



universität  
wien

# DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Die geballte Faust in der Hosentasche  
– politische Partizipation am Beispiel Luwero Town  
Council, Uganda“

Verfasserin

Joanne Tordy

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. Phil.)

Wien, Oktober 2008

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 057 390

Studienrichtung lt. Zulassungsbescheid: Internationale Entwicklung

Betreuer: a.o. Univ.-Prof Dr. Walter Schicho



An dieser Stelle möchte ich mich bedanken, bei ...

... all jenen Personen in Luwero, die sich bereit erklärten, mit mir ihre Erfahrungen und Gedanken zu teilen und damit diese Diplomarbeit erst ermöglichten. Ebenso beteiligt und unterstützend waren die MitarbeiterInnen des Luwero Town Councils, IRUDEKAs und Horizont3000' - mwebale emirimu. Dass ich die Zeit in Uganda so sehr genossen habe ist vor allem Abbey, Ben, Denis, Florence, Jan, Johanna, den Josephs, Br. Matthias, Nasser und Sharon zu verdanken – mwebale nnyo.

... Walter Schicho und Elke Christiansen für die Hilfestellungen und aufmunternden Worte.

... meinen Eltern - Christian Tordy (dem größten Beistrichverteidiger aller Zeiten) für seine editorischen Dienste und Karin Tordy für die emotionale Begleitung - , den Stief- und den Großeltern für ihre vielseitige Unterstützung, den Schwestern und FreundInnen für Schultergeklopfe, Diplomarbeitsnotpakete und vor allem für die Stunden, Tage und Wochen der Ablenkung.

Herzlichen Dank!  
Diese Arbeit ist euch gewidmet



## Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung.....	1
2 Theoretische Grundlagen.....	5
2.1 Demokratisierung durch Dezentralisierung und Partizipation .....	5
2.2 Dezentralisierung.....	8
2.2.1 Konzeption.....	8
2.2.2 Gründe, Ziele und Herausforderungen.....	10
2.3 Partizipation.....	16
2.3.1 Konzeption.....	16
2.3.2 Formen politischer Partizipation.....	19
2.3.3 Bedingungen politischer Partizipation .....	20
2.4 Good Governance .....	22
3 Methode.....	25
3.1 Datenerhebung.....	25
3.1.1 Zugang zum Feld .....	25
3.1.2 Sampling .....	27
3.1.3 Teilnehmende Beobachtung .....	28
3.1.4 Interviews.....	30
3.2 Datenanalyse .....	31
4 Fallstudie und Analyse.....	35
4.1 Historische und politische Information zu Uganda .....	35
4.2 Institutionalisierung der dezentralisierungsbedingten Partizipation in Uganda .....	37
4.2.1 Die Anfänge .....	40
4.2.2 Die Rolle der NRA/NRM .....	40
4.2.3 Local Government Statute 1993 .....	43
4.2.4 Verfassung 1995.....	45
4.2.5 Local Government Act 1997 .....	46
4.3 Struktur und Funktionen der kommunalen Verwaltungs- und Regierungseinheiten...	48
4.3.1 Der politische Flügel .....	50
4.3.1.1 Zusammensetzung und Wahl der 'Local Government Councils' .....	52
4.3.1.2 Zusammensetzung und Wahl der 'Administrative Unit Councils'.....	53
4.3.2 Der administrativ-technische Flügel .....	56
4.4 Luwero Town Council – Sozioökonomische Informationen .....	59
4.5 Rahmenbedingungen der Partizipation .....	61
4.5.1 Die Perspektive des offiziellen Uganda – gebotene Chancen.....	61
4.5.2 Aus Sicht der Ansässigen - genutzte Chancen.....	65
4.5.2.1 Die Teilnahme an Wahlen als Ausdruck partizipatorischer Macht.....	65
4.5.2.2 Politische Partizipation durch die Teilnahme an Council Meetings .....	71
4.5.2.3 Politische Teilhabe durch den Participatory Planning And Budgeting Process	80
5 Resümee und Ausblick .....	91
6 Literaturverzeichnis .....	95
7 Anhang .....	105
7.1 Abkürzungsverzeichnis .....	105
7.2 Abstract .....	106
7.3 Zusammenfassung.....	107
7.4 Liste der InterviewpartnerInnen.....	108
7.5 Lebenslauf .....	110

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ugandas Distrikte .....	49
Abbildung 2: Local Government System .....	51
Abbildung 3: Wahl auf Dorfebene: Ratsvorsitz und Exekutivkomitee .....	54
Abbildung 4: Wahl auf Parishenebene: Ratsvorsitz und Exekutivkomitee.....	54
Abbildung 5: Zusammensetzung des Exekutivkomitees.....	55
Abbildung 6: Zusammensetzung des administrativ-technischen Flügels des LTC .....	56
Abbildung 7: Politischer und administrativ/technischer Flügel eines LG Councils .....	57
Abbildung 8: Karte aller Subcounties / Town Councils des Distrikts Luwero.....	59
Abbildung 9: Aufschlüsselung der Transferzahlungen.....	86

## 1 Einleitung

*"The State shall be based on democratic principles which empower and encourage the active participation of all citizens at all levels in their own governance." [GoU, 1995: The Constitution. Section II (i)]*

Im aktuellen entwicklungstheoretischen Diskurs hat demokratische Dezentralisierung eine hohe Bedeutung, soll sie doch durch Demokratisierung 'Good Governance' – also eine gute Regierungsführung – vorantreiben. Durch den Transfer von Machtbefugnissen einer Zentralregierung zu lokalen Verwaltungs- und Regierungseinheiten erwartet man sich eine stärkere Teilhabe der BürgerInnen an den lokal-politischen Strukturen. Die so gestärkten BürgerInnen sollen somit in die Lage versetzt werden, ihre Anliegen vorzubringen und am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess teilzunehmen. Demokratische Dezentralisierung soll mittels politischer Partizipation entwicklungspolitische Paradigmen von der Theorie in die Praxis überführen: Empowerment, Capacity Building, Armutsminderung auf der lokalen Ebene und gesteigerte Accountability der PolitikerInnen gegenüber ihren WählerInnen.

Aus dieser Beschreibung wird deutlich, dass die Erwartungen an Dezentralisierung in Bezug auf ihr partizipatorisches Potential bemerkenswert hoch sind. In den letzten Jahren wurden mehr und mehr Stimmen laut, die dieses Leistungsvermögen anzweifeln: Es gäbe eine Diskrepanz zwischen dem normativen Konzept der Dezentralisierung und dessen Umsetzbarkeit in die Praxis [vgl. Dauda, 2006 und Blair, 2000]. Um den hohen Erwartungen gerecht zu werden, bräuchte es sowohl ausgefeilte rechtliche Rahmenbedingungen als auch eine adäquate finanzielle Ressourcenausstattung für die lokalen Verwaltungsstrukturen [vgl. etwa Litvack/Ahmand/Bird, 1998; United Nations, 1996]. Neben den Rahmenbedingungen bedürfe es mündiger BürgerInnen, die gewillt sind, ihre Zeit und Energie in Lokalpolitik zu investieren. Entscheidend für den Erfolg des Konzepts der politischen Partizipation sei somit der Umfang, in dem die gebotenen Möglichkeiten der Teilhabe an demokratischen Entscheidungen von der Bevölkerung angenommen würden.

Uganda, so wird in der einschlägigen Literatur festgestellt, ist im Prozess der Dezentralisierung weit fortgeschritten. Ein fünfstufiges Verwaltungssystem – beginnend beim Dorfrat bis hin zum Distriktrat – soll allen BürgerInnen die

Möglichkeit bieten, sich aktiv an der Politik zu beteiligen, um dadurch die eigene Realität mitzugestalten.

Mein Erkenntnisinteresse bestand nun darin, herauszufinden, inwieweit die institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen Ugandas politische Partizipation erlauben und wie BürgerInnen die gebotenen Möglichkeiten einschätzen und wahrnehmen.

Die forschungsleitenden Fragen lauten dementsprechend:

1. Was ist der polit-historische Hintergrund der Dezentralisierung in Uganda?
2. Wie ist das Local Council System in Uganda aufgebaut?
3. In welchem Ausmaß ist politische Partizipation innerhalb dieser dezentralen Strukturen möglich?
  - 3.1 Welche institutionellen Grundlagen für Partizipation gibt es und welche Partizipationsmöglichkeiten sind daraus ableitbar?
  - 3.2. Wie erfahren BürgerInnen des Luwero Town Councils diese Möglichkeiten?

Es war die letzte Frage, die mich persönlich fesselte. In den vergangenen Jahren habe ich mich im Rahmen meines Studiums intensiv mit entwicklungstheoretischen Konzepten und Theorien auseinandergesetzt. Partizipation war ein oft genannter, positiv besetzter Begriff. Partizipation – so wurde uns vermittelt – bedeutet die Einbeziehung der betroffenen Menschen in Entscheidungsprozesse oder Aktivitäten, die ihre Lebensrealität bestimmen. Aber wie geschieht diese Einbeziehung? Wie finden Bevölkerung und Entscheidungsträger zueinander? Welche Faktoren beeinflussen die Motivation der Menschen, Eigenverantwortung zu übernehmen und sich am politischen Geschehen zu beteiligen? Auf diese Fragen fand ich in der Literatur nur unzureichende Antworten. Die meisten AutorInnen hatten den Schwerpunkt ihrer Forschungsarbeiten auf die Auswirkungen der Partizipation gelegt. Andere wiederum hatten nur jene Teile der Bevölkerung befragt, die sie an politischen Veranstaltungen antrafen; also jene, die offensichtlich schon ein Stück weit politisch aktiv waren. Diese Diplomarbeit soll auch jene Personen zu Wort kommen lassen, die bisher weder von der Lokalpolitik noch von den WissenschaftlerInnen gehört wurden.

Die vorliegende Arbeit beginnt mit einer allgemeinen Einführung. Das zweite Kapitel gibt einen Überblick über die Konzepte der Dezentralisierung und politischen Partizipation. Die Verbindungen zwischen beiden Konzepten werden hervorgehoben

und auf einer theoretischen Ebene mit dem einschlägigen Diskurs um Demokratie und Good Governance verschränkt.

Das dritte Kapitel widmet sich der Beschreibung der Datenerhebung und Datenanalyse des qualitativen Forschungsprozesses, deren Resultat diese Arbeit ist. Die Grundlage dafür bot die Feldforschung in Luwero Town Council, Uganda, von Anfang Februar 2008 bis Ende Mai 2008.

Die empirische Studie bildet das vierte Kapitel. Dabei wird zu Anfang der ugandische Kontext näher beleuchtet. Ausgehend von der konzeptionellen Grundlage des 2. Kapitels wird hier der Fokus auf die institutionellen und strukturellen Entwicklungen des Local Government Systems gelegt. Dabei werden die theoretischen Möglichkeiten zur politischen Partizipation aufgezeigt: Die Grundlage für diese Teilhabe bildet die von der Zentralmacht delegierten Machtbefugnisse an die lokalen Verwaltungsstrukturen. Diese werden anhand des Fallbeispiels Luwero Town Council aus Perspektive der Bevölkerung analysiert.

Den Abschluss bildet das fünfte Kapitel, in dem die Ergebnisse dieser Arbeit noch einmal zusammengefasst und verdichtet werden.



## 2 Theoretische Grundlagen

Begriffe wie Dezentralisierung und Partizipation werden von vielen AkteurInnen verwendet. Die dahinterstehenden Konzepte und Definitionen sind selten deckungsgleich. In diesem Kapitel sollen die der Arbeit zugrunde liegenden Begriffe geklärt und Konzepte und Beziehungen zueinander vorgestellt werden.

### 2.1 Demokratisierung durch Dezentralisierung und Partizipation

Demokratie meint gemeinhin ein Regierungssystem, bei der der Wille des Volkes ausschlaggebend ist. Dies wird schon aus der etymologischen Ableitung 'demos' - Volk und 'kratein' - Macht, Kraft deutlich. Dementsprechend ist Demokratiegeschichte eine Geschichte der permanenten Auseinandersetzung mit der Frage, wie BürgerInnen in Entscheidungsprozesse miteinbezogen werden. Mateje [1995:5] schreibt „(...) throughout history there have been people and non-people“.

Unterschiedliche Vorstellungen über den Stellenwert der BürgerInnen, bzw. deren Mitspracherecht in einem demokratischen System führten zu unterschiedlichen Demokratievorstellungen. Auf der einen Seite positioniert sich die *liberale oder repräsentative Demokratietheorie*<sup>1</sup>. Darunter versteht man ein Demokratiekonzept, demnach die BürgerInnen insofern partizipieren, als sie durch regelmäßige Wahlen die Führungselite und deren Machenschaften legitimiert oder abwählt. Den BürgerInnen wird politische Inkompetenz unterstellt [vgl. Grugel, 2002:12-30; Nohlen/Grotz, 2007: 64f]. Ein bekannter Vertreter dieses Demokratieverständnisses, Joseph Schumpeter [1950:452 zitiert nach Beckmann, 1997:29], beschreibt seine Vorstellungen über die Rolle des Volkes folgendermaßen: „Demokratie (bedeutet) unter unserem Gesichtspunkt nicht – und kann es auch nicht bedeuten -, daß ein Volk tatsächlich herrscht, jedenfalls nicht im üblichen Sinn der Begriffe 'Volk' und 'herrschen'. Demokratie bedeutet nur, daß das Volk die Möglichkeit hat, die Männer, die es beherrschen sollen, zu akzeptieren oder abzulehnen.“ Die VertreterInnen dieser Denkschule befürchteten, dass durch die aktive Teilhabe des Volkes das politische System instabil werden könnte [vgl. Hoecker, 2006:5].

