiboga finden sich im Entwicklungsjahresplan 2006/07 zumindest vereinzelt Punkte wie „Training workshops on Gender equity planning and Budgeting“, „Coordination and Training of Youth, Women and PWD Councils“ oder „Train Employees & Employers in Gender main streaming“, die auch budgetiert sind (KDLG 2006: 114-129).

Das Thema Gender findet in Luwero allerdings in Form einer Genderkomponente auch in jedem anderen geplanten Projekt Eingang. Am Ende des DDP findet sich eine detaillierte Darstellung verschiedenster geplanter Projekte, jedes enthält dabei einen extra Abschnitt ‚Gender Concern‘. Die Projekte sollen durch Auswahl der MitarbeiterInnen, ihre Ausstattung (z. B. beim Bau eines Büros durch getrennte sanitäre Anlagen) und in ihrem geplanten Nutzen Frauen und Männer in gleichem Maße ansprechen, Jugendliche und EinwohnerInnen mit Behinderung miteinbeziehen sowie Mütter und Schwangere nicht überbelasten. Im Anschluss folgt eine Strategie, wie diese Anliegen verwirklicht werden sollen. Diese soll im Projektvertrag festgehalten werden: In den diversen Projekten zum Straßenbau beispielsweise sollen die VertragspartnerInnen sicherstellen, dass die MitarbeiterInnen aus den verschiedenen Bevölkerungsgruppen stammen. Frauen sollen besonders ermutigt werden, am Projekt teilzunehmen, die Planungstreffen zu besuchen und sich zu artikulieren sowie leitende Positionen zu übernehmen. Die ArbeitgeberInnen sollen animiert werden, die geschulten Frauen auch nach Projektabschluss weiter zu beschäftigen (LDLG 2007: 125-156).

### 7.3.1. Budgetierte Einnahmen

Die graduierte Kopfsteuer wurde in Uganda 2005 abgeschafft. Sie machte bis zu 80% der lokalen Einnahmen aus. Die Regierung versprach, einen Ausgleich für die entfallenen Einnahmen zu schaffen, dieser wurde allerdings laut dem DDP von Luwero nicht umgesetzt. Dort heißt es: „Tax compensation is not equivalent to what was being realized even at the district level“ (LDLG 2007: 9). Der Distrikt kämpft mit fehlenden lokalen Einnahmen, was sich an den Budgets der Vorjahre ablesen lässt. Die tatsächlichen lokalen Einnahmen im Finanzjahr 2006/2007 betragen gerade einmal 50% der vorausgesagten Einnahmen (LTC 2007b: 1). Dadurch können viele vorgesehene Projekte und Aktivitäten häufig nicht durchgeführt werden.

Auch in Kiboga wird die Abschaffung der graduierten Kopfsteuer als Verlust empfunden. Eine wichtige Maßnahme ist deshalb die Ausweitung der lokalen Einnahmen. Um herauszufinden, wo eine solche Ausweitung stattfinden kann fehlen allerdings die Mittel (KDLG 2006: 45). Was jedoch budgetiert ist, ist eine Erhebung der Einkommen, damit in Folge eine realistische Einschätzung zur Steuererhebung gemacht werden kann (ebd.: 114 und KDLG o.J.: 4).

Der Großteil des Budgets setzt sich ohnehin aus Zuschüssen der Zentralregierung zusammen. Diese machen in Luwero etwa 86% aus, wovon wiederum etwa 88% konditionierte Zuschüsse sind, die verbleibenden 12% setzen sich aus unkonditionierten Zuschüssen und Steuerkompensationen (für die abgeschaffte graduierte Kopfsteuer) zusammen. Luwero erhält keinen Ausgleichstransfer (LDLG 2007: 78f). In Kiboga ist der Anteil der lokalen Einnahmen am Budget noch geringer als in Luwero. 2006/07 bestand das Budget zu 90,7% aus Zuschüssen von der Regierung, 2,7% waren Gebergelder und 6,6% lokale Einnahmen (KDLG o.J.: 1).

**Tabelle 1: Zusammensetzung und Realisierung des Budgets in Kiboga 2006/07**

<b>Einnahmequelle</b>	<b>Anteil am Gesamtbudget</b>	<b>Verhältnis Geplant-Realisiert</b>
<b>Lokale Einnahmen</b>	6,6%	155%
<b>Zuschüsse der Zentralregierung</b>	90,7%	95%
<b>Gebergelder</b>	2,7%	43%
<b>Total</b>	100%	94,7%

Quelle: eigene Darstellung nach KDLG o.J.: 1

Angesichts der Tatsache, dass die Basis der lokalen Einnahmen sehr schwach ist und wenig Mittel vorhanden sind diese auszuweiten, ergibt Tabelle 1 ein interessantes Bild: die tatsächlichen lokalen Einnahmen übersteigen die geplanten lokalen Einnahmen bei weitem, und zwar um 155%. Stattdessen betragen die Gebergelder nur 43% der geplanten Summe. Wie diese Zahlen zu Stande kommen wird nicht erklärt.

In diesem Finanzjahr konnten 93,4% des geplanten Budgets auch realisiert werden, was als nahezu perfekt bewertet wird. Möglich war das durch monatliche Abrechnungen und Arbeitspläne, die jährliche Abrechnung des Distrikts und durch Unterstützungen der LLGs. Diese wurden durch Supervision, Managementunterstützung, Kontrolle und Beratung unterstützt (KDLG o.J.: 1-2, 8). Im Jahr 2007/2008 stehen ca. 10% mehr Gelder zur Verfügung. Das Gesamtbudget besteht zu 92% aus Transfers von der Zentralregierung, 3,6% machen die Gebergelder und nur 4,2% die lokalen Einnahmen aus (ebd.: 2).

In Luwero gibt es keine Daten zum Verhältnis zwischen geplantem und realisiertem Budget.

### **7.3.2. Landwirtschaftliche Produktion und Vermarktung**

Landwirtschaft ist die dominierende Tätigkeit in beiden Distrikten, in Luwero sind 73% der EinwohnerInnen über 10 Jahre im landwirtschaftlichen Sektor beschäftigt (lt. 2002 Zensus, Luwero District 2006: 36), in Kiboga leben mehr als 85% der Menschen davon. Frauen stellen den Großteil der Arbeitskraft in Bewirtschaftung, Jäten und Ernten. Männer dagegen sind für Monitoring und die Vermarktung sowohl des Saatguts als auch der Erzeugnisse zuständig. Zusätzlich gehört ihnen das Land. Der Zugang zu Krediten und anderen Inputs ist im Distrikt generell schwierig, Frauen haben jedoch wegen fehlenden Landtiteln zusätzlich einen erschwerten Zugang zu Darlehen (LDLG 2007: 42; KDLG 2006: 5, 30, 31, 39).