---

<sup>1</sup> In der Literatur finden sich auch die Namen 'empirische', 'realistische' und 'pragmatische' Demokratietheorie. Prominente Vertreter sind Joseph Schumpeter, John Stuart Mill und Robert Dahl.

Seit den 1980er Jahren wendet sich das Interesse der scientific Community und der PraktikerInnen vom liberalen Demokratieverständnis ab und den direktdemokratischen Theorien sowie deren Verfahren zu [vgl. Schiller, 1999:9].

In den Ansätzen der *direkten oder klassischen Demokratietheorie*<sup>2</sup> werden die BürgerInnen als politisch kompetent angesehen. Durch direktere Einbindung in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess versprechen diese Theorien mehr Bürgernähe [vgl. Grugel, 2002:12-30; Nohlen/Grotz, 2007: 64f]. Partizipation kommt in diesem Demokratieverständnis eine zentrale Bedeutung zu. Wiesendahl [1981:102 zitiert nach Hoecker, 2006:6] unterstreicht diesen Stellenwert: „Die Entscheidungsfindung (muss) in der Demokratie vom Volk soweit selbst getragen werden, dass seine Interessen und Bedürfnisse Gegenstand dieser Entscheidungen bilden. Erst dann kann wirklich von (...) Demokratie gesprochen werden“. Daraus ergibt sich ein normatives Partizipationsverständnis, welches die aktive Teilnahme als Ziel und Wert an sich versteht [vgl. Hoecker, 2006:6].

Demokratie – ob nun liberal oder klassisch – ist jedoch keine absolute Größe. Vielmehr stecken die oben vorgestellten Demokratieverständnisse Bandbreiten ab. Diese Bandbreiten setzen entsprechende Mindestwerte bestimmter Strukturmerkmale, wie Freiheit, Gleichheit, Bürgerrechte, Partizipation, Rechte der Opposition [vgl. Dahl 1989; Nohlen/Grotz, 2007:64] voraus. Im Verlauf der politischen Geschichte eines Landes halten sich die erreichten Werte nicht konstant, sondern sind veränderbar. Diese Annahme liegt dem Konzept der *Demokratisierung*<sup>3</sup> zugrunde. Der Begriff 'Demokratisierung' legt den Fokus auf den Prozess einer Gesellschaft, wie diese demokratische Strukturen aufbauen oder sie zu vertiefen vermag. Das meint vor allem eine Erweiterung der Beteiligungsrechte der Bürger an politischen Entscheidungen [vgl. Nohlen/Grotz, 2007:71]. Ulrich von Alemann [1978:13-41] geht soweit, die beiden Begriffe (Demokratisierung und Partizipation) in seinem Studienbuch zur Partizipationsforschung weitgehend synonym zu gebrauchen.

---

<sup>2</sup> 'Deliberative', 'republikanische', 'populäre' und 'idealistische' Demokratietheorie sind weitere Bezeichnungen, die einem in der Fachliteratur begegnen. Wichtige VertreterInnen sind Jean-Jacque Rousseau, Hannah Arendt und Jürgen Habermas. Unter diese Kategorie fallen auch moderne Ansätze wie die feministische oder partizipative Demokratietheorie. Für eine ausführlichere Auseinandersetzung mit diesen moderneren, direkten Demokratietheorien, sei auf Grugel, 2002:22-30 verwiesen.

<sup>3</sup> Leo Kissler, 1999:134-177 bezeichnet diese Demokratisierung auch als 'Qualifizierung der Demokratie'. Auch hierfür lautet der Schlüsselbegriff politische Partizipation. Ebd.:135

Eine weitere Form Demokratisierung voranzutreiben, stellt die Dezentralisierung – der Transfer von Kompetenzen und Befugnisse von der Zentralregierung zu lokalen Regierungsstrukturen – dar [vgl. Blair, 2000:21; Crook/Manor, 1998, Grugel, 2002:181]. Tsalik [1999:117f] bemerkt, dass es einen signifikanten Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsanzahl eines Nationalstaats und der Etablierung von Demokratie gibt. Kleinere Staaten mit weniger als einer Million EinwohnerInnen sind viel eher demokratisch als jene mit einer größeren Bevölkerungsanzahl. Umfassende Dezentralisierung simuliert einen kleinen Nationalstaat und kann dadurch zur Demokratisierung beitragen. Im speziellen nennt sie fünf Bereiche, in denen dezentrale Regierungseinheiten Demokratie fördern: Auf der lokalen Ebene, können BürgerInnen leichter in den politischen Entscheidungsprozess eingreifen. Die Nähe zu Institutionen und PolitikerInnen erleichtert es den BürgerInnen mit ihnen in Kontakt zu treten, Anliegen bekannt zu machen und Politiker für ihre Taten zur Rechenschaft zu ziehen. Zusätzlich wird die Macht zwischen den Regierungseinheiten aufgeteilt. Sie erschwert somit eine autokratische Herrschaft einer Partei und fördert die prinzipielle Akzeptanz der Opposition [vgl. Tsalik, 1999:121-132]. Blair [2000:21] fasst die Argumentation zusammen: “The major promise of democratic decentralisation or democratic local governance, is that by building popular participation and accountability into local governance, government at the local level will become more responsive to citizen desires and more effective in service delivery”.

Dieser Arbeit liegt jene normative Perspektive zu Grunde, dernach Demokratisierung eine positive Entwicklung darstellt und Demokratie eine erstrebenswerte Staatsform ist.

## **2.2 Dezentralisierung**

Seit einigen Jahrzehnten ist Dezentralisierung nun schon ein Modewort der Entwicklungszusammenarbeit. Dezentralisierung wird mit Demokratisierung und positiver sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung in Zusammenhang gebracht [vgl. Hutchcroft, 2001:23]. Dennoch oder vielleicht genau deshalb ist der Begriff sehr schwammig. Conyers [1984:187 in Hutchcroft, 2001:24] schreibt dazu: „[e]veryone knows roughly what ‘decentralization’ means, but defining it precisely presents problems because it can be used in a number of different ways and in significantly different contexts“.

### **2.2.1 Konzeption**

Es gibt also viele Möglichkeiten Dezentralisierung zu beschreiben. Sie kann verschiedene Formen und Dimensionen annehmen. Eine weit verbreitete Definition erklärt Dezentralisierung als Übertragung von administrativen, politischen und fiskalischen Befugnissen von der Zentralregierung eines Landes zu den untergeordneten Regierungsebenen [Litvack/Ahmad/Bird, 1998:4; Nsibambi, 1998:6; Rondinelli, 1999:2-6; Schimitzik, 1986:70; Villadsen, 1996:98;].

Politische Dezentralisierung zielt darauf ab, die Macht- und Gestaltungsbefugnisse der BürgerInnen zu sichern bzw. auszubauen. Dazu gehört unter anderem, den BürgerInnen und ihren politischen RepräsentantInnen Entscheidungsprozesse nicht nur öffentlich zugänglich zu machen, sondern sie auch bei der Formulierung und Umsetzung von Richtlinien strukturell zu unterstützen. Aus diesem Grund wird politische Dezentralisierung mit Demokratisierung assoziiert.

Administrative Dezentralisierung strebt eine Kompetenzerweiterung der lokalen Regierungsstellen im Bereich der Planung, Finanzierung und Verwaltung der öffentlichen Dienstleistungen an.

Fiskalische Dezentralisierung meint die Ermächtigung von Lokalregierungen, ihr eigenes Budget zu planen und zu verabschieden. Dafür müssen Gelder – durch selbst eingenommene Steuern und unkonditionierte Zuschüsse der Zentralregierung – den lokalen Einheiten frei zur Verfügung gestellt werden.

Dezentralisierung kann demnach auf drei verschiedene Arten unterschieden werden: in eine politische, administrative und fiskalische Dimension. Darüber hinaus sind Ausmaß und Qualität der übertragenen Befugnisse

Klassifizierungsmerkmale. Diese Kriterien ermöglichen eine weitere Differenzierung. In diesem Zusammenhang wird nach Rondinelli et al. [1983:13-32] in Dekonzentration, Delegation und Devolution<sup>4</sup> unterschieden. Devolution meint hierbei die höchste Stufe der Dezentralisierung, die zu autonomen lokalen Regierungseinheiten führen soll. Delegation und Dekonzentration beschreiben eine Form der Zusammenarbeit, in der die Zentralregierung die untergeordneten Regierungsebenen weitgehend kontrolliert und das Spektrum der transferierten Machtbefugnisse relativ klein ist. Dekonzentration wird in dem Zusammenhang als schwächste Form der Dezentralisierung erachtet.

Die 'scientific Community' ist sich allerdings über Unterteilung und Zuordnung von Arten und Formen der Dezentralisierung uneins. Rondinelli [1999:2] ordnet Devolution, Delegation und Dekonzentration ausschließlich der administrativen Dezentralisierung zu. UNDP/Work [2002:6-7] assoziiert Devolution mit politischer, Dekonzentration und Delegation mit administrativer Dezentralisierung und führt 'Divestment' (das dem Konzept der Privatisierung ähnelt) als Form der fiskalischen Dezentralisierung ein. Bei Crook und Manor [2000:1] wird Dekonzentration und administrative Dezentralisierung ebenso wie Devolution und demokratische Dezentralisierung synonym verwendet.

In der vorliegenden Arbeit wird Dezentralisierung als Transfer von Machtbefugnissen der Zentral- zu Lokalregierungen verstanden. Dieser wird durch politische, administrative und fiskalische Instrumente vorangetrieben. Das Ausmaß der Dezentralisierung wird durch die Begriffe Devolution, Delegation und Dekonzentration beschrieben.<sup>5</sup>

In jedem Fall muss Dezentralisierung als Prozess und nicht als Resultat verstanden werden [Laley/Oluwo, 1989:79]. In den meisten Fällen wird eine Kombination der verschiedenen Instrumente in unterschiedlichem Ausmaß angewandt, um eine umfassende Verwaltungsreform umzusetzen. Demokratische Dezentralisierung verfolgt das Ziel einer umfassenden Verwaltungsreform bei der die Kombination direktdemokratischer Verfahren die Devolution vorantreiben soll. Blair [2000:21]

---

<sup>4</sup> Rondinelli, 1983:28f führt Privatisierung als weitere Form der Dezentralisierung an. Dabei wird die Verantwortung für Funktionen und Dienstleistungen vom öffentlichen zum privaten Sektor verlagert. Die vorliegende Arbeit klammert Privatisierung aus, da hier das institutionelle Gefüge und die darin enthaltenen Möglichkeiten für politische Partizipation im Mittelpunkt stehen. Dieselbe Vorgehensweise findet man auch in Villadsen, 1996:105 und Scott-Herrdige, 2002:6 – beides Arbeiten, die sich vor allem mit politischer Dezentralisierung auseinandersetzen.

<sup>5</sup> Diese Definition folgt dem Beispiel von Litvack/Ahmad/Bird, 1998:6.

definiert demokratische Dezentralisierung als: „meaningful authority devolved to local units of governance that are accessible and accountable to the local citizenry, who enjoy full political rights and liberty.“ Geberorganisationen wie z.B. die Weltbank [vgl. Crook/Manor, 2000:1] oder die USAid [vgl. Blair, 2000:21] bewerben demokratische Dezentralisierung als Grundbaustein für nachhaltige Entwicklung.

### **2.2.2 Gründe, Ziele und Herausforderungen**

Die **Gründe** für Dezentralisierung sind vielfältig, oft widersprüchlich und kontextabhängig. Im Folgenden werden die in der Literatur am häufigsten zu findenden Motive kurz beschrieben.

Illy und Schimitzek [1986:69] behaupten, dass der Dezentralisierungsprozess oftmals als Antwort auf ineffiziente zentralistische Strukturen eingeleitet wurde. Viele Staaten Afrikas wurden nach der Unabhängigkeit zentral regiert und nicht selten waren die 60-er und 70-er Jahre von politischen und ökonomischen Krisen geschüttelt. Nach diesen enttäuschenden Jahren strebten viele Nationen eine alternative Regierungsform an, die in Folge mit Dezentralisierung experimentierte [Beal, 2005:255; Crook/Manor, 2000:1; Olowu/Wunsch, 1990 in Dauda 2006:292; Saito, 2001:58; United Nations, 1996:3].

Hinzu kommt, dass Dezentralisierung auch als Mittel der Befriedung von Konfliktregionen<sup>6</sup> verstanden wird. Diese Konflikte entlang ethnischer, religiöser oder kultureller Linien brechen immer dann auf, wenn eine marginalisierte Mehrheit der Bevölkerung den Entscheidungen einer (zahlenmäßig kleineren) politischen Elite unterworfen ist. Die Devolution auf regionale oder lokale Regierungsebenen soll den dort ansässigen BürgerInnen garantieren, dass ihre Interessen gehört und vertreten werden. Es gibt allerdings auch KritikerInnen [vgl. z.B. Siegle/O'Mahony, 2006:1], die genau das Gegenteil für wahrscheinlicher halten: „by accentuating ethnic, political, and geographic divisions in often highly fragmented societies with weak state structures, decentralization raises the risk of civil and ethnic conflict.“<sup>7</sup>Dahinter steht die Annahme, dass Dezentralisierung in heterogenen

---

<sup>6</sup> Olowu, 2003:44, verweist auf die gelungene Konfliktbewältigung in Äthiopien, Südafrika, und Mozambique, die durch die demokratische Dezentralisierung vorangetrieben wurde. Siehe auch Devas, 2005:3.

<sup>7</sup> In dem Artikel analysieren Siegle und O'Mahony Daten aus Feldstudien in Kolumbien, Ghana, Uganda und den Philippinen und kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen, die Wirkung der Dezentralisierung auf ethnische Konflikte betreffend. „Decentralization initiatives that support increased levels of local

Gesellschaften zu einer Lokalpolitik führt, die regionale Unterschiede betont und BürgerInnen dazu drängt, sich nicht mit dem Nationalstaat sondern mit der jeweiligen ethnischen oder geografischen Gruppe zu identifizieren.

Neben dem intern erzeugten Druck durch zivilgesellschaftliche Gruppierungen war es aber vor allem der Druck der Geberorganisationen, dem die Länder des Südens nachgaben. Viele große GeberInnen erklärten ab den 80-er Jahren Dezentralisierung als Bedingung für die Vergabe weitere Kredite. Dezentralisierung sollte den Prozess der Demokratisierung vorantreiben. Manche AutorInnen [vgl. Dauda, 2006:292; Golooba-Mutebi 2003:407;] vertreten die Meinung, dass diese sogenannten politischen Konditionen oftmals zur Durchsetzung ihrer neo-liberalen Wirtschaftspolitiken instrumentalisiert wurden. Die Bedingung der Dezentralisierung, die auch in den 'Structural Adjustment Policies' festgeschrieben wurde, führte vielerorts zu umfassenden Verwaltungsreformen, die Privatisierungen förderte und den Staat weitgehend entmachtete.

Das ursprüngliche Argument für die Dezentralisierungsbemühungen der Geberinstitutionen besagte: Dezentralisierung bringt Politik näher zu den BürgerInnen. Die mögliche Teilhabe der lokalen Bevölkerung an politischen Entscheidungsprozessen solle deren Wünsche erfassen und darauf eingehen. Eine effizientere Erbringung der Dienstleistungen sowie wirksame Armutsbekämpfung und die Ermächtigung der Bevölkerung waren die versprochenen Früchte – Good Governance und nachhaltige Entwicklung das Ziel. Dezentralisierung (vor allem in der Spielart der Devolution) wurde als eine Form der Demokratisierung und damit als positiv bewertete, Wachstum versprechende, Entwicklungsstrategie für die Länder Afrikas verstanden [Vgl. Blair, 2000:21; Dauda, 2006:291f.; Devas, 2005:3; Litvack/Ahmand/Bird, 1998:1,5; Olowu, 2003:43; Rondinelli, 2005:394; Scott-Herridge, 2002; Tsalik, 1999:121; UNDP, 2000].

Als Beispiel hierfür sei die Einstellung des UNDP präsentiert, deren 'Regional Director' Janneh in seinem Eröffnungsstatement des Symposiums 'Decentralisation and Local Governance in Africa' im März 2001 in Cape Town, Südafrika, folgendes sagte:

---

government expenditures, employment, and elected leaders have been less likely to succumb to ethnic conflict. Conversely, countries with higher levels of local government taxes or designated structures of regional autonomy have been more susceptible to ethnic conflict", ebd.:1

„There is a clear link between improved governance and development. Accountability and transparency leads to efficiency of service delivery. Good administration of justice encourages more participation, which means more talent and better collective effort in solving the problems facing our societies, while efficient management systems make better use of resources and attract more investments. Thus better governance creates an enabling environment for economic growth and human development. (...) There are no more meaningful ways of empowering people than decentralization and strengthening of local government structures.“ [Janneh, 2001]

Aus diesen Worten sind viele **Erwartungen** an Dezentralisierung abzulesen. Diese spiegeln sich in der Literatur wider und lassen sich wie folgt zusammenfassen [vgl. Prud'homme, 1998:7; Rondinelli, 1983:9-13 and 2005:395; Saito, 2000b:2f; Scott-Herridge, 2002:Chapter 3; Steiner, 2007:1; United Nations, 1996:Chapter 2, 3]:

Dezentralisierung bringt Regierungsstrukturen näher zu den BürgerInnen. Diese Nähe wiederum erleichtert es den verschiedenen Gruppen sich in den Entscheidungsprozess einzubringen (*Partizipation*). Über diesen Prozess, der auch als ein Prozess der Ermächtigung (*Empowerment*) verstanden werden kann, wird die Zivilgesellschaft gestärkt und kann sich den Erwartungen und Ansprüchen ihrer BürgerInnen gemäß entwickeln. Die Bevölkerung ist durch die Teilnahme an den Entscheidungsprozessen und die Nähe zu den dezentralisierten Regierungsstellen nicht nur besser über deren Vorhaben informiert sondern kann auf lokaler Ebene die Umsetzung der Vereinbarungen überprüfen (*Accountability*). Dies wiederum soll Korruptionmöglichkeiten mindern und im großen Ganzen zu guter Regierungsführung (*Good Governance*) beitragen.

BefürworterInnen der Dezentralisierung betonen den Umstand, dass durch das Gebot der Subsidiarität besser auf *lokale Bedürfnisse angepasste* Dienstleistungen möglich sind. Die Angestellten des Local Government wären durch den engeren Kontakt mit den BürgerInnen auf deren Lebensumstände und Anliegen sensibilisiert. Deshalb würden *armutsreduzierende* Strategien im dezentralen Umfeld besser wirken als in zentralistischen Systemen.

Damit einher geht die Annahme, dass die *Effizienz* der Zentralregierung durch Bürokratieabbau gesteigert werden kann. Regierungsbeamten auf der zentralen Ebene würden entlastet, während die Lokalregierung durch die neuen Aufgaben und die damit einher gehende Verantwortung Kapazitäten ausbilden müsse (*Capacity*

*Building*). Auf lokaler Ebene würden sich Verwaltungsbeamte und Bevölkerung gleichermaßen in Politik üben, administrative Fähigkeiten ausbilden und Managementenerfahrungen erarbeiten. Die dezentralen Strukturen könnten demzufolge als „training ground for democracy“ [Prud’homme 1998:7] verstanden werden.

An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass eine große Diskrepanz zwischen dem normativen Konzept der Dezentralisierung und den empirischen Befunden herrscht. Studien von Moore und Putzel [1999] sowie Crook und Manor [1998] weisen darauf hin, dass die Ziele der Dezentralisierung kaum jemals realisiert worden waren. Die letztgenannten Autoren [Crook/Manor, 1998:302] bewerten in ihrer viel beachteten Studie die Erwartungen an Dezentralisierung als weitgehend unrealistisch: „(decentralisation is) a policy forced to carry an unrealistic burden of expectations regarding its ability to transform whole societies dominated by authoritarian or patronage politics.“ Auch die – von der Weltbank beauftragte und 1998 von Litvack, Ahmand und Bird durchgeführte – Studie zeigt, dass Dezentralisierung allein weder hinderlich noch förderlich für volkswirtschaftliche Stabilität, soziale Gleichheit oder eine effiziente Bürokratie ist, sondern das ausschlaggebende Element die institutionellen und legislativen Rahmenbedingungen sind [vgl. ebd.:vii].

Im Folgenden seien nun die **Zweifel** der KritikerInnen angeführt:

Zum einen gibt es die Befürchtung, dass durch Dezentralisierung interregionale Ungleichheiten zunehmen würden. Ressourcenstarke Regionen – bezogen auf deren Größe, geografische Gegebenheiten oder auch auf historische Gründe – könnten die Chancen der Dezentralisierung besser nutzen als ressourcenschwache Gegenden [vgl. Litvack/Seddon et al., 1999:7; Saito, 2001:56]. Diese ungleiche Entwicklung wiederum könne zur Destabilisierung der politischen Situation beitragen. In diesem Zusammenhang sei noch einmal auf den Diskurs hingewiesen, der um die Frage kreist, ob Dezentralisierung zu einem Erstarken von ethnisch, religiös oder politisch motivierten Krisen beiträgt [Dauda, 2005:3; Prud’homme, 1998:7; Siegle/O’Mahony, 2006:1f, United Nations, 2006: Chapter 2].

Ein weiteres Problem sehen KritikerInnen in der oft ungenügenden fiskalischen Dezentralisierung: Durch die limitierten Steuereinnahmen, die dem Local Government zur Verfügung stehen bzw. zur Verfügung gestellt werden, würden diese abhängig von den Transfers der Zentralregierung bleiben. Diese Abhängigkeit

untergrabe aber die potentielle Autonomie der lokalen Entscheidungsfindung [Francis/James, 2003:326].

Auch die Humanressourcen würden den unterschiedlichen Ebenen des Local Government-Systems in inadäquatem Ausmaß zur Verfügung stehen. So seien zu wenig qualifizierte MitarbeiterInnen zu finden, die bereit wären, mit dem oft geringen Lohn in den ländlichen Gebieten leben zu wollen [Francis/James, 2003:326]. Manche AutorInnen [Saito, 2001:56] vertreten die Auffassung, dass in einkommensschwachen Ländern die Effektivität der ohnehin knappen Kapital-, Human- und Sozialressourcen gesteigert werden könnte, wenn sie auf nationaler Ebene konzentriert würden.

Die KritikerInnen bezweifeln, dass Dezentralisierung zu einer Minderung der Korruptionsmöglichkeiten führe und sprechen stattdessen von einer dezentralisierten Korruption. Da im Zuge der Dezentralisierung das Geld nun durch mehrere Ebenen fließe, böten sich auch mehr Möglichkeiten an, etwas davon abzuzweigen [vgl. United Nations, 1996:Chapter 2, Saito, 2001:56; Olowu, 2003:46f.]. Zusätzlich wären die lokalen VerwaltungsbeamtenInnen durch die Nähe zur eigenen Familie, Bekannten usw. vermehrtem Druck ausgesetzt, dem es zu widerstehen gelte, sollte Korruption oder eigennütziges Handeln tatsächlich unterbunden werden wollen [vgl. Prud'homme, 1998: 7].

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Dezentralisierung bestimmte **Rahmenbedingungen** braucht, um wirkungsvoll implementiert werden zu können [Vgl. Litvack/Seddon, 1999:8; Olowu, 2003; Rondinelli 2005: 399ff; Scott-Herridge, 2002: Chapter 3; United Nations, 1996:Chapter2].

1. Die Zentralregierung muss den unbezweifelbaren Willen haben, eigene Kompetenzen und Machtstrukturen an die lokalen Ebenen abzugeben.
2. Die Unterstützung muss durch ausreichende Ressourcen abgesichert werden: Es braucht genügend finanzielle Ressourcen und gut qualifiziertes Personal.
3. Weiters müssen die legislative Rahmenbedingungen so beschaffen sein, dass sie die Rechte und Pflichten sowohl der lokalen Regierung als auch jene der zentralen Regierung aufeinander abstimmt und darüber hinaus die Beziehung der beiden Institutionen hinreichend definiert sind. Ebenso wichtig sind institutionelle und legislative Regeln, die festlegen wie mit Anregungen und

Entscheidungen, die unter Einbindung der BürgerInnen geäußert bzw. getroffen wurden, umgegangen wird.

4. Als hilfreich haben sich gute Kommunikationskanäle zwischen den verschiedenen Regierungsebenen und der Bevölkerung erwiesen, diese ermöglichen erst eine gute Zusammenarbeit.
5. Lokale Eliten sind wichtig. Sie müssen sich ihrer Verantwortung über die Finanzen bewusst sein. Sie sollten über jeden Zweifel erhaben sein, das den Lokalregierungen zugeteilte Geld nicht in die eigene Tasche zu stecken.
6. Um Korruption unter Kontrolle zu halten, ist vor allem ein transparenter Umgang mit Finanzen und Information über die laufenden Projekte von Vorteil. Nur aufgeklärte BürgerInnen können ihre PolitikerInnen zur Verantwortung ziehen.
7. Zu guter Letzt braucht es eine Bevölkerung, die an Entscheidungsprozessen aktiv teilnimmt. Dafür muss sie mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet sein, um ihre Bedürfnisse zu artikulieren. Sie muss darüber hinaus auch bereit sein, die Möglichkeiten, die die dezentralisierten Strukturen bieten, zu nützen<sup>8</sup>. Dafür wiederum braucht es PolitikerInnen, die die Anregungen, Wünsche und Forderungen der BürgerInnen ernst nehmen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Dezentralisierung ein vielschichtiges Konzept und ein komplexer Prozess ist, über dessen positive und negative Wirkung die 'scientific Community' keine einheitliche Meinung vertritt.

---

<sup>8</sup> Genauere Ausführungen zu den Bedingungen politischer Partizipation finden sich im Kapitel 2.3.3

## **2.3 Partizipation**

Dezentralisierung bietet viele Möglichkeiten der Teilhabe. Partizipation selbst kann als Dezentralisierung von Entscheidungskompetenz verstanden werden [vgl. Beckmann, 1997:10]. Der Erfolg der demokratischen Dezentralisierung liegt nun aber im Umfang, in dem die gebotenen Möglichkeiten von der Bevölkerung auch angenommen werden.

In diesem Kapitel werden nun einerseits das Konzept der politischen Partizipation und dessen Charakteristika und Formen vorgestellt und andererseits mögliche Erklärungsmuster und Determinanten für die Partizipation des Einzelnen genannt.

### **2.3.1 Konzeption**

Partizipation ist eines jener unscharfen und beliebig interpretierbaren Konzepte, dessen allgemeine positive Konnotation oft und gern dazu führt, dass sie sinnentleert für politische Zwecke missbraucht wird [vgl. Beckmann, 1997:5]. Um Partizipation als Begriff sinnvoll verwenden zu können, soll nun eine kurze Begriffsklärung folgen.

Partizipation wird von 'pars' (=Teil) und 'capere' (=nehmen) abgeleitet und bedeutet demnach Teilnehmen oder Teilhabe an einem Ganzen. Politische Partizipation stellt demgemäß eine Form des sozialen Handelns dar, welche sich im politischen Bereich vollzieht. In der Literatur finden sich drei Merkmale, die beinahe jeder Definition politischer Partizipation innewohnen. Erstens ist die Teilnahme an den Partizipationsakten freiwillig. Zweitens werden diese Aktivitäten von Privatpersonen unternommen und drittens haben alle diese Handlungen das Ziel, Einfluss auf die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung auszuüben [vgl. Lüdemann, 2001:43].