In der Landwirtschaft weisen beide Distrikte also hohe Genderunterschiede auf. In Kiboga wird in Hinsicht auf Einkommensverteilung eine Kluft zwischen jenen die kommerzielle und jenen die nichtkommerzielle Landwirtschaft betreiben festgestellt. In letzterer Gruppe wird noch zwischen KleinbäuerInnen und RinderbäuerInnen unterschieden, wobei die Viehwirtschaft besser gestellt ist. Da Frauen hauptsächlich in nichtkommerzieller Landwirtschaft tätig sind und die Viehwirtschaft von Männern dominiert wird, sind Frauen somit im untersten Einkommensbereich tätig (KDLG 2006: 13). Obwohl Frauen überproportional in die Produktion involviert sind, haben fast nur Männer Zugang zu produktionssteigernden Mitteln wie Krediten, Wissen und anderen Investitionen – trotz ihrer minimalen Involvierung in die Produktion (LDLG 2007: 42). Diese Unterschiede können nicht allein durch armutsbekämpfende Maßnahmen und Modernisierung der Landwirtschaft

verbessert oder behoben werden. Vielmehr müssen Maßnahmen gefunden werden, die diese Ungleichheiten konkretisieren und Verantwortlichkeiten gendergerecht aufteilen.

Luwero bezieht im Gegensatz zu Kiboga Mittel aus dem NAADS<sup>5</sup> (National Agricultural Advisory Services) Programm. Diese sind allerdings ungleich verteilt und entsprechen nicht der Realität des Distrikts. Der Großteil der Mittel aus dem Programm geht an drei Unternehmen in verschiedenen Subcounties, andere Unternehmen werden nicht versorgt. Präventionsmaßnahmen gegen Schädlingsbefall bei Vieh und Ernte sowie gegen deren Verbreitung haben keine eigene Budgetlinie und sind daher schwer zu kontrollieren (ebd.: 10; OPM 2005: 3).

Welche Maßnahmen werden nun laut DDP ergriffen? In Kiboga wird immer mehr Land für verschiedene landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt. Deshalb ist der Distrikt bezüglich Nahrungs-Selbstversorgung weitgehend unabhängig, wenn auch größtenteils auf subsistenzwirtschaftlicher Basis. Kommerzielle Produktion ist minimal (KDLG 2006: 9). Es sollen allerdings Maßnahmen gesetzt werden, um Haushaltseinkommen zu erhöhen. Dafür sollen zum Beispiel Einkommensgenerierende Aktivitäten unter BäuerInnen gefördert werden oder unternehmerische Fähigkeiten durch den Zusammenschluss von gendersensiblen BäuerInnengruppen verbessert werden. Außerdem sollen Kooperativen auch in Hinblick auf den Zugang zu Krediten entstehen. Für die Zukunft soll zudem ein gendersensibles Landsystem errichtet werden (ebd.: 95). Allerdings scheinen diese Ziele und Maßnahmen im Budget nicht mehr auf. Dieses kann somit als genderblind bezeichnet werden, da dort unter anderem die Steigerung der Produktion oder Trainings im Vordergrund stehen und gendersensible Maßnahmen nicht mehr vorkommen (ebd.: 116-118). Immerhin ist aber im DDP von Kiboga der Zugang, die Kontrolle und der Besitz von Ressourcen für Frauen ein wichtiger Punkt im ‚Three-Year Gender Action Plan‘ (ebd.: 32).

Im Gegensatz zu Kiboga hat sich Luwero zum Erreichen der Distriktvision in der Landwirtschaft folgendes Ziel gesetzt: Nahrungs-Selbstversorgung und Ernährungssicherheit sowie die effektive Vermarktung der landwirtschaftlichen Produkte (LDLG 2007: 56). Spezifische Projekte dazu laufen unter dem NAADS Programm und dem PAF (Poverty Action Fund). Der DDP führt eine lange Liste von Aktionen an (der sprachlichen Formulierung nach sind diese bereits durchgeführt), die hauptsächlich Trainings und Workshops, Monitoring und Controlling sowie Koordination der verschiedenen Programme

---

<sup>5</sup> Das NAADS ist ein Regierungsprogramm zur Steigerung der Effizienz und Effektivität in der Landwirtschaft, zur Transformation von Subsistenz-orientiertem Anbau, zu Markt-orientiertem Anbau. „NAADS programme aims to redress past shortcomings in the provision of the agricultural extension services through far reaching reforms and innovative approaches in service delivery.“ (<http://www.naads.or.ug/naads.php>)



sind (ebd.). Da als Projekt das NAADS Programm angegeben ist, ist das LG in seiner Mittelvergabe an dessen Vorgaben gebunden. In diesem Fall sind auch in Luwero die Ziele und Strategien genderblind, da sie nicht speziell auf Frauen als benachteiligte Gruppe eingehen. So wird ihre Stellung bezüglich Landtiteln und Zugang zu Krediten und Informationen nicht näher behandelt. Ähnlich verhält es sich mit dem Sektorziel, der Förderung der Ernährungssicherheit und Bekämpfung der Armut durch Steigerung und Verbesserung der Qualität und Quantität der Lebensmittel und ‚Cash Crops‘, der Viehhaltung, Fischereien und deren Nebenprodukte sowie Sicherstellung der Verarbeitung und der Vermarktung nach der Ernte (ebd.: 96).

Dieses Ziel kommt zwar Frauen zugute, da sie in hohem Maße von Armut betroffen sind, ist aber genderblind, da Frauen als spezielle benachteiligte Gruppe keine gezielte Förderung erhalten.