Die meisten Studien zum politischen Verhalten wurden in den USA, gefolgt von Europa, durchgeführt. Über den Rest der Welt existieren nur bruchstückhafte Daten und Analysen. Infolgedessen wurden die meisten Generalisierungen anhand von Ergebnissen dieser amerikanischen und europäischen Studien getroffen. Die Erklärungsmodelle und Formen der politischen Partizipation müssen demzufolge als womöglich ethnozentrisch verzerrt betrachtet werden.

Die Partizipationsforschung – bezogen auf die politische Sphäre – hat in der Analyse des Wahlverhaltens Mitte des 20. Jahrhunderts ihren Ursprung. In diesen Studien

wurde der Fokus auf die Erklärung der Wahlbeteiligung und der Stimmabgabe gelegt.

Eine der ersten Studien zum politischen Verhalten führte Almond und Verba 1963 durch. Ihre vielbeachtete Studie 'The Civic Culture' beschäftigte sich vor allem mit der Frage, warum manche Länder politisch stabil sind und andere nicht. Dabei verglichen sie fünf verschiedene politische Systeme (USA, Großbritannien, Italien, Deutschland und Mexiko) und führten den Begriff 'Politische Kultur'<sup>9</sup> ein, um die Frage nach politischer Stabilität wissenschaftlich zu analysieren. Für die politische Partizipationsforschung ebenso wichtig war die Einführung der Erklärungsvariablen politisches Wissen, subjektive politische Kompetenz, soziale Aktivität und Primärsozialisation [vgl. Hoecker, 2006:16], die sich, in späteren Studien abgewandelt, immer wieder finden.

Milbrath [1965] erkannte eine Hierarchie der Partizipationsakte, die sich nach dem Grad des Engagements (bezogen auf Kosten, Zeit- und Energieressourcen) richtete. Dabei teilte Milbrath die BürgerInnen diesem Engagementgrad entsprechend in 'gladiators', 'spectators' und 'apathics' ein.

Verba und Nie [1972] und wenig später auch Verba, Nie und Kim [1978] konzentrierten sich in ihren Studien auf die Erklärung der politischen Partizipation der BürgerInnen. Dabei entwickelten sie das sogenannte Standardmodell, welches besagt, dass „ceteris paribus die Chance, sich konventionell politisch zu engagieren, positiv von der individuellen sozioökonomischen Ressourcenausstattung beeinflusst wird und dass die so möglicherweise entstehende politische Ungleichheit (...) nur durch angemessene institutionelle Arrangements, welche die Mobilisierung ressourcenschwacher Bevölkerungssegmente gewährleisten, kompensiert werden kann.“ [Kaase, 2003:498].

Verba und Nie [1972:2] lieferten in ihrer Studie auch die viel zitierte Definition politischer Partizipation: „By political participation, we refer to those legal activities by private citizens that are more or less directly aimed at influencing the selection

---

<sup>9</sup> Almond und Verba [1965:13] definieren Politische Kultur wie folgt: "When we speak of the political culture of a society, we refer to the political system as internalized in the cognitions, feelings, and evaluations of its population (...) The political culture of a nation is the particular distribution of patterns of orientation toward political objects among the members of the nation." Berg-Schlosser, 1972:33, als wichtiger deutschsprachige Autor, definierte 'politische Kultur' als die "subjektive Dimension von Politik", die aus Meinungen ("beliefs"), Einstellungen ("attitudes") und Werten ("values") besteht.

of governmental personnel and/or the actions they take.“ Politische Partizipation ist dieser Definition nach eine gesetzlich geregelte Handlung, die von Privatpersonen mit dem Ziel durchgeführt wird, Regierungsmitglieder oder deren Aktivitäten zu beeinflussen. Von dieser Definition ausgehend, kristallisierten sich vier Bereiche politischen Lebens heraus, in denen politische Partizipation möglich ist: Wahlkampfaktivitäten, das Wählen selbst, kommunale Aktivitäten sowie die Kontaktaufnahme mit politischen Führungspersonlichkeiten [vgl. Verba/Nie/Kim, 1978:318].

In der Studie 'Political Action' von Barnes und Kaase 1979 wurden erstmals auch 'unkonventionelle' politische Aktivitäten in die Konzeption der politischen Partizipation inkludiert. Unter unkonventionell verstehen die Autoren jene Aktivitäten, die den Gesetzen oder den sozialen Normen widersprechen. Darunter fallen z.B. die Beteiligung an Petitionen, Boykotten und Streiks oder die Teilnahme an Demonstrationen und Besetzungen. Die konventionellen Formen umfassen Aufmerksamkeit für politische Belange in den Medien, politische Diskussionen, parteipolitische-, Wahlkampf-, und kommunale Aktivitäten sowie die Kontaktaufnahme mit politischen RepräsentantInnen [vgl. Uehlinger, 1988:22-31]. Dabei fällt auf, dass bei Barnes und Kaase das Wählen in keiner der beiden Listen vorkommt. Die Autoren [Barnes/Kaase, 1979:86] begründen dies mit der Seltenheit der Wahlmöglichkeit und den starken Mechanismen der sozialen Kontrolle bei den Wahlen.

In den 80-er Jahren wurde die unkonventionelle Dimension weiter differenziert. Uehlinger [1988:67-134] unterscheidet unkonventionellen Handlungen in legale und illegale Aktivitäten sowie politische Gewalt. Damit finden sich in seinen Erörterungen fünf Bereiche der politischen Partizipation: Staatsbürgerrolle (z.B. Wählen), parteiorientierte Partizipation (z.B. Parteimitglied), problemorientierte Partizipation (z.B. Bürgerinitiativen, Petitionen,...), ziviler Ungehorsam (z.B. Besetzung) und politische Gewalt.

Für den heutigen Stand der politischen Partizipationsforschung konstatiert Kaase [2003:499]: „Insgesamt scheint die politische Partizipationsforschung auf dem zu Beginn der 90er Jahre erreichten Niveau zu verharren“. Lediglich die Diskussion um die Zusammenhänge der sozialen mit der politischen Partizipation und die Rolle des

sozialen Kapitals<sup>10</sup> setzte neue Impulse [vgl. Putnam, 1993; van Deth, 2001]. Dabei wurde auf die analytische und empirische Trennung zwischen sozialer und politischer Partizipation weithin verzichtet. Dahinter liegt die Annahme zu Grunde, dass in modernen Gesellschaften eine klare Grenzziehung zwischen dem politischen und dem sozialen Bereich problematisch ist, wären doch gesellschaftlicher, politischer, wirtschaftlicher und privater Bereich (zu) sehr verflochten [vgl. Hoecker, 2006: 11].

### 2.3.2 Formen politischer Partizipation

In der Geschichte der Partizipationsforschung wurde – wie weiter oben ausgeführt – mehrfach versucht, politische Partizipation zu systematisieren.

Zum einen versuchte man sich in der Einteilung der PartizipationsakteurInnen – den BürgerInnen – in diverse Gruppen. Dabei wurde die Bevölkerung je nach dem **Grad der Intensität ihrer Beteiligung** hierarchisch geteilt. Milbrath [1965] differenziert zwischen 'Gladiatoren' (die Aktiven), 'Spectators' (die Passiven) und die 'Apathics' (die Inaktiven). Barnes und Kaase [1979] erweiterten das Spektrum und gruppierten die BürgerInnen in Protestierer, Aktivisten, Reformisten, Konformisten und Inaktive.

Zum anderen kann [vgl. Beckmann, 1997: 7-9; Hoecker, 2006: 9f; Kaase, 2003: 496-498] nach der **Art der institutionellen Verankerung** des Partizipationsakts unterschieden werden in:

- ◇ Verfasst versus unverfasst: „Als verfasst gelten solche Handlungen, die in einen institutionell klar definierten Kontext eingebettet sind“, wie z.B. das Wählen. „Unverfasst sind hingegen jene Aktionsformen, die in einem spontanen oder geplanten Mobilisierungsprozess außerhalb eines institutionalisierten Rahmens stehen.“ [Kaase, 2003: 496]
- ◇ Konventionell versus unkonventionell: Unkonventionell wird ein Partizipationsakt dann bezeichnet, „wenn diese Aktivität den Gesetzen oder den sozialen Normen widerspricht“ [Uehlinger, 1988: 24]. Konventionell sind indes „jene Beteiligungsformen, die mit hoher Legitimität auf institutionalisierte Partizipationsrechte bezogen sind“ [Beckmann, 1997: 9].

---

<sup>10</sup> Dabei wird soziales Kapital als individuelle Ressource für soziales und politisches Engagement verstanden. Vgl. dazu. Lüdemann, 2001: 52

- ◇ Legal versus illegal: Der Grad der Gesetzmäßigkeit ist bei dieser Unterscheidung ausschlaggebend.

Der **Grad der Direktheit** unterscheidet zudem auf einer allgemeinen Ebene in *direkte oder vermittelte Partizipation* [vgl. ebd.; Kersting/Sperberg, 2000:217f]. Direkte Partizipation meint z.B. eine Abstimmung in einer Vollversammlung oder eines Referendums, in welchen jede WählerIn eine gleichwertige Stimme besitzt und die eigenen Positionen selbst vertritt. Bei vermittelter oder repräsentativ-demokratischer Partizipation hingegen werden Interessen und Anliegen über eine RepräsentatIn vertreten. Damit geben die BürgerInnen ein Stück Kontrolle an deren VertreterInnen ab. Unter vermittelten Partizipationsformen versteht man den Akt des Wählens oder Parteimitgliedschaften.

### **2.3.3 Bedingungen politischer Partizipation**

Schon ein Blick auf die Wahlbeteiligung (als klassischer Indikator politischer Involviertheit [vgl. Kaase, 2003:499]) zeigt, dass nicht alle BürgerInnen gleichermaßen am politischen Geschehen teilhaben. Als Erklärung hierfür bietet die Literatur [vgl. Buse/Nelles, 1978:41-78; Uehlinger, 1988:165-201] einerseits strukturelle und andererseits akteursbezogene Determinanten.

Die **strukturellen Faktoren** betreffen den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess im politisch/administrativen System. Dabei fokussiert die Analyse auf institutionelle Voraussetzungen partizipativer Aktivitäten: Die Beziehung der Politiker zu ihrer Wählerschaft sowie die fiskalischen und legislativen Rahmenbedingungen.

Die **aktorsbezogenen Bedingungen** beschäftigen sich mit den soziostrukturellen Voraussetzungen und der individuellen Motivation der BürgerInnen. Die Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen wird im gegenwärtigen Diskurs als generell wünschenswert bewertet - dennoch darf nicht übersehen werden, dass Partizipation mit Anstrengungen verbunden ist. Beckmann [1997:10] schreibt dazu: "Die Notwendigkeit sich zu informieren, sich eine Meinung zu bilden, hinter deren Konsequenzen man steht, an Versammlungen teilzunehmen etc. bedeuten einen erheblichen Zeitaufwand. Partizipation erfordert Aufmerksamkeit und bringt möglicherweise auch finanzielle Kosten mit sich." Die individuelle Ressourcenausstattung ist demnach von besonderer Relevanz.

Ein solches Merkmal ist der *sozioökonomische Status*: Mehrere empirische Studien der politischen Partizipationsforschung haben gezeigt, dass es eine beinahe lineare Beziehung zwischen dem sozioökonomischen Status – darunter versteht man im allgemeinen Bildungsstand, Berufsstand, Einkommen; manchmal auch Wohnort und Konfession – und dem politischen Engagement gibt. [Barnes/Kaase, 1979; Milbreth, 1965; Verba/Nie 1972; Verba/Nie/Kim, 1978;]

Der sozioökonomische Status ist wiederum stark von *soziodemographischen Faktoren* abhängig. So hat sich gezeigt, dass Frauen tendenziell weniger als Männer partizipieren. Auch das Alter spielt eine Rolle. Die Partizipationsbereitschaft nimmt mit dem Alter zu, erreicht ihren Höhepunkt in den 'mittleren Jahren' und sinkt danach wieder ab. [Vgl. Uehlinger, 1988:166-172]

Abgesehen von diesen soziostrukturellen Bedingungen finden sich in der Literatur auch *kausale Erklärungsmuster* für individuelle Motivation zur Partizipation. Buse und Nelles [1978:50-57] benenne folgende Einflussgrößen:

- ◇ Die Wahrnehmung von gesellschaftlichen Problemen und der Betroffenheit: Hier meinen die Autoren die Kenntnis der eigenen Interessenslage und die Fähigkeit einer Person, gesellschaftliche Entwicklungen mit der eigenen Situation in Beziehung zu setzen. Ebenfalls in diese Kategorie fällt die 'Informiertheit': Personen können nur dann effektiv partizipieren, wenn sie Einblick in den Funktionszusammenhang des politischen Systems haben und ihnen bewusst ist, dass dieses System durch politische Partizipation veränderbar ist.
- ◇ Die Artikulationsfähigkeit für individuelle oder kollektive Interessenslagen: Dabei spielen Persönlichkeitsvariablen eine Rolle, wie die Selbsteinschätzung der eigenen Kenntnisse und das Selbstvertrauen einer Person.
- ◇ Die Einstellungsfelder politische Kultur und politische Sozialisation: Die Wahrnehmung von Einflusschancen auf Entscheidungen und die Einstellung zum politischen Prozess im allgemeinen spielen ebenfalls eine wichtige Rolle für die Partizipationsbereitschaft
- ◇ Die Gratifikation für partizipatives Verhalten: Gratifikation bezieht sich auf das – von der partizipierenden Person wahrgenommene – positive Verhältnis zwischen Interessensbefriedigung und aufgebrauchter Energie.