### **7.3.3. Gesundheit**

In Luwero und in Kiboga gibt es verschiedene Genderungleichheiten im Gesundheitsbereich. Diese Unterschiede sind besonders für Frauen sehr gefährlich und verhindern ihre uneingeschränkte Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Unausgeglichene Machtverhältnisse schwächen die Position der Frauen im Sexualleben und können den Schutz vor ungewollten Schwangerschaften und STDs verhindern; Mädchen im Teenageralter sind besonders gefährdet. Zusätzlich resultiert auch die mangelnde reproduktive Gesundheitsvorsorge in hohen Raten ungewollter Schwangerschaften, unsicheren Abtreibungen und risikoreichen Schwangerschaften und Geburten. In Luwero sind die Gesundheitsdienste für schwangere Frauen nicht flächendeckend: Bis jetzt kommt es in Luwero in 75% der Schwangerschaften zu einer pränatalen Behandlung, die Rate der Entbindungen durch geschultes Personal liegt nur bei 36% (DISH o.J: 10; LDLG 2007: 43). Männer, die oft die finanziellen Mittel eines Haushaltes kontrollieren, müssen mehr in Gesundheitsthemen involviert werden. Überdies haben auch sie mit reproduktiven Gesundheitsproblemen (Unfruchtbarkeit, STDs) zu kämpfen. Familienplanung wird misstrauisch betrachtet und kaum in Anspruch genommen, trotz dem Wunsch mancher Familien, die Kinderanzahl zu begrenzen (LDLG 2007: 44).

Auch die Gesundheitseinrichtungen sind ein Problem: die Distanzen zu den nächsten Gesundheitsdiensten sind in beiden Distrikten oft noch sehr hoch. 23,3% der ruralen Haushalte in Luwero müssen eine Distanz über fünf km zurücklegen, in Kiboga sind es in etwa 30% (ebd.: 31; KDLG 2006: 7). Viele Gesundheitseinrichtungen sind in baufälligem

Zustand. Zusätzlich fehlt es an Unterkünften für MitarbeiterInnen. Davon sind besonders Frauen betroffen, da die Hebammen auch nachts nahe der Station für die werdenden Mütter anwesend sein müssen (LDLG 2007: 9; KDLG 2006: 77-78). In Kiboga kommt auf 1060 Frauen in reproduktivem Alter eine Hebamme (KDLG 2006: 12). In Luwero haben nur 33,2% der Bevölkerung Zugang zu einer Krankenschwester oder Hebamme, wovon wiederum Frauen stark betroffen sind. Nur 15,8% der Bevölkerung bewerten deren Arbeit als zufrieden stellend. Für den Bau neuer Gesundheitszentren mangelt es an Grundausstattung wie Möbeln und Betten. Medizin und Sanitätsartikel sind ebenfalls ein knappes Gut und häufig nicht verfügbar. Das Budget für Medizin sinkt bei steigender Bevölkerungszahl, die LGs können diese Verluste aber aufgrund mangelnder Einnahmen nicht kompensieren. Unter der speziellen Kreditlinie kommt es häufig zu verspäteten Lieferungen. PHC (Primary Health Care)<sup>6</sup> Transfers sind unregelmäßig (LDLG 2007: 9f). Der Zugang zu und die Qualität von Impfungen sind laut dem ‚National Service Delivery Report‘ 2002 gestiegen, andere Indikatoren für Zugang und Qualität des Gesundheitssystems sind aber nach wie vor zu niedrig (ebd.: 40).

Das Gesundheitsziel zur Erreichung des Distriktziels in Luwero ist die Bereitstellung adäquater und leicht zugänglicher Gesundheitsdienste für alle BewohnerInnen des Distrikts. Es werden keine spezifischen Projekte ausgewiesen, geplante Aktionen sind folgende: allen Familien werden in den Gesundheitszentren Familienplanungsdienste angeboten, allen Schwangeren wird geraten, mindestens vier pränatale Vorsorgen in Anspruch zu nehmen. Die Gesundheitsstrategien und -pläne der Regierung sollen in die Distriktpläne aufgenommen und umgesetzt werden, Gesundheitsdienste sollen geplant und angeboten werden. Außerdem soll die Community für Gesundheitserziehung sensibilisiert werden, hygienische Praktiken sollen verstärkt und VCT (HIV/AIDS Beratung und Tests) eingerichtet werden (ebd.: 55).

Das Sektorziel Gesundheit besagt, dass die Gesundheitssituation der EinwohnerInnen des Distrikts zur Führung eines sozial und ökonomisch produktiven Lebens verbessert werden soll (ebd.: 100). Dazu sollen die Abdeckung durch Grundimpfungen (Diphtherie, Pertussis, Tetanus), die Erkennung von TBC Krankheiten, die Latrinenabdeckung, die Anzahl der Haushalte mit ‚pit latrines‘ sowie das Bewusstsein in den Communities über übliche Krankheiten (auch tabuisierter) erhöht werden. Außerdem soll die HIV/AIDS Prävalenzrate,

---

<sup>6</sup> Das PHC Konzept wurde 1978 auf der Alma Ata Konferenz eingeführt. Das Gesundheitskonzept sollte dabei über Krankheiten und Gesundheitsdienste hinausgehen und die tieferen Ursachen von Krankheiten (wie Armut, Alphabetisierung, Hygiene) miteinbeziehen. Die fünf Hauptkomponenten sind Gleichheit, Partizipation, Multi-Sektor Zugang, Nutzung angebrachter Technologie, Promotion. Für mehr Informationen, siehe <https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/6032/1/hp04006.pdf>

die Malariafälle bei Kindern und die Wartezeit in Gesundheitszentren reduziert werden. Daneben sollen die Kapazitäten so ausgebaut werden, dass eine Reaktion auf eine Epidemie innerhalb 24 Stunden möglich ist; mindestens 95% aller Gesundheitszentren sollen darüber hinaus das ganze Jahr über wichtige Medikamente zur Verfügung haben (ebd.).

Zwei Ziele richten sich speziell an Frauen: Das Verhältnis schwangerer Frauen, die eine Schutzimpfung gegen Malaria erhalten, soll von 60 auf 80% gesteigert werden. Außerdem soll die Anzahl betreuter Geburten von 32% auf 50% erhöht werden. Die Steigerung der Geburten unter Anwesenheit einer Hebamme ist eine der Sektorprioritäten, ebenso wie die Erhöhung qualifizierter und anerkannter MitarbeiterInnen (ebd.).

Diese Ziele richten sich zwar auf bestehende gesundheitliche Probleme im Distrikt, wenden sich aber nicht an die vorher identifizierten genderrelevanten Themen, die sich vor allem auf die reproduktive Gesundheit und die Machtposition der Frau sowie auf Familienplanung beziehen. Damit sind die gesetzten Ziele und Maßnahmen bis auf Ausnahmen genderblind.

In Kiboga werden ähnliche Probleme identifiziert, wobei das Hauptaugenmerk auf HIV/Aids liegt. Kiboga ist einer der Distrikte mit der höchsten HIV/Aids Prävalenzrate von 9%. Im Vergleich dazu beträgt die nationale Prävalenzrate 6% (KDLG 2006: 80). HIV/Aids hat einen starken Genderaspekt. Besonders gefährdet in dieser Hinsicht sind analphabetisierte, verheiratete Frauen. Sie haben wenig Kontrolle über ihre Sexualität oder bezüglich anderer Rechte oder bzgl. des Einkommens aus der Landwirtschaft, die sie betreiben. So steht HIV/Aids in engem Zusammenhang mit Armut. Die Prävalenzrate ist in der produktivsten Altersgruppe, nämlich der 19 bis 50-jährigen, besonders hoch. Diese Altersgruppe ist auch am Arbeitsmarkt wichtig. Aufgrund von Krankheiten bleibt wenig Zeit zum arbeiten, was zu einem Teufelskreis führt. Es sind die Frauen dieser Altersgruppe, die sich um die Kranken kümmern, wodurch es ihnen oft nicht möglich ist, erwerbstätiger Arbeit nach zu gehen. Darüber hinaus wird Geld zur Behandlung der Kranken gebraucht. Meistens sind die Männer die Geldverdiener in den Familien. Stirbt der Mann, verliert in vielen Fällen die gesamte Familie ihr Einkommen (ebd.: 38-39; 80). Kiboga erstellt einen ‚HIV/Aids Action Plan‘ mit folgenden drei Zielen: Prävention, Förderung von Beratung und freiwilligen Tests und die Behandlung von schwangeren HIV/Aidskranken (ebd.: 41). Im Budget findet sich allerdings nur ein Punkt zur verstärkten Kontrolle von HIV/Aids, wofür sieben neue VCT Zentren erreicht werden sollen. Abgesehen davon wird die Betreuung von Geburten im Budget erwähnt. Dabei sollen 50% erreicht werden. Bei allen weiteren budgetierten Punkten verhält es sich wie in den oben erwähnten Distrikt Luwero: bestehende Probleme werden

aufgegriffen, aber nicht mit den genderrelevanten Themen in Beziehung gesetzt (ebd.: 126-127). In Luwero wird HIV/Aids zwar als Hauptursache für bestehende Armut im Distrikt genannt, allerdings nicht einzeln behandelt (LDLG 2007: 40).

#### **7.3.4. Ausbildung und Bildung**

In Luwero liegt die Alphabetisierungsrate der Bevölkerung über 10 Jahre bei 78,6%, allerdings zeigt sich ein Geschlechterunterschied: davon sind 81,4% Männer und nur 75,9% Frauen. Allerdings sind in den Altersgruppen 10-14 und 15-17 mehr Frauen alphabetisiert, was sich auf eine erhöhte Einschulungs-, Verweilungs- und Abschlussrate zurückführen lässt. Auch von FAL (Functional Adult Literacy) Kursen profitieren mehr Frauen als Männer (LDLG 2007: 18).

Kiboga liegt bezüglich der Alphabetisierung weit unter Luwero und auch unter dem nationalen Durchschnitt (Analphabetisierung: 35%). Nur 60% der Männer und 50% der Frauen können lesen und schreiben (KDLG 2006: 12). Mit den Mitteln aus dem SFG wurden 2006 neue Schulen gebaut, was dazu beigetragen hat, dass die SchülerInnenzahlen pro Klasse von 90:1 auf 80:1 verringert wurden und auch die SchülerInnenzahlen pro LehrerIn von 60:1 auf 50:1 gesenkt werden konnten. Auch die Abschlussrate in der Grundschulbildung stieg von 60% auf 87% (ebd.: xi). Es besteht allerdings weiterhin ein Mangel an Unterrichtsmaterialien und besonders an qualifizierten LehrerInnen (ebd.: xi, 48).

Die Ausbildungsniveaus in Luwero unterscheiden sich ebenfalls geschlechterspezifisch: Während der Anteil der weiblichen Absolventen in der Grundschule noch etwas höher ist, überwiegen die männlichen Absolventen in höherer Ausbildung. Wahrscheinliche Gründe dafür sind eine hohe Abbruchquote bei Männern auf Grundschullevel wegen ihrer Involvierung im Kleinhandel. Frauen dagegen profitieren von freier Grundschulbildung unter dem UPE und einer freundlichen Lernatmosphäre in der Schule. Danach steigt jedoch die weibliche Abbruchquote aufgrund früher Schwangerschaft oder Heirat. Oft müssen sie sich auch um den Haushalt und die Geschwister kümmern, wenn die Mutter mit anderen dringenden Familienangelegenheiten, wie der Pflege von Kranken, beschäftigt ist (LDLG 2007: 43). In Luwero hat sich die Gesamtsituation durch verschiedene Interventionen zwar verbessert, Frauen bleibt aber der Zugang zu Bildung durch traditionelle Rollenbilder, Länge des Schulwegs und Einrichtungen der Schule erschwert. Zusätzlich dazu werden männliche Angehörige in der kostenpflichtigen Ausbildung von vielen Familien bevorzugt (ebd.: 23; KGLG 2006: 38). Letzteres Problem wird auch in Kiboga festgestellt. „[Sons are] considered more educational worthy than girls“ (KDLG 2006: 38). Vor allem in armen Haushalten

werden Mädchen im Schulalter verheiratet, da dies eine Möglichkeit ist, Wohlstand zu erlangen (ebd.).

Für beide Distrikte erklären die unterschiedlichen Ausbildungsniveaus wiederum, dass mehr Männer als Frauen in bezahlter oder selbstständiger Arbeit tätig sind, für welche ein gewisses Bildungslevel vorhanden sein muss. Frauen hingegen arbeiten überproportional stark in unbezahlter Hausarbeit, auch aufgrund traditioneller Ansichten (LDLG 2007: 23; KDLG 2006: 82). Frauen sind durch ihre geringere Bildung mehrfach benachteiligt: Sie verdienen ungenügend, sie haben schlechten Zugang zu Medieninformationen und können aufgrund mangelnder Selbstbestimmung weniger Entscheidungen im Haushalt treffen. Gewalt an Frauen und deren Folgen wie Teenager Schwangerschaften, Geschlechtskrankheiten, ungewollte Schwangerschaften und Abtreibungen verhindern zusätzlich eine Armutsreduktion (LDLG 2007: 43).