Die Darstellung der akteurbezogenen Determinanten macht deutlich, dass politische Partizipation einen 'middle class bias' aufweist. Bevölkerungsgruppen mit niedrigem

sozialen Status haben es ungleich schwieriger auf der politischen Bühne wahr- und ernstgenommen zu werden [Vgl. Buse/Nelles, 1978:50; Uppendahl, 1981:88 nach Kersting, 2004:52]. Bezüglich der strukturellen Determinanten ist anzumerken, dass der Grad der ermöglichten Partizipation im Wesentlichen eine Frage der politischen Prioritätensetzung ist.

## **2.4 Good Governance**

An dieser Stelle soll noch der Begriff *Good Governance* eingeführt werden, der im entwicklungspolitischen Kontext immer wieder zusammen mit Partizipation und Dezentralisierung genannt wird.

Governance ist einer jener Modebegriffe in der Entwicklungspolitik, der wohl darum so gern und oft verwendet wird, weil seine Bedeutung sehr wandlungsfähig ist. 'Governance' wird von den unterschiedlichen Institutionen verwendet, aber jeweils anders definiert. Eine der weitest reichenden Definitionen stammt von der UNDP:

„Governance is broadly defined as the system of values, policies and institutions by which a society organizes collective decision-making and action related to political, economic and socio-cultural and environmental affairs through the interaction of the state, civil society and the private sector.“[UNDP/Work, 2002: 3]

Governance ist demnach ein System von Werten. Aber wer legt diese Werte nach welchen Kriterien fest? Um diese Frage zu beantworten, ist es wichtig festzuhalten, dass Governance selten alleine in einem Satz steht – wird das Wort doch meistens von einem wertenden 'good' flankiert. Good Governance beschreibt Eigenschaften einer Regierungsführung, die ausschlaggebend dafür sind, ob Geberorganisationen Geldmittel zur Verfügung stellen. Dementsprechend wird Governance mit anderen Konzepten gefüllt, die als Konditionalitätenbündel den Ländern des Südens verkauft werden.

Oft genannte Grundsätze der 'Good Governance' sind die Achtung der Menschenrechte, Toleranz, Partizipation, Legitimität, Effektivität und Accountability sowie administrative und bürokratische Kompetenz und, zu guter Letzt, Leistungsfähigkeit [vgl. Gaventa/Valderrama, 1999: 3f; UNDP/Work, 2002: 3].

Scott-Herridge [2002:10] fasst seine Good Governance Konzeption wie folgt zusammen:

„Good governance requires government at all levels to have legitimacy in the eyes of the governed, with free and fair elections and opportunity for all to participate in government. It must embody principles of transparency and accountability, respect for human rights and the rule of law. It must consciously fight corruption that can undermine its legitimacy and weaken its efficiency and effectiveness“.

Die Vermutung liegt nahe, dass Good Governance erst im spezifischen Verhandlungskontext seine genaue Bedeutung zugesprochen wird. Damit bietet sich den GeberInnen die Chance, das Konzept zu instrumentalisieren, um die jeweils eigenen Ziele durchzusetzen. Es ist daher nicht weiter verwunderlich, dass Good Governance auf der Prioritätenliste der Konditionalitäten der internationalen GeberInnen ganz oben rangiert.

Eine gemeinsame Grundlage der verschiedenartigen Good Governance Konzeptionen findet sich bei deren Erwähnung bei komplexen und umfangreichen Interaktionen zwischen öffentlichen und privaten AkteurInnen. Good Governance meint eine stärkere Einbindung der Zivilgesellschaft in Entscheidungsfindung und Aktivitäten der Regierung<sup>11</sup>. Umso mehr Regierungsebenen es gibt, und umso mehr Entscheidungsfreiheiten diese besitzen, desto mehr Möglichkeiten wird es für die BürgerInnen geben, sich aktiv am politischen Geschehen zu beteiligen. Es wird behauptet, dass mit der politischen Teilhabe der BürgerInnen eine – auf lokale Bedürfnisse abgestimmte – Dienstleistungserbringung einhergehe. Diese wiederum würde durch das Eigeninteresse der beteiligten Personen am Akt der Entstehung armutsmindernd angelegt sein [vgl. Saito, 2001:54f]. Abgesehen davon verspricht die Einbindung der BürgerInnen Transparenz sowie eine gesteigerte Verantwortlichkeit der politischen AkteurInnen. Begriffe die die meisten AutorInnen<sup>12</sup> im englischen Begriff *Accountability* einen.

Demokratische Dezentralisierung und Partizipation spielen deshalb bei der Erfüllung der Good Governance Agenda auf lokaler Ebene eine zentrale Rolle.

---

<sup>11</sup> UNDP/Work, 2002:3 schreibt: „Governance comprises the complex mechanisms, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interests mediate their differences and exercise their legal rights and obligations.“ Aber auch Scott-Herridge [2002], Gaventa/Valderrama [1999: 4] und Beal [2005:255] sind sich in dieser Ansicht einig.

<sup>12</sup> Newell/Bellour [2002:7] umschreiben ‘political accountability’ als „continuing obligation of these officials to explain and justify their conduct in public“ – oder anders ausgedrückt “a lack of power expresses itself as the inability to hold someone to account.“ Ebd.:2



### **3 Methode**

Meine Forschungsfragen, wie im Kapitel 1 erläutert, forderten einerseits deskriptive Antworten über Struktur und Funktionsweise der demokratischen Dezentralisierung sowie die darin eröffneten Partizipationsmöglichkeiten. Andererseits sollten in der Arbeit die BürgerInnen zu Wort kommen und ihre Wahrnehmungen über Möglichkeiten, Chancen und Hindernisse dieser Teilhabe beschreiben können. Die AkteurInnen und die Einschätzung ihres Handlungsspielraums im politischen System standen im Mittelpunkt der Forschung. Flick et al. [2000:14] schreibt: „Qualitative Forschung hat den Anspruch, Lebenswelten ‘von innen heraus’ aus der Sicht der handelnden Menschen zu beschreiben. Damit will sie zu einem besseren Verständnis sozialer Wirklichkeit(en) beitragen und auf Abläufe, Deutungsmuster und Strukturmerkmale aufmerksam machen“. Vor allem der zweite Teil der Fragestellungen verlangte demnach nach einem qualitativen Forschungsdesign.

Die Untersuchung fand von Anfang Februar bis Ende April in Uganda statt. Während in der Hauptstadt Kampala hauptsächlich Literatur und schriftliches Datenmaterial zusammengetragen und Experten interviewt wurden, beruht die ‘eigentliche’ Feldforschung<sup>13</sup> auf dem Aufenthalt im Luwero Town Council.

#### **3.1 Datenerhebung**

##### **3.1.1 Zugang zum Feld**

Die Kontaktaufnahme zu InterviewpartnerInnen und relevanten Umwelten fand in den verschiedenen Phasen meines Forschungsaufenthaltes und auf unterschiedliche Art und Weise statt.

Die ersten beiden Wochen meines Aufenthalts in Uganda wirkte ich an einem Studierendenprojekts der Technischen Universität Wien in Zusammenarbeit mit HORIZONT3000, einer großen österreichischen, nicht-staatlichen Durchführungsorganisation der Entwicklungszusammenarbeit, mit. Eine interdisziplinäre Gruppe von zwölf StudentInnen sollte zwei Semester hindurch zu unterschiedlichen Bereichen – wie ‘nachhaltige Ressourcennutzung’, ‘landwirtschaftliche Vermarktung und Produktion’, ‘lokal angepasste Bauweise’, ‘die

---

<sup>13</sup> Für eine ausführliche Auseinandersetzung mit den Inhalten und Bedeutungen von Feldforschung in der qualitativen Sozialforschung sei auf Flick et al. [1995:189-193], Flick [2007:121-193] sowie Lueger [2000: vor allem 51-98] verwiesen.

Rolle der Frau' und 'die Funktionsweise des Verwaltungssystems' – Daten erheben und analysieren, um am Ende einen regionalen Entwicklungsplan für das Luwero District zu erstellen. Im Rahmen dieses Projekts verbrachte die gesamte Gruppe zwei Wochen in Uganda (die meiste Zeit davon in Luwero Distrikt), wobei wir durch die Zusammenarbeit mit den Projektpartnern von HORIZONT3000, namentlich das IRUDEKA Projekt der Caritas der Kasana-Luwero Diözese, mehrere Dörfer in der Umgebung besuchen und mit den Mitgliedern der dort ansässigen 'Community Based Organisations' (CBOs) sprechen konnten. Viele der CBO Mitglieder bekleideten zusätzlich ein Amt in einer der lokalen Regierungsstrukturen.

In dieser Zeit konnte ich bereits erste Kontakte zur lokalen Bevölkerung knüpfen. Diese waren keine BürgerInnen des Luwero Town Council sondern lebten im angrenzenden Luwero Subcounty. Die aus diesen Gesprächen gewonnenen Informationen konnte ich daher nicht in die Analyse der Partizipationsmöglichkeiten im Luwero Town Council einfließen lassen; sie waren aber eine hilfreiche Hintergrundinformation, die ich zum allgemeinen Verständnis der Stärken und Schwächen der in den weiter unten angeführten Quelltexten beschriebenen Strukturen der direkten Teilhabe nutzen konnte.

Durch die Kooperation mit den MitarbeiterInnen des IRUDEKA Projekts gelang es mir, mehrere BürgerInnen und FunktionsträgerInnen für Interviews zu gewinnen. Viele davon verfügten über Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit den Local Councils, waren BürgerInnen der Stadt Luwero und konnten durch ihre tägliche Arbeit in den Dörfern ihr Wissen weitergeben.

Die Position des 'offiziellen Uganda' wurde einerseits durch die Auseinandersetzung mit Gesetzestexten und Regierungspapieren, andererseits durch Interviews mit Angestellten und politischen RepräsentantInnen der unterschiedlichen Ebenen des Regierungssystems (von LC1 bis zum 'Ministry of Local Government') erhoben. Die MitarbeiterInnen des Luwero Town Council waren entgegenkommend und ermöglichten mir die Einsicht in diverse Besprechungsmitschriften und Stellungnahmen der unterschiedlichen Ausschüsse und Abteilungen. Sie luden mich zu einer Town Council Vollversammlung und zur Budgetkonferenz ein und erlaubten einem Mitarbeiter, mir an diesen Tagen als Übersetzer zur Verfügung zu stehen. Weitere Informationen bezog ich aus Interviews mit ugandischen WissenschaftlerInnen. Der Zugang zum Town Council aber auch jener zu den WissenschaftlerInnen wurde durch meine anfängliche Bindung an HORIZONT3000

sehr erleichtert. Kontakte der NGO zur Makerere Universität und dem deutschen Entwicklungsdienst DED, der wiederum einen 'technical Adviser' im Luwero Town Council stellte, ermöglichten mir, im Forschungsfeld rasch Fuß zu fassen.

Durch meine Teilnahme an einer Vollversammlung und der Budgetkonferenz kam ich in Kontakt mit jenen BürgerInnen, die aktiv am politischen Geschehen teilnahmen, ohne jedoch selbst ein Amt zu bekleiden. Sowohl diese InterviewpartnerInnen als auch die Mitglieder der besuchten CBOs und des IRUDEKA Projekts repräsentieren jenen Teil der Bevölkerung, der von den – sich in den dezentralisierten Regierungsstrukturen bietenden – Partizipationsmöglichkeiten regelmäßig Gebrauch macht. Nichtsdestotrotz stellten diese Personen eine Reihe von Vermutungen an, weswegen 'die Anderen' nicht teilnehmen würden. Auch diese Überlegungen flossen in die Analyse mit ein.

Für meine Forschungsfrage war es allerdings notwendig, auch jene Personen zu Wort kommen zu lassen, die in den politischen Willensbildungsprozess nicht eingebunden waren. Ein ortsansässiger Sozialarbeiter führte mich in das Hinterland des Town Councils und ermöglichte mir durch seine Übersetzungstätigkeit Interviews mit dieser Bevölkerungsgruppe.

### **3.1.2 Sampling**

Die Vorbereitung für die Feldforschung fand in Österreich statt – weit abseits jener Personen, die in der vorliegenden Arbeit zu Wort kommen sollten. Eine Vorab-Festlegung der Samplestruktur war mir zu jener Zeit nicht möglich, da ich weder abschätzen konnte, ob mir die Regierungsstrukturen zugänglich sein würden, noch ob sich die lokale Bevölkerung überhaupt auf Interviews mit mir einlassen würde. Stattdessen entschied ich mich für ein schrittweises Vorgehen, das in der 'Grounded Theory' [Glaser und Strauss; 1988] beschrieben wird. Mit dem 'theoretischen Sampling' [vgl. ebd.:53-85] ist ein Prozess der Datenerhebung gemeint, bei dem „der Forscher seine Daten parallel erhebt, kodiert und analysiert sowie darüber entscheidet welche Daten als nächste erhoben werden sollen und wo sie zu finden sind“ [ebd.:53]. Jeder Tag im Feld eröffnete neue Kontaktmöglichkeiten und mit diesen wurden weitere interessante Aspekte und Themenbereiche angesprochen. Stellten sich zu einem Themenbereich keine weiteren Fragen mehr – Glaser und Strauss [ebd.:68-70] sprechen von 'theoretischer Sättigung' – klammerte ich ihn aus den nachfolgenden Interviews aus und widmete die Zeit der Beforschung der

aus den vorangegangenen Interviews entstandenen Fragestellungen zum Forschungsgegenstand. Diese Vorgehensweise führte zu insgesamt 42 Interviews und neun Gesprächen im Rahmen der teilnehmenden Beobachtung (siehe Kapitel 3.1.3), die sich auf die Gruppen 'ExpertInnen', 'NGO MitarbeiterInnen', 'MitarbeiterInnen des politischen Flügels der Local Councils', 'MitarbeiterInnen des administrativen Flügels der Local Councils' und 'ortsansässige BürgerInnen' verteilte.