Der DDP Luwero nennt die Steigerung des Bildungsniveaus und der Alphabetisierung als eine der strategischen Optionen um die Distriktvision zu realisieren. Konkrete Projekte finden sich keine, als Aktivitäten werden genannt: die Organisation von Workshops, Bereitstellung von Ausstattung für die Schulen, Sensibilisierung der Community, sich im Bildungsbereich zu engagieren, Ansuchen um NGO Unterstützung, regelmäßige Schulkontrollen zum Effizienz- und Effektivitätsgewinn, Ermunterung der Schulen, an außerlehrplanmäßigen Aktivitäten teilzunehmen, Organisation von Seminaren und Workshops zu Lehrplanthemen sowie Sensibilisierung und Mobilisierung der Community für SNE (Special Needs Education) (ebd.: 54f). Diese Maßnahmen decken sich mit dem Sektorhauptziel, welches lautet: Kapazitäten in Bildungseinrichtungen halten und ausbauen, Bereitstellung von Dienstleistungen laut nationaler und lokaler Politiken verbessern (ebd.: 101).

In Kiboga ist die Grundschulbildung eine der allgemeinen Prioritäten des DDP. Um das zu erreichen soll die Bereitstellung von Bildungseinrichtungen verbessert werden und auch im Bereich der Lehrenden soll es Verbesserungen geben (KDLG 2006: 84-85). Das Sektorziel im Bildungsbereich lautet: eine gebildete Gesellschaft zu entwickeln, die fähig ist, zur Entwicklung des Distrikts beizutragen. Dafür soll auf die Einschulung geachtet werden und darauf, dass SchülerInnen die Schule nicht abbrechen; LehrerInnen sollen angeworben und trainiert werden; Infrastruktur soll bereitgestellt und erhalten werden; und Querschnittsthemen sollen in die Bildung mit einbezogen werden. Hier werden ähnliche Aktivitäten wie in Luwero genannt: Die Communities sollen mobilisiert werden an Bildungsprogrammen teilzunehmen; Schulen sollen gebaut werden; Unterrichtsmaterialien sollen zu Verfügung

gestellt werden; und alle Stakeholder in diesem Bereich sollen bezüglich ihrer Rollen und Verantwortungen sensibilisiert werden (ebd.: 100-101).

Somit geht es in beiden Distrikten eher um den Schulbesuch und die Steigerung der Unterrichtsqualität im Allgemeinen. Damit wird allerdings nicht der Genderdifferenz Rechnung getragen. Die Gründe, warum Mädchen die Schule früher verlassen oder die höhere Analphabetisierungsrate der Frauen werden nicht direkt angeführt. Der Aspekt der FAL wird allerdings in beiden DDPs nicht im Sektor Bildung sondern im Sektor ‚Community Based Services‘ behandelt. Dieser sieht unter anderem die Ermächtigung der marginalisierten und verletzlichen Gruppen durch FAL als Ziel, um diesen Gruppen eine gleiche Teilnahme am Entwicklungsprozess zu gewährleisten (LDLG 2007: 107; KDLG 2006: xiv-xv).

### 7.3.5. Budgetierte Ausgaben

**Tabelle 2: Luwero Distrikt Ausgaben nach Sektor FY 2007/2008**

Sektor	Anteil in %
Administration und Finanzen	10,24
Produktion und Vermarktung	7,33
Technik und Bau	4,14
Bildung und Sport	54,67
Gesundheit	13,46
‚Community Based Services‘	0,28
Interne Rechnungsprüfung und Planung	2,11
Natürliche Ressourcen	0,06
Transfers nach LC3	7,71
<b>Total</b>	<b>100</b>

Quelle : LDLG 2007:79

Wie Tabelle 2 zeigt, investiert Luwero v.a. in Bildung und Sport, gefolgt von Gesundheit und Administration. Die Landwirtschaft unter Produktion und Vermarktung ist weniger gefördert und deutlich wird die Unterfinanzierung des Sektors ‚Community Based Services‘ und damit auch der Umsetzung von Gender Mainstreaming.

Interessant ist hier die Aufteilung der konditionierten Zuschüsse innerhalb der Sektoren: Im Sektor Produktion fließt der Großteil (91%) der budgetierten Ausgaben in das NAADS Programm, die restlichen Ausgaben sind Löhne und Ausgaben für den landwirtschaftlichen Ausbau. Im Gesundheitssektor fließen ca. 77% in Löhne, der Rest in ‚PHC non-wage‘ und

NGO Krankenhäuser. Im Bildungsbereich geht wieder der Löwenanteil in Löhne (93%), die verbleibenden Mittel in Grundschulbildung (LDLG 2007: 78).

Hierbei zeichnet sich ab, dass die finanziellen Mittel nicht reichen, um die eingangs erwähnten genderrelevanten Aspekte in den einzelnen Sektoren zu finanzieren. Die LGs sind in der Mittelverteilung an Auflagen gebunden, lokale Prioritäten können dabei zu kurz kommen.

**Tabelle 3: Kiboga Distrikt Ausgaben nach Sektor FY 2007/2008**

<b>Sektor</b>	<b>Anteil in %</b>
Management	17,64
Finanzen und Planung	1,42
Produktion und Vermarktung	4,06
Bau und Technik	9,13
Bildung und Sport	46,67
Gesundheit	15,60
Gender und Community-Entwicklung	0,57
‚Council Committees‘ und ‚Boards‘	1,57
Natürliche Ressourcen	0,08
Gebergelder	3,26
<b>Total</b>	<b>100</b>

Quelle: eigene Berechnung nach KDLG o.J.: 6

Die Aufteilung innerhalb der Sektoren ist im DDP von Kiboga nicht zu finden. Worin sich Kiboga und Luwero allerdings ähnlich sind, ist die Verteilung der Gelder zwischen den Sektoren. Bedenkt man die Bedeutung des landwirtschaftlichen Sektors (85% der Menschen sind in der Landwirtschaft tätig), ist auffallend, dass auch hier der Bereich Produktion und Vermarktung relativ gering budgetiert ist. Wie auch in Luwero geht fast die Hälfte der Ausgaben in den Bildungsbereich. Ebenso ist der Gesundheitssektor verhältnismäßig gut budgetiert. Es ist jedoch anzunehmen, dass auch in Kiboga ein Großteil der für den Bildungssektor bestimmten Gelder in Löhne fließt. So wird seit 2007 eine Verbesserung der zeitgerechten Auszahlung der Löhne festgestellt. Dies betrifft vor allem GrundschullehrerInnen, die vorher nicht oder nur unregelmäßig bezahlt worden sind (KDLG o.J.: 8). Auch der Gesundheitssektor wird relativ stark budgetiert. Dabei handelt es sich nicht um einmalige Finanzspritzen. Die Verteilung im Finanzjahr 2005/06 war ähnlich gewichtet (KDLG 2006: viii).

Nun sind dies zwar die Sektoren, in denen, wie oben erwähnt, Frauen eine bedeutende Rolle spielen. Es kann allerdings aufgrund dieser Zahlen nicht der Schluss gezogen werden, dass das Budget dadurch gendergerecht ist. Dafür müsste die Aufteilung der Gelder innerhalb der Sektoren untersucht werden. Durch das Gewicht der konditionierten Zuschüsse ist diese Aufteilung allerdings schon weitgehend durch die Zentralregierung festgelegt.

## **8. Zusammenfassung und Empfehlungen**

Gender Mainstreaming als Überbau des gendergerechten Budgets sollte keine Trennung der Politiken und Maßnahmen für Männer und Frauen bedeuten, sondern jeweils die unterschiedlichen Auswirkungen auf Männer und Frauen betrachten. Männer müssen somit in frauensensible Bereiche mit einbezogen werden und umgekehrt. Wie es im DDP von Luwero steht, ist Gendergerechtigkeit nur möglich, wenn es auch Veränderungen im Leben der Männer gibt. Dies erfordert eine breite Sensibilisierung beider Geschlechter über ihre Rollen und die daraus entstehenden Ungleichheiten. Trainings müssen sich somit nicht nur an Frauen oder andere benachteiligte Gruppen richten, sondern auch alle Außenstehenden mit einbeziehen.

Um nun das Budget gendergerecht zu gestalten, müssen Rollenbilder, Aufgabenverteilungen und Benachteiligungen identifiziert und hinterfragt werden. Eine hilfreiche Maßnahme hierzu sind geschlechtsspezifische Daten, welche bestehende Benachteiligungen und Fördermöglichkeiten aufzeigen. Die DDPs und relevante Statistiken zeigen, dass in diesem Punkt noch großer Handlungsbedarf besteht. Das Thema Gender darf dabei aber nicht auf ‚Frauenthemen‘, wie reproduktive Gesundheit oder häusliche Gewalt beschränkt werden. Es gibt Bereiche, die nicht speziell Frauen zugeschrieben werden, in denen aber eine gendersensible Sichtweise bis hin zu einer aktiven Frauenförderung wichtig wäre (wie das Beispiel des Zugangs zu produktionssteigernden Mitteln und Krediten zeigt).

Die DDPs beider Distrikte beschäftigen sich intensiv mit Gender Mainstreaming in der Theorie, die ausgewiesenen Maßnahmen sind aber sehr allgemein gehalten. Allerdings sind weder diese Gender Mainstreaming Maßnahmen ausreichend budgetiert, noch werden genderrelevante Aspekte in den Sektorkapiteln wieder aufgegriffen. So scheinen die vorab im DDP identifizierten genderbezogenen Probleme und Benachteiligungen in der Budgetierung nicht mehr auf. Dies mag wiederum mit der Eingeschränktheit der LGs in der Verfügung über die gebundenen Zuschüsse zusammenhängen, kann aber auch eine Inkonsequenz in der Praxis des Gender Mainstreamings bedeuten. Soweit möglich sollen die LGs versuchen, die Genderungleichheit durch direkte Projekte abzubauen. Da dies kaum geschieht kann es



zumindest als positiv erachtet werden, dass in Luwero generelle Projekte, d.h. Projekte die eben nicht direkt eine Genderungleichheit adressieren, eine Genderkomponente haben. Das kann eine Maßnahmen dafür sein, die Auswirkungen der Projekte hinsichtlich Ausgleich oder die Verstärkung von diesen Ungleichheiten zu erkennen. So wird die Genderkomponente in jedem Projekt im DDP von Luwero erwähnt. Sie ist unabdingbarer Bestandteil eines gendergerechten Budgets.

Gerade in den drei Sektoren Landwirtschaft, Bildung und Gesundheit kommen in beiden Distrikten verschiedene Rollenbilder zum Tragen. Frauen haben in der Landwirtschaft kaum Zugang zu Land, Ressourcen und Krediten. Daneben sind sie aufgrund des fortbestehenden Gedankens, dass ein gebildeter Sohn mehr zählt als eine gebildete Tochter, im Zugang zu Bildung massiv beeinträchtigt. Nicht zuletzt sind sie im Gesundheitssektor nicht nur durch reproduktive Gesundheitsaspekte stärker als Männer betroffen, zusätzlich lastet die unehonorierte Krankenpflege auf ihnen. Frauen sind somit durch beschränkten Zugang auf verschiedensten Ebenen stärker gefährdet als Männer und müssen ermächtigt werden, ihre Rechte einzufordern. Dabei ist wie von UNIFEM empfohlen, Mobilisierung zum kollektiven Handeln von Bedeutung, um politische Einflussnahme zu ermöglichen. Deswegen sollten diese Sektoren besondere Aufmerksamkeit erfahren. PolitikerInnen, NGOs und nicht zuletzt die BürgerInnen sollten gemeinsame Maßnahmen erarbeiten, um Gendergerechtigkeit herzustellen.

Allerdings darf man bei der Betrachtung dieser lokalen Budgets nicht vergessen, dass die meisten Gelder der LGs konditionierte Zuschüsse sind. Damit ist auch der Spielraum der LokalpolitikerInnen beschränkt und lokale Prioritäten kommen oft zu kurz, was wiederum den Partizipationswillen und das Vertrauen der BürgerInnen beeinträchtigt. Hier ist wieder wichtig, dass die LGs das Budget transparent für die BürgerInnen gestalten, um zu erklären, warum gewünschte Projekte nicht durchgeführt werden können. Eine weitere Lösung ist, dass die LGs die Bevölkerung vorab genau über die Verfügungsmöglichkeiten der gebundenen Gelder informieren. Dadurch können sie deren Vertrauen erhalten und Maßnahmen können auch gleich in Abstimmung mit möglichen Förderungen geplant werden.