Am Beginn der Feldforschung war es mir ein Anliegen, gleiche Anteile von Männern und Frauen jeder Gruppe zu befragen. Dieses Unterfangen musste recht schnell aufgegeben werden. Die vorgefundene Struktur war männlich dominiert: So fand sich etwa unter den leitenden administrativen Angestellten des Luwero Town Councils nur eine Frau. Die – nach meinem Wissensstand – einzige ugandische Wissenschaftlerin, die zu einem für meine Arbeit relevanten Thema forscht und sich zum Zeitpunkt meiner Feldforschung in Kampala befand, war zu beschäftigt, als dass wir terminlich zueinander finden konnten. Als Resultat der beschriebenen Umstände sind Frauen und Männer bloß in der Gruppe der 'ortsansässigen BürgerInnen' ausgewogen vertreten. Jeweils eine Frau findet sich in den Gruppen der 'MitarbeiterInnen des Local Councils' (politisch wie administrativ) und der 'NGO MitarbeiterInnen'. Als 'Experten' wurden im Endeffekt nur Männer befragt.

### **3.1.3 Teilnehmende Beobachtung**

Über zwei Monate hinweg verbrachte ich immer wieder einige Tage im Town Council, um dessen Struktur zu erfassen und mit dessen Alltagspraxis vertraut zu werden. Diese Präsenz erlaubte mir anfangs die Verwendung offener Forschungsverfahren, wie etwa unstrukturierte Gespräche und Beobachtungen. Mit diesem Zugang gelang es mir, mir einerseits Prozesswissen über die Funktionsweise des Local Government anzueignen, andererseits vereinfachten diese ersten Begegnungen die Identifikation jener Schlüsselpersonen, die meine zukünftigen InterviewpartnerInnen werden sollten. „Sich von den Strukturleistungen des Feldes anregen zu lassen“ – beschreibt Lueger [2000:64] diesen Prozess.

Sowohl meine regelmäßige Anwesenheit im Council als auch die mehrmalige Erläuterung meines Forschungsvorhabens war der Akzeptanz meiner Person im Feld förderlich. Die MitarbeiterInnen gewährten mir Einblick in interne Dokumente und ihre Tätigkeitsbereiche, erzählten freimütig von den Herausforderungen ihres

Berufes und luden mich zur weiter oben angeführten Ratsvollversammlung und der ebenfalls erwähnten Budgetkonferenz ein.

Problematisch war der Umstand, dass sowohl die Vollversammlung als auch die Budgetkonferenz (trotz anders lautenden Vorschriften) in Luganda abgehalten wurde. Dadurch war ich auf die Übersetzungstätigkeit eines Mitarbeiters des Councils abhängig. Beide Treffen dauerten mehrere Stunden. Dies hat zwischenzeitig zu gelegentlichen Aussetzern bei der Übersetzungsleistung geführt, sodass oft fünf bis zehn Minuten vergingen, bevor mir mein Übersetzer eine Zusammenfassung des Diskussionsprozesses gab. So gingen mir einige interessante Wortwechsel und Statements verloren, andererseits konnte ich mich auf die gruppenspezifischen Prozesse<sup>14</sup> konzentrieren: Sitzordnung, Gruppenzugehörigkeiten, zur Verfügung gestellte Zeit je SprecherIn, Sprechordnung, hierarchische Beziehungen zueinander, Themenabfolge, und so weiter.

Lueger [2000:98-139] beschreibt das aus Beobachtungsverfahren gewonnene Material als 'flüchtig', das heißt, um es festzuhalten muss es in irgendeiner Form aufgezeichnet werden. Ich wählte dafür ein schriftliches Protokoll. Die daraus entstandene Sammlung aus markanten Aussprüchen, Skizzen, Tabellen und Überlegungen wurde als Sekundärmaterial in den Forschungszyklus eingeführt und konnte so zur weiteren Analyse herangezogen werden. Anfängliche Versuche, mittels Fotografien visuelle Eindrücke festzuhalten, stellte ich rasch ein, da sie merklich das Versammlungsklima beeinflussten.

Die beschriebenen Methoden können als Teil der 'Teilnehmenden Beobachtung' verstanden werden. Denzin [1989:157-158, nach Flick 2007:287] definiert diese Methode als „eine Feldstrategie, die gleichzeitig Dokumentenanalyse, Interviews mit Interviewpartnern und Informanten, direkte Teilnahme und Beobachtung sowie Introspektion kombiniert“. Die Interviews sollen nun im Folgenden kurz beschrieben werden.

---

<sup>14</sup> Die Analyse gruppenspezifischer Phänomene haben Kurt Lewin [1948 und 1963] und Jakob L. Moreno [1934 sowie 2001] in das soziologische Forschungsrepertoire eingeführt.

### 3.1.4 Interviews

Wie bereits erwähnt führte ich insgesamt 42 teilstandardisierte Interviews [nach Flick et al., 2000:351], die durchschnittlich rund 27 Minuten dauerten – das kürzeste zehn Minuten, das längste eine Stunde und 36 Minuten. Abgesehen von elf Interviews, die in Luganda geführt wurden – wobei mir Mr. Opio und einmal Mr. Sendege als Übersetzer zur Seite standen – war die Interviewsprache Englisch.

Am Beginn des Interviews stand meist eine offene Einstiegsfrage. Diese sollte der GesprächspartnerIn die Möglichkeit geben, schnell den eigenen Erzählduktus zu finden und – über diesen Umweg – Vertrauen zu sich und zur Interviewerin zu gewinnen. Bei der Gesprächsführung orientierte ich mich an Themenblöcken, die sich – vor allem in ihrer Schwerpunktsetzung – im Verlauf der Feldforschung änderten und je nach befragter Gruppe unterschiedlich ausfielen. Während ich ortsansässige BürgerInnen nach ihren persönlichen Erfahrungen mit der Politik – lokal und national – befragte, standen bei den MitarbeiterInnen der Local Councils Prozessfragen<sup>15</sup> im Vordergrund. NGO MitarbeiterInnen wurden zu beiden Themengebieten befragt.

Die fünf als 'Experten' ausgezeichneten Personen, sind nach Flick [2007:214f] als Sachverständige ihres Handlungsfeldes zu verstehen. Auch diese Interviews führte ich als teilstrukturierte Interviews, wobei ich mich am 'Experten-Interview' nach Flick [2007:214-220] orientierte: Ich hatte zwar Leitfragen, die ich beantwortet wissen wollte, gleichzeitig bot der Leitfaden genug Flexibilität, um bei der Gesprächsführung auf neue Erkenntnisse reagieren oder nachfragen zu können. Das Hauptaugenmerk dieser Interviews lag auf dem Wissenserwerb, dem Schließen von Wissenslücken sowie dem Austausch über Sichtweisen und Widersprüche, denen ich im Laufe der Feldforschung begegnet war. Im Fall der Experten ging dem Interview immer eine Terminvereinbarung voraus. In allen Fällen wurden die Gespräche in ihren Büroräumen durchgeführt.

---

<sup>15</sup> Die Interviews mit LC MitarbeiterInnen fallen zum Teil auch in die Sparte der ExpertInnen-Interviews. Flick [2007:216] beschreibt eine Form dieses Interviews, als eine die sich auf Betriebswissen konzentriert: dieses zielt auf „Auskünfte zum Verlauf eines bestimmten Prozesses“ ab. Fragen nach bestimmten Prozessen waren aber nur Teil dieses Interviews. Die GesprächspartnerInnen wurden nicht nur in ihrer Rolle als offizielle VertreterInnen der ugandischen Regierung interviewt, sondern auch in Ihrer Rolle als BürgerInnen, die ebenso kritische Überlegungen äußerten und Beobachtungen schilderten. Diese entsprachen oft nicht der offiziellen Position und wurden in die Analyse der Wahrnehmung der Bevölkerung inkludiert.

Für die anderen Interviews sprach ich die einzelnen Personen an, bat um eine halbe Stunde ihrer Zeit und versuchte, uns vom umgebenden Trubel abzuschirmen. Die Chance zu den Interviews entstand oft spontan. Manchmal während einer Busfahrt, in einem Kiosk beim Einkauf, in der Mittagspause der Town Council Meetings oder während den Besuchen in den dörflichen Gebieten. Je nach Interviewsituation bat ich, das Gespräch aufnehmen zu dürfen. Mit der Anzahl der geführten Gespräche bemerkte ich, dass über sensible Sachverhalte, trotz der vorhergehenden Erlaubnis das Diktiergerät verwenden zu dürfen, weit offener gesprochen wurde, sobald das Interview beendet und das Gerät abgeschaltet war. Diese Erkenntnis veranlasste mich generell auf das Aufnahmegerät zu verzichten und mittels Mitschrift das Gesagte möglichst wortgetreu zu dokumentieren. Dies bringt die Ungewissheit mit sich, nicht alle (vor allem im Nachhinein als relevant eingestufte) Wortmeldungen zitierfähig notiert zu haben. In solchen Fällen verwies ich in der Analyse auf die Interviews, ohne ein Zitat daraus anzuführen.

Nach jedem Interview vermerkte ich beobachtete Gefühlsregungen, die ich, während bestimmte Themen angeschnitten wurden, wahrgenommen hatte sowie das Umfeld, in dem das Gespräch stattgefunden hatte. Nach jenen Interviews, die ich mit einem Diktiergerät aufgezeichnet hatte, notierte ich die Aussagen, die erst nach Abschalten des Geräts gefallen sind.

### **3.2 Datenanalyse**

Meine Zeit in Uganda war geprägt von meinem steten Wechsel zwischen Luwero und Kampala. Die Zeit in Kampala nutzte ich um die aufgenommenen Interviews zu transkribieren und über die Inhalte und meine Vorgehensweise zu reflektieren. Hilfreich bei der Dokumentation der Reflexion war das Führen eines Forschungstagebuchs. Auf dessen Seiten ist die Genese zuerst der Fragekomplexe und später der Kategorien nachlesbar. Weiters finden sich darin – neben Literaturtipps und Kontaktdaten interviewter Personen – auch Skizzen über Struktur und Funktionszusammenhänge innerhalb des Local Government Systems. Strauss [1994:151] bezeichnet diese Form von Protokollen als Memos: „(S)ie sind laufende Aufzeichnungen von Einsichten, Ideen, Hypothesen und Diskussionen über die Implikationen von Codes, weiterführenden Gedanken und so fort“. Die Memos sind demnach als Teilanalysen zu lesen [vgl. Lueger, 2000:118]. Dabei wird ersichtlich,

dass die Datenanalyse Hand in Hand mit der Dokumentation des Forschungsprozesses geht.

Für die Analyse der Daten verschränkte ich das Vorgehen im Rahmen der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring [1983, nach Flick, 2007:409-414] mit jenem von Witzel, dessen Analyseansatz er als „Auswertungsprozeß mit dem Ziel vergleichender Systematisierung“ [Witzel, 1982:108] beschreibt. Im Zentrum dieser Strategien steht die Identifikation von ‘Kategorien’ [Mayring, 1995:213] beziehungsweise von ‘sensitizing concepts’ [Witzel, 1982:113]. Diese dienen als „vorläufiges Ordnungssystem für die Erfassung von differenzierten Textstellen aus den Einzelinterviews“ [ebd.]. Der Prozess dieser Identifikation wird als Kodieren beschrieben.

Im Zentrum der Untersuchung standen die Fragen nach den strukturellen und akteursbezogenen Bedingungen der politischen Partizipation in Uganda im Allgemeinen und im Luwero Town Council im Besonderen. Da mich die institutionell verankerten Möglichkeiten in der dezentralen Verwaltungsstruktur interessierten, beziehen sich die analysierten Partizipationsakte auf legale, verfasste und konventionelle Formen der politischen Partizipation.

Als Grundlage für die finale Analyse der Interviews und Beobachtungen schuf ich ein Dokument in dem ich alle Transkripte, Mitschriften und Beobachtungsprotokolle zusammenführte. Als erstes begann ich, die unterschiedlichen Textpassagen zu beschlagworten. Bei einer zweiten Durchsicht wurde erkennbar, dass sich viele der Schlagwörter wiederholten oder in spezifischer Weise miteinander verknüpft waren. Diese wurden in übergeordnete Kategorien zusammengeführt. Hilfreich für diese Zusammenführung war die Auseinandersetzung mit meinem Forschungstagebuch. Hier wurden – während des Forschungsprozesses im Feld – tagesaktuell meine Beobachtungen, Überlegungen, Notizen usw. zum Forschungsgegenstand vermerkt. Die kritische Durchsicht dieses Tagebuchs verhalf mir nicht nur zur Einsicht, dass sich viele der in der Datenanalyse gefundenen Themen und Problemfelder schon in meiner täglichen Reflexion zum Forschungsgegenstand abgezeichnet hatten, sondern die Daten auch auf einem nächsthöheren Abstraktionsniveau miteinander in Verbindung standen.

In einem weiteren Schritt wurden die Inhalte der Kategorien zusammengefasst, paraphrasiert, nochmals reduziert, mit der Dokumentenanalyse abgeglichen und den Forschungsfragen zugeordnet.

Am Ende entstand ein Text, der eine differenzierte Betrachtung des Forschungsgegenstandes erlaubt: Es konnten die abstrakten Strukturen des Local Councils genauso dargestellt werden wie die Funktionszusammenhänge zwischen den Organisationen und ihren Organisationseinheiten. Weiters können die komplexen Interaktionsmechanismen zwischen Organisationen und den BürgerInnen verstanden werden. Es wurden die realpolitischen Wirkmechanismen deutlich, die auf die gegebenen Strukturen einwirk(t)en; genauso können die Anpassungsleistungen der Organisationen auf die sich verändernden Rahmenbedingungen abgelesen werden. Zudem konnte die Sicht der Stakeholder auf 'ihr' politisches System abgebildet werden. Dieses fordert von seinen BürgerInnen die aktive Teilhabe an politischen Entscheidungen und schafft sich Rahmenbedingungen, die – so scheint es – nur bedingt den sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen gerecht werden, die Leben, Arbeiten und schlussendlich auch die politische Teilhabe in Luwero und wahrscheinlich ganz Uganda entscheidend mit-prägen.

Der Text hat sich nahe am 'Material' gehalten; es wurde – von den identifizierten Themenblöcken ausgehend – ein roter Faden durch die Interviewtexte gelegt. So war es möglich, dem Anspruch Witzels [1982:113] gerecht zu werden, der an eine gute Forschungsarbeit den Anspruch stellte: „Der (...) Text formuliert den systematischen Zusammenhang des Problemfeldes auf der Grundlage von im Text eingebauten Originalzitatzen, d.h. wesentliche Argumentationsfiguren aus den Interviews.“



## 4 Fallstudie und Analyse

### 4.1 Historische und politische Information zu Uganda

Im 15. Jahrhundert befanden sich im Süden und Westen des heutigen Uganda fünf feudale Königreiche (Buganda, Bunyoro, Toro, Ankole, Busoga), wobei sich Buganda im 19. Jahrhundert mit seinen administrativen und militärischen Strukturen zu dem dominantesten der fünf entwickelt hatte. Als am Ende des 18. Jahrhunderts Uganda mit seinen noch heute gültigen Grenzen als britisches Protektorat gegründet wurde, konnte sich Buganda seinen Machteinfluss über die rund 40 verschiedenen ethnischen Gruppen [vgl. Nohlen, 2002:819 und Wiebe, 1998:69] im Land sichern. Möglich war dies, da die britische Kolonialmacht in Uganda die Politik der 'indirect rule' verfolgte – eine Form der Herrschaft, bei der sich die Kolonialmacht lokaler Strukturen bedient.<sup>16</sup>

Die Kolonialmacht bediente sich unter anderem folgender Strategien um Uganda zu dominieren: die Einführung eines einheitlichen Schulsystems, Englisch als gemeinsame Sprache, das Christentum als neue Religion und ein zentral gesteuerter Bürokratieapparat. Diese Politik griff allerdings nur bei den lokalen Eliten, während das Leben der Mehrheit der ugandischen Bevölkerung weiterhin durch den jeweiligen Clan, das Dorf, die ethnische Zugehörigkeit und traditionelle Loyalitäten geprägt wurde [vgl. Kannyo, 2004:126].

In den letzten Jahren des kolonialen Uganda formten drei Parteien die politische Landschaft: Die Democratic Party (DP, die vor allem durch katholische Eliten unterstützt wurde), Uganda Peoples' Congress (UPC, welche die ProtestantInnen hinter sich vereinigen konnte) und Kabaka Yekka (KY, die Partei des Buganda Königs und dessen AnhängInnen). Dadurch gab es, im Gegensatz zu vielen anderen afrikanischen Staaten, keine geschlossene, nationale Bewegung, die gegen die Kolonialherrschaft ankämpfte. Noch kurz vor der Unabhängigkeit wurden 1962 Wahlen im ganzen Land abgehalten, die allerdings keiner Partei die absolute Mehrheit brachten. [Vgl. Wiebe, 1998:60f]

Im Jahr 1962 erreichte Uganda die Unabhängigkeit. Bugandas König wurde der erste Präsident der neuen Republik Uganda und Milton Obote, ein UPC Politiker,

---

<sup>16</sup> Zur Vertiefung in die Thematik wird das Kapitel „The Democratic Context: A Historical Overview“ in Kabwegyere (2000) sowie das Kapitel „The Process of Decentralisation“ in Villadsen/Lubanga (1996) empfohlen.

erster Ministerpräsident. Bereits 1966 entmachtete Obote Bugandas König, setzte die Verfassung außer Kraft, führte ein Ein-Parteien-System ein und stärkte dadurch die zentralen Verwaltungsstrukturen. Doch auch seine Amtszeit währte nicht lange. Idi Amin kam 1971 durch einen Militärputsch an die Macht und errichtete eine brutale Diktatur, die erst 1979 durch den Zusammenschluss von Exil-Ugandern und tansanischen Truppen in einem Guerillakrieg beendet werden konnte. Rund eine halbe Million Menschen kamen dabei ums Leben. Die Übergangsregierung, die von der Dachorganisation UNLF – Uganda National Liberation Front – der Exil-ugandischen Gruppen gebildet wurde, konnte sich aufgrund von Machstreitigkeiten nicht lange halten und brachte den Verwaltungsapparat weitgehend zum Stillstand [vgl. ÖFSE, 2006; Kasfir, 1998:52; Nohlen, 2002:820]. Ein Jahr später fanden die ersten allgemeinen Wahlen nach der Unabhängigkeit statt, bei denen Milton Obote, durch Unterstützung des Militärs, neuerlich als Sieger hervorging. Die Verlierer warfen der neuen Regierung Manipulation vor und bildeten Guerrillatruppen, allen voran Yuwero Museveni der die National Resistance Army (NRA) befehligte. Einer der Hauptaustragungsorte des Kriege war das sogenannte 'Luwero Triangle' auf dem Gebiet des heutigen Distrikts Luwero, da die NRA von dort operierte. Der Guerillakrieg dauerte von 1981 bis 1986, kostete abermals mehrere hunderttausend Menschenleben und stürzte das Land neuerlich in politisches Chaos. Erst als die NRA 1986 an die Macht gelangte und Yuwero Museveni Tito Okello, der nach dem Sturz Obotes 1985 für ein halbes Jahr die Führung des Landes übernommen hatte, als Präsident ablöste, konnten die militärischen Auseinandersetzungen beendet werden.

## 4.2 Institutionalisierung der dezentralisierungsbedingten Partizipation in Uganda

### Warum Dezentralisierung?

Afrika gilt als die am wenigsten dezentralisierte Region der Welt [Olowu, 2003:41], Uganda als eine der wenigen Ausnahmen auf dem Kontinent. Einer Studie der Weltbank [Ndegwa, 2002] zufolge ist Uganda hinter Südafrika das dezentralisierteste Land Afrikas.

Im Vergleich mit anderen Ländern der Region wurde in Uganda die Dezentralisierung verhältnismäßig früh rechtlich festgeschrieben und ist mittlerweile weit fortgeschritten [Mitchinson, 2003:1f; Obwona et al., 2000:17; Saito, 2001:4; Ssewakiryanga, 2004:14] Diese Entwicklungen haben GeberInnen [Ndegwa/Levy, 2003; World Bank, 2005:16; USAid, 2002] dazu inspiriert, Uganda als Vorzeigeland in Sachen Dezentralisierung zu präsentieren.

Im ersten Kapitel wurden bereits unterschiedlichen Gründe für die Dezentralisierung als auch ihrer Ziele angeführt. Welche Motive haben nun die ugandische Regierung dazu bewegt, Schritte in Richtung Dezentralisierung zu setzen? Die AutorInnen zu diesem Thema sind sich uneins:

- Dezentralisierung als Strategie nationalen Zusammenhalt zu stärken.

Die Jahrzehnte von der Unabhängigkeit bis zur Machtergreifung Musevenis/NRM waren geprägt von Bürgerkriegen und ökonomischer Instabilität. Dies brachte verschiedene AutorInnen [Ahmad/Brosio/Gonzalez, 2006:7; Onyach-Olaa, 2003:105] zu dem Schluss, die schlechten Erfahrungen mit den bis dahin regierenden Zentralregierungen hätten zu dem politischen Kurswechsel geführt. Dezentralisierung sollte verhindern, dass eine ethnische Gruppe über alle anderen herrscht. In einem so heterogenen Land wie Uganda<sup>17</sup> sollten lokalen Machtstrukturen respektiert und in den Prozess der Entscheidungsfindung miteinbezogen werden.

---

<sup>17</sup> Nohlen, 2002:819f bezeichnet die ethnische Struktur Ugandas in seinem 'Lexikon Dritte Welt' als eine der heterogensten Afrikas. Er unterscheidet vierzig ethnische Gruppen bei einer Bevölkerung von 24 Millionen 2001. Das Ugandische Statistikbüro sprach 2005 von einer Bevölkerungszahl von 26,8 Millionen und zählt 56 anerkannte ethnische Gruppen bei der Volkszählung 2002 [UBOS, 2006a:21]. Die Mehrheitsbevölkerung stellen die Bantu mit rund 50 Prozent, während die Baganda mit 18 Prozent als die politische und ökonomische Elite bezeichnet werden können. Daneben gibt es indische, sudanesische, nilotische und hamitische Gruppen. Die Mehrzahl der Bevölkerung, rund 70 Prozent,

- Dezentralisierung als Machterhaltungsstrategie

Ein weiteres Argument liefert Ahikire [2002:4], die behauptet, die NRM habe die Dezentralisierung genutzt um sich regen Zulauf zu ihrer Bewegung, Unterstützung und damit auch Macht zu sichern. Sie taten dies, indem sie vormals exkludierte Gruppen (wie Frauen und Jugendliche) in die Lokalpolitik einbunden, und das Angebot der staatlichen Dienstleistungen verbesserten. Makara [1996:32] weist darüber hinaus auf die Bedeutung der dezentral organisierten Versorgung der Resistance Councils hin, die den Krieg erst ermöglicht haben und einen wesentlichen Teil zum Sieg beitrugen.

- Dezentralisierung als Finanzierungsstrategie

Manche [Devas/Grant, 2003:307; Makara, 1996:32] nennen den Druck der internationalen GeberInnen als das ausschlaggebende Moment für die Einführung der Dezentralisierung. Die Vergabe von Krediten wurde an Strukturanpassungsprogramme oder Ähnliches gebunden - Dezentralisierung stand als Bedingung hoch im Kurs und musste daher implementiert werden, sollten die Gelder weiterhin fließen.

- Dezentralisierung als Ermächtigungsstrategie

Andere behaupten genau das Gegenteil. So schreibt z.B. Saito [2000a:2], dass Uganda im afrikanischen Kontext einzigartig sei, da die Dezentralisierungsbemühungen nicht aus Geberinitiativen, sondern aus dem Bestreben der Bevölkerung resultiert wären<sup>18</sup>. Makara<sup>19</sup> relativiert diese Einschätzung bezüglich der Teilnahme der Bevölkerung und spricht stattdessen von einem „brain child“ der NRM. Beide Autoren leugnen jedoch nicht den Einfluss, den die GeberInnen seither auf die Entwicklung der Dezentralisierungsstrategie hatten.

Viele der hier angeführten Überlegungen, die Argumente für Dezentralisierung in Uganda liefern, liegen folgende Gedanken zugrunde:

---

gehört christlichen Kirchen an, wobei die Muslime mit rund 12 Prozent eine bedeutende Minderheit stellen. Für eine detaillierte Darstellung siehe UBOS, 2006a.

<sup>18</sup> Diese Einschätzung teilt auch Ssewakiryanga, 2004:9

<sup>19</sup> Makara [1998:32;34] beurteilt Dezentralisierung in Uganda als von der NRM aufgezwungen aber von der Bevölkerung gut aufgenommen.

Erstens, Dezentralisierung fördere per se Partizipation und damit gute Regierungsführung. Die Local Councils erfüllen dabei eine wichtige Aufgabe<sup>20</sup>. Sie spannen einen organisatorischen Rahmen, um einen Austauschprozess zwischen WählerInnen und PolitikerInnen zu ermöglichen.

Hier können zum einen BürgerInnen ihre Wünsche und Nöte artikulieren. Dabei lernen sie in dem Prozess des Aushandelns nicht nur ihre individuellen Interessen zu artikulieren und zu vertreten sondern darüber hinaus auch, auf die Anliegen der anderen TeilnehmerInnen einzugehen. So trägt der Prozess der Partizipation nicht nur zur politischen Bildung bei sondern darüber hinaus zur Entwicklung des Gemeinwohls.

Zum anderen müssen sich die PolitikerInnen hier mit den Anliegen der BürgerInnen auseinandersetzen. Die Verpflichtung zur regelmäßigen Teilnahme zwingt sie, alleine aus Eigennutz, ihre Fähigkeiten als PolitikerInnen nachzuweisen, andernfalls würden sie von den teilnehmenden BürgerInnen zur Rechenschaft gezogen werden. Über den so gedachten Austausch zwischen BürgerInnen und PolitikerInnen soll sichergestellt werden, dass gut angepasste Lösungsstrategien umgesetzt werden.

Zweitens, unterstellen die AutorInnen, die Dezentralisierung als Akt der Partizipation begreifen, gleichzeitig, dass die Bevölkerung Sinn darin sieht, Zeit und Energie auf die aktive Teilnahme an der Lokalpolitik aufzuwenden. Golooba-Mutebi [2004:290] bringt es auf den Punkt, wenn er sagt: „Underlying these assumptions seem to have been the belief that the public felt an active desire to participate in decision-making with a view to influencing the way they were governed and that they had the capacity for such a role“.

Der Partizipationswille wird auch von den PolitikerInnen als gegeben angesehen. Dieser euphemistischen Sicht ist die Beobachtung entgegenzuhalten, dass nicht alle BürgerInnen zu gleichen Teil an der politischen Entscheidungsfindung teilhaben. Wieso welche Personen wie partizipieren und welche Gründe andere Personen davon abhalten, sind Fragen, die in der nachfolgenden Analyse im Zentrum stehen werden.

---

<sup>20</sup> Ein 'Local Council' oder auch Kommunalrat, ist je nach Ebene unterschiedlich zusammengesetzt. Der bürgernächste ist wohl der 'Local Council' auf Dorfebene: Er setzt sich aus allen Mitgliedern des Dorfes zusammen.

### **4.2.1 Die Anfänge<sup>21</sup>**

Der Staat Uganda war ein koloniales Erzeugnis der Briten, die in dem neuen Staat auch die ersten Dezentralisierungsschritte setzten. Im Kolonialsystem der 'indirekten Herrschaft' regierten 'District Commissioners' (Bezirksbeauftragte) mithilfe lokaler Autoritäten. Die Briten hofften durch diese Geste die Unabhängigkeitsbestrebungen zu entschärfen, was ihnen allerdings nicht gelang [Ahmad/Brosio/Gonzalez, 2006:6]. Als Uganda 1962 unabhängig wurde, sah die Verfassung vier Provinzen vor, denen die noch heute gültigen vier Verwaltungsebenen – District, Subcounty, Parish und Village – untergeordnet wurden. Es existierte ein Local Government System, in dem die jeweiligen Einheiten mehrere administrative Funktionen übernahmen. Die entscheidenden Funktionen verblieben jedoch bei der Zentralregierung.

Nur wenige Jahre später (1967) wurde eine republikanische Verfassung verabschiedet. Diese stand mit ihrem zentralistisch organisierten Verwaltungssystem in Widerspruch zum dezentral gedachten Post-Kolonialsystem. Die Machtbefugnisse der lokalen Regierungen wurden durch diese Verfassung und auch durch die Militärdiktatur Idi Amins stark beschnitten. Es erklärt sich von selbst, dass während der Diktatur die Regierung Partizipation weitgehend verhinderte und wenige staatliche Dienstleistungen dem lokalen Markt zur Verfügung stellte. Die BürgerInnen hatten kaum eine Möglichkeit, PolitikerInnen in die Verantwortung zu nehmen. [ Vgl. Scott-Herridge, 2002:21ff, Golooba-Mutebi, 2003:406 und Ssewakiryanga, 2004]

### **4.2.2 Die Rolle der NRA/NRM**

Der Widerstand gegen Idi Amin wurde von der National Resistance Army angeführt. Diese errichtete in den von ihr kontrollierten Bezirken sogenannte 'Resistance Councils' (RC). Diese hatten viele Aufgaben; militärische genauso wie verwaltungstechnische [vgl. Golooba-Mutebi, 2004:291ff und Ssewakiryanga, 2004:7f]: Sie rekrutierten neue Guerillakämpfer<sup>22</sup> und evakuierten ZivilistInnen aus Gefechtszonen; genau so, wie sie sich um Nahrungsmittel und Wasser bemühten, sorgten sie für Recht und Ordnung. Ein weiter Aspekt ihres Wirkens war die Bildung

---

<sup>21</sup>Für eine genauere Darstellung siehe: GoU,2006: Kapitel 2; sowie Villadsen/Lubanga [Hrsg], 1996: Kapitel 2 und 3

<sup>22</sup> In der Literatur konnte kein Hinweis auf GuerillakämpferInnen gefunden werden.

von Foren, in denen BürgerInnen ihre Interessen artikulieren und in welchen – bei Bedarf – Streit geschlichtet werden konnte.

Die Vorsitzenden dieser Councils wurden durch öffentliche Wahlen bestimmt und, sobald das öffentliche Vertrauen schwand, abgewählt. Ssewakiryanga [2004:7] beschreibt den Wahlvorgang folgendermaßen: Die BürgerInnen stellten sich am Wahltag direkt hinter 'ihren' KandidatInnen auf. Die Personen hinter den KandidatInnen wurden anschließend gezählt. Die KandidatInnen mit den meisten Stimmen gewannen. Dieses Verfahren machte, nach Ssewakiryanga, Wahlbetrug unmöglich und wirkte vertrauensbildend. Mit dem Vertrauen wuchsen auch die Machtbefugnisse der Vorsitzenden. Andererseits war die Wahl nicht geheim und setzte jene WählerInnen unter Druck, die ihre Entscheidungen in der Öffentlichkeit nicht frei treffen konnten. Trotz dieser Einschränkungen wurde dieses Verfahren weitgehend als beispielhaft für gelungene Teilhabe gewertet. Kafir [1998:54] meint dazu: „The village-level RCs are a textbook example of participatory democracy, with all adult residents gathering to decide village issues, electing a council to govern and judge local cases, and recalling any elected officials who have lost their confidence.“ Diese Methode war nicht nur billig, sie konnte auch ohne weitere Hilfsmittel an jedem Ort und zu jeder Zeit umgesetzt werden.

Die durch die RCs geschaffenen Strukturen ermöglichten es nicht nur der lokalen Bevölkerung sich in Zeiten des Bürgerkriegs ein Stück weit selbst zu regieren sondern sie stellten gleichzeitig einen wichtigen Teil der politischen Infrastruktur der NRA dar.

Die Errichtung der RCs war wiederum Teil eines größeren Planes. Das '**Ten-Point Program**', das Manifest der Bewegung, beschrieb erstmals die Eckpunkte der 'No-Party-Democracy'<sup>23</sup>, die nach der Machtergreifung der NRA als Regierungsform

---

<sup>23</sup> Das 'No-Party-System' ist ein auf Uganda zugeschnittenes, eigens entwickeltes politisches System. Hier gibt es keine Parteien sondern ein 'Movement', eine Bewegung. Dieser gehören alle BürgerInnen an. Die Ratio ist folgende: Wenn es keine Mitgliedschaft gibt, kann auch niemand ausgeschlossen werden. Wenn es keine Parteien gibt, werden die RepräsentantInnen aufgrund ihrer Leistungen und Vorhaben gewählt, nicht aber wegen einer Parteizugehörigkeit. Letztere war meist durch ethnische oder religiöse Zugehörigkeit bestimmt. Museveni fürchtete in den Anfangstagen der Bewegung, dass die Einführung eines Mehrparteiensystems vor der Etablierung einer großen Mittelschicht das politische System zum Tribalismus zurückführen würde. Das Keinparteiensystem galt weithin als demokratisch. Mit der Zeit wuchs der Druck der ugandischen Zivilgesellschaft und der internationalen Gemeinschaft auf die Einführung eines Mehrparteiensystems. Im Jahr 2004 war der Druck so stark geworden, dass ein Referendum über die Einführung eines Mehrparteiensystems abgehalten werden musste. Im Frühjahr 2006 wurden die ersten Wahlen mit mehreren Parteien abgehalten, bei denen Museveni erneut als Präsident hervorging. (Vgl. z.B.: Dauda, 2006:294; Francis/James, 2003:327; Kannyo, 2004; Kafir, 1998)

durchgesetzt werden sollte. Es lieferte zum einen Gründe für den Kampf gegen die Regierung Idi Amins und ihre Truppen. Zum anderen aber wurde in zehn Punkten ein Plan formuliert, der Uganda langfristig aus der politischen und ökonomischen Krise führen sollte.

Die für die vorliegende Arbeit relevanten Aspekte findet man in den ersten drei Punkten des Programms:

„First, real democracy had to be organized at all levels from the village up by elections to people's committees, by elections to parliament, and on the basis of a decent standard of living so that ordinary people could resist the blandishments of unprincipled politicians. Second, because insecurity in Uganda had been largely the result of state-inspired violence, it could be eliminated through local democracy, a politicized army and police, and absence of corruption at the top. Third, national unity could be consolidated by eliminating sectarianism -- that is, through the removal of politics based on religious, linguistic, and ethnic factional issues.“  
[Byrnes, 1990: <http://countrystudies.us/uganda/54.htm>]

Dieses Ten-Point Program gilt als das erste Dokument, in dem Partizipation und Dezentralisierung eingefordert werden. Über dezentral organisierte Teilhabe sollen Frieden und Zusammenhalt bewahrt, Demokratie ermöglicht und Korruption bekämpft werden.

Als eigentliche Geburtsstunde der Dezentralisierung wird von vielen AutorInnen [vgl. u.a. Ahmad/Brosio/Gonzalez, 2006:7; Golooba-Mutebi, 2004:291; Scott-Herridge, 2002:22; UNDP, 2002:10] das Jahr nach der Machtübernahme Musevenis angesehen. 1987 wurde die Dezentralisierungsstrategie im '**Resistance Councils and Committees Statute**' festgeschrieben und unterzeichnet. Darin wird das politische Profil der RCs geschärft und Dezentralisierung auf allen subnationalen Ebenen eingeführt. Das Statut selbst hat eine Zunahme der Partizipation in Entscheidungsprozessen und eine damit einhergehende Stärkung der Demokratie als Ziele vorgegeben. [Vgl. UNDP, 2002:10 und Ahmad/Brosio/Gonzalez, 2006:7]

Die Mehrheit der scientific community<sup>24</sup> bewertete diese Institutionalisierung der Partizipation als positive Entwicklung: Einerseits wurden Selbsthilfeinitiativen, politische Partizipation und öffentliche Rechenschaftspflicht nicht nur gefördert,

---

<sup>24</sup> Eine Auswahl findet man bei Golooba-Mutebi, 2004:291f

sondern auch gefordert. Andererseits ließen eben diese Entwicklungen umgekehrt auch das Vertrauen der Bevölkerung in ihre Regierung wachsen. Golooba-Mutebi<sup>25</sup> [2004:291ff] erklärt sich die Popularität der RCs aber auch durch folgende Ergänzungen: Nach Jahren des Kriegszustandes wachten die Councils über Recht und Ordnung, beschützten Mensch und Eigentum. Hinzu kam, dass die Vorsitzenden der Village Councils wichtige knappe Güter wie Salz, Zucker, Seife und Benzin verwalteten. Dies brachte ihnen eine Machtposition ein. Diese wiederum wurde auch dafür eingesetzt, die Bevölkerung zur Teilnahme an Versammlungen zu drängen. Die Bevölkerung war demnach mehr oder weniger gezwungen zu partizipieren. Goloobi-Mutebi [2004:292] zieht daher folgenden Schluss: „Consequently, although participation was high and probably influenced decision-making, it was directed rather than spontaneous and therefore, not the elite-challenging variety envisaged by the government.“

Dennoch, in den ersten Jahren der NRM Regierung nahm die Bevölkerung stärker als zuvor und danach an lokalen (politischen) Aktivitäten teil. Mit dem Frieden kam auch das Wirtschaftswachstum. Mit dem wachsenden Wohlstand konnten die bis dahin knappen Güter wieder über die Einrichtungen der freien Marktwirtschaft angeboten werden. Die 'Councils' verloren ihr – de facto – Monopol auf diese Güter. Mit dem Fall des Monopols verloren die Councils aber auch einen Teil ihrer Anziehungskraft. Immer mehr BürgerInnen blieben den Versammlungen fern. Immer weniger waren bereit, freiwillig an Selbsthilfeprojekten mitzuarbeiten oder Geld in lokale Entwicklungsprojekte zu investieren. In der Folge wurden die Versammlungen nicht mehr regelmäßig einberufen und nur jene Projekte, die Zuwendungen von außen bekamen, konnten erhalten werden. [Vgl. McKenzie Smith, 1993 in Golooba-Mutebi, 2004: 293]

#### **4.2.3 Local Government Statute 1993**

Die Staatsführung reagierte mit einer Local-Government-Reform auf diese Entwicklungen. So wurde 1992 ein 'Decentralisation Secretariat' (DS) eingerichtet. Dieses wird als eine vom 'Ministry of Local Government' (MoLG) semiautonome Organisation geführt. Die Aufgabe des DS' bestand hauptsächlich darin,

---

<sup>25</sup> Golooba-Mutebi untersuchte in einer Feldstudie von Jänner bis September 2006 sieben Subcounties in den Distrikten Mukono und Rakai mit Hilfe von quantitativen und qualitativen Methoden die Auswirkungen der Dezentralisierung in Uganda. Seine Einschätzungen zur 'populären Partizipation' hat er in dem 2004 erschienenen Artikel „Reassessing Popular Participation in Uganda“ veröffentlicht, auf die ich mich im weiteren Verlauf öfter beziehen werde.

Maßnahmen der Bewusstseinsbildung zu setzen und die Entwicklung von Ratgebern, Unterlagen und Trainingsprogrammen voranzutreiben. Mit fortschreitender Arbeit legte das DS seinen Fokus auf die Konsolidierung von Dezentralisierungsergebnissen. [Vgl. Villadsen, 1996:62-64]

In Übereinstimmung mit dem Ten-Point-Program setzt auch das 1993 beschlossene 'Local Government Statute'<sup>26</sup> auf Partizipation. Das Statut schafft dafür den Rahmen. Darüber hinaus sollen die von der Zentral- auf die lokalen Regierungen übertragenen Machtbefugnisse die Ressourcen und BeamtInnen der Zentralregierung entlasten. Gleichzeitig sollen Kapazitäten der Lokalen Regierungen im Planen und Haushalten aufgebaut werden. Durch die Delegation bestimmter Entscheidungen auf die lokale Ebene soll direkte Kontrolle ermöglicht, die Effizienz des öffentlichen Sektors gesteigert und die Korruption eingedämmt werden. Erreicht werden soll das durch die Einbindung der lokale Bevölkerung in die jeweiligen Entscheidungsprozesse. Umgekehrt erwartet man sich von diesem Schritt eine stärkere Bindung der Bevölkerung an ihre Region wie auch eine höhere Identifikation mit den in der Region umgesetzten Projekten [Vgl. GoU, 1993 nach Golooba-Mutebi, 2004:293f]. Nicht zuletzt wurden so die Rechte der Local Governments im Sinne der Devolution ausgeweitet.<sup>27</sup>.

In diesem Dokument, ebenso wie schon beim vorausgegangenen Ten-Point Program, wird Partizipation