Ein weiteres Beispiel wäre, dass die politisch Verantwortlichen Informationen wie den ‚Citizen’s Guide to the Budget‘ nicht nur regelmäßig schriftlich verfassen. Er sollte für die gesamte Bevölkerung zugänglich sein. Eine Übertragung über Fernsehen und vor allem über Radio würde auch die illiterate und abgelegene wohnende Bevölkerung erreichen. Wenn die BürgerInnen genauer darüber informiert werden, wie mit den lokalen Geldern verfügt wird,

wer entscheidet, wer zur Rechenschaft gezogen werden kann und wo eine Mitsprache möglich ist, können PolitikerInnen mehr Vertrauen unter ihren BürgerInnen gewinnen.

Im Rahmen dieser Studie war es nicht möglich, die praktische Umsetzung der Rechenschaftspflicht und die Kontroll- und Kritikmöglichkeiten der Bevölkerung für die beiden Distrikte aufzudecken. An dieses Thema können jedoch NGOs anknüpfen. Sie können der Bevölkerung eine wichtige Hilfe sein, indem sie aufzeigen, wie es um die Rechenschaftspflicht steht. Sind die BürgerInnen genau informiert, wie Kontrolle – soweit möglich – und Kritik ausgeübt werden kann, wird ihr Vertrauen und wahrscheinlich auch die aktive Teilnahme an der Budgetierung gefördert.

## Literatur

- Akerkar, Supriya (2001): Gender and Participation. Overview Report. Institute of Development Studies. <http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/CEP-part-rep.pdf> [16.11.08]
- Barnett, Kathleen / Grown, Caren (2004): Gender Impacts of Government Revenue Collection: The Case of Taxation. London: Commonwealth Secretariat. [http://www.idrc.ca/uploads/user-S/10999506781CS\\_-\\_Taxation\\_and\\_Gender\\_Impacts.pdf](http://www.idrc.ca/uploads/user-S/10999506781CS_-_Taxation_and_Gender_Impacts.pdf) [15.10.08]
- Buchen, Teresa (2007): Gender Budget Initiatives. Uganda, Mozambique, Nicaragua. Wien: VIDC. [http://dp.vidc.org/fileadmin/Bibliothek/DP/pdfs/gbi\\_2007.pdf](http://dp.vidc.org/fileadmin/Bibliothek/DP/pdfs/gbi_2007.pdf) [16.11.08]
- Budlender, Debbie (2001): Review of gender budget initiatives. <http://www.internationalbudget.org/resources/library/GenderBudget.pdf> [16.11.08]
- Budlender, Debbie / Sharp, Rhonda / Allen, Kerri (1998): How to do a gender-sensitive budget analysis: contemporary research and practice. Canberra, Commonwealth Secretariat London: Australian Agency for International Development. <http://www.llbc.leg.bc.ca/Public/PubDocs/docs/360141/AusAIDTr.pdf> [16.11.08]
- Byanyima, Winnie (o.J.): Sharing the National Cake; A Gender Budgeting Initiative in Uganda. <http://www.wemos.nl/Documents/gender%20budgeting%20uganda.pdf> [16.11.08]
- Chauhan, Hitesh (2008): Local government system Uganda. [http://www.clgf.org.uk/userfiles/CLGF/File/2008\\_Country\\_Files/UGANDA.pdf](http://www.clgf.org.uk/userfiles/CLGF/File/2008_Country_Files/UGANDA.pdf) [16.11.08]
- Chen, Duanjie / Matovu, John M. / Reinikka, Ritva (2001): A Quest for Revenue and Tax Incidence in Uganda. IMF Working Paper. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp0124.pdf> [24.11.2008]

- CIA (2008): CIA Factbook. Uganda. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ug.html> [16.11.08]
- GoU – Government of Uganda (1995): Constitution of the Republic of Uganda, 1995. [http://www.parliament.go.ug/images/constitution\\_1995.pdf](http://www.parliament.go.ug/images/constitution_1995.pdf) [16.11.08]
- Danida – Danish International Development Agency (2005): Establishing a national institute and local centres for Inclusive Education in Uganda. Good Practice Case Story on Disabilities in Development. <http://www.danidadevforum.um.dk/NR/rdonlyres/83C5E783-2971-44A3-91C8-88EACEF066B4/0/CaseStudyEstablishingInstitute.pdf> [16.11.08]
- DENIVA – Development Network of Indigenous Voluntary Associations (o.J.): Participation in Uganda’s Development Processes. What Mechanisms are in Place? [www.deniva.or.ug/files/programme-governance\\_APRM\\_reports.doc](http://www.deniva.or.ug/files/programme-governance_APRM_reports.doc) [24.11.2008]
- DFID – Department for International Development (2003): Financial Accountability Programme, Uganda. <http://www.u4.no/projects/project.cfm?id=163> [16.11.08]
- DISH – Delivery of Improved Health Services (o.J.) District Profile Luwero. <http://www.ugandadish.org/luwero.doc> [15.10.08]
- FDWG – Fiscal Decentralisation Working Group (2002): Fiscal Decentralisation in Uganda. Draft Strategy Paper. <http://www.lgfc.go.ug/docs/Fiscal%20Decentralization%20Strategy%20-%20FDS.pdf> [16.11.08]
- Francis, Paul / James, Robert (2003): Balancing Rural Poverty Reduction and Citizen Participation: The Contradictions of Uganda’s Decentralisation Program. In: World Development Vol. 31, Nr. 2.
- GSDRC – Governance and Social Development Resource Centre (2006): Accountability in budget planning and monitoring. <http://www.gsdrc.org/go/topic-guides/public-financial-management-and-accountability/accountability-in-budget-planning-and-monitoring> [16.11.08]
- Judd, Karen [Hg] (2002): Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences. New York: UNIFEM. [http://www.bridge.ids.ac.uk/gender\\_budgets\\_cd/Budgets%20CD%20subsection%204.1/4.1c%20Gender%20budget%20initiatives%20UNIFEM%20link%20for%204.4f.pdf](http://www.bridge.ids.ac.uk/gender_budgets_cd/Budgets%20CD%20subsection%204.1/4.1c%20Gender%20budget%20initiatives%20UNIFEM%20link%20for%204.4f.pdf) [16.11.08]
- Kayaga, Lisa (2007): Tax Policy Challenges facing developing countries: A case study of Uganda. Kingston: Queens University.
- KDLG – Kiboga District Local Government (2006): Three-Year District Development Plan. FY 2006/2007 – 2008/2009. <http://www.kiboga.go.ug/docs/DDP.pdf> [18.11.2008]
- KDLG – Kiboga District Local Government (o.J.): Finance and Planning.

[www.kiboga.go.ug/commodity/docs/Finance%20and%20Planning.doc](http://www.kiboga.go.ug/commodity/docs/Finance%20and%20Planning.doc) [18.11.2008]

-Kisembo, Sylvester Wenkere (2004): Handbook on Decentralisation in Uganda. Kampala: Makerere University, Fountain Publishers.

-Kiwanuka-Mukiibi, Paul / Derriennic, Yann / Karungi, Gloria (2005) The Good Practice Model: Community Participation in Luwero District, Uganda. Bethesda, MD: The Partners for Health Reformplus Project, Abt Associates Inc.

-Kjaer, Anne Mette (2007): Exploring local government extractive capacity: illustrations from graduated tax collection in Uganda. Draft Paper. Bergen: Chr. Michelsen Institute. <http://www.cmi.no/file/?225> [16.11.08]

-Kloess, Julia (2004): Auswirkungen der Dezentralisierung auf das Empowerment von Frauen – Case Study Uganda. In: Journal für Entwicklungspolitik Vol. XX, Nr. 1. Wien: Mandelbaum.

-LDLC – Luwero District Local Government (2007): Three-Year Rolled Development Plan (Final Edition). FY 2007/2008 – 2009/2010. Approved by District Council on 17/5/07. Unveröffentlichtes Dokument.

-LGBC - Local Government Budget Committee (2004): General Guide to the Local Government Budget Process for District & LLG Councillors, NGOS, CBOs & Civil Society. o.O.: o.V. Online unter: <http://www.lgfc.go.ug/docs/general.pdf> [16.11.08]

-Livingstone, Ian / Charlton, Roger (2001): Financing Decentralized Development in a Low-Income Country: Raising Revenue for Local Government in Uganda. In: Development and Change Vol. 32. Oxford: Blackwell Publishers.

-Luwero District (2006): Statistical Abstract.

-LTC – Luwero Town Council (2007b): Budget Estimates FY 2007/2008. Unveröffentlichtes Dokument.

-Maps of the world (2008): <http://mapsof.net/Uganda/static-maps/png/ugandacentralnumbered> [09.12.08]

-MFPED – Ministry of Finance, Planning and Economic Development (2003): Public Finance and Accountability Act. <http://www.finance.go.ug/docs/PFAA2003.pdf> [18.11.08]

-MFPED – Ministry of Finance, Planning and Economic Development (2004): The Uganda Budget 2004/2005. A Citizen's Guide. <http://www.finance.go.ug/docs/citizensguide.pdf> [16.11.08]

-MoLG – Ministry of Local Government (2007): The Local Government (Financial and Accounting) Regulations.

[http://www.finance.go.ug/docs/LocalGovernments\(FinancialandAccounting\)Regulations2007.pdf](http://www.finance.go.ug/docs/LocalGovernments(FinancialandAccounting)Regulations2007.pdf) [16.11.08]

-Nansikombi Winefred (2008): Report on Village and Parish Planning Meeting. Luwero Town Council, 22<sup>nd</sup> Feb 2008. Unveröffentlichtes Dokument.

-Mock, Jan (2008): Privates Gespräch mit Jan Mock, technischem Berater des DED (Deutscher Entwicklungsdiensts) im Dezember 2008.

-Nordheim-Larsen, Camilla (2008): Budget processes and financing instruments in Uganda. Towards increased financing for the implementation of the United Nations Convention to Combat Desertification. The Global Mechanism of the UNCCD. [http://www.global-mechanism.org/dynamic/documents/document\\_file/budg\\_proc\\_fin\\_instr\\_uganda.pdf](http://www.global-mechanism.org/dynamic/documents/document_file/budg_proc_fin_instr_uganda.pdf) [18.11.08]

-Nsibambi, Apolo (1998): Decentralisation and civil society in Uganda. The Quest for Good Governance. Kampala: Fountain Publishers.

-Obwona, Marios [u.a.] (2000): Fiscal Decentralisation and Sub-National Government Finance in Relation to Infrastructure and Service Provision in Uganda. Main Report. <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/africa/Uganda%20Report.pdf> [16.11.08]

-Omwero, David W. (2008): Overview over the Budget Cycle. Luwero Town Council Budget Conference March 2008. Unveröffentlichtes Dokument.

-OPM – Oxford Policy Management (2005): The Plan for the Modernisation of Agriculture. Evaluation Report. <http://www.pma.go.ug/pdfs/evaluation%20RPT%20annex%20B.pdf> [24.11.2008]

-Owomugasho, Daisy (2004): Budget Transparency and Participation in Uganda. <http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALMGMT/Resources/313217-1196229169083/4441154-1196229856871/4441195-1196266506713/UGANDA.pdf> [16.11.08]

-Preller, Camilla (2006): Gender Budgeting. Working Paper. Wien: VIDC. <http://dp.vidc.org/fileadmin/Bibliothek/DP/pdfs/gbudgetworkingpaper.pdf> [16.11.08]

-Renzo, Paolo de / Azeem, Vitus / Ramkumar, Vivek (2006): Budget Monitoring as an Advocacy Tool. Case Study prepared for the Research Project 'Lessons from Civil Society Budget Analysis and Advocacy Initiatives. Uganda Debt Network. <http://www.internationalbudget.org/Uganda-UDN.pdf> [16.11.2008]

-Sssekiryanga, Richard (2005): Revenue Realities: Citizen Engagement and Local Government Fiscal Processes in Uganda. Paper prepared for the LogoLink study on

'Resources, citizens engagements, and democratic local governance' (ReCitE), IDS, University of Sussex.

[http://www.logolink.org/resources/downloads/Recite\\_Confpapers/Ugandafinal.pdf](http://www.logolink.org/resources/downloads/Recite_Confpapers/Ugandafinal.pdf) [16.11.08]

-UNDP – United Nations Development Programme (2005): Uganda Human Development Report 2005. Linking Environment to Human Development: A Deliberate Choice.

[http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/africa/uganda/uganda\\_2005\\_en.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/africa/uganda/uganda_2005_en.pdf) [18.11.08]

-UNIFEM – United Nation Development Fund for Women (2008): Who answers to Women? Gender and Accountability.

[http://www.unifem.org/progress/2008/media/POWW08\\_Report\\_Full\\_Text.pdf](http://www.unifem.org/progress/2008/media/POWW08_Report_Full_Text.pdf) [24.11.2008]

-Vögel, Monika (2003): Uganda. PRSP als Strategie zur Armutsbekämpfung. Wien: ÖFSE.

<http://www.oefse.at/download/PRSP/Uganda-Bericht10.pdf> [16.11.08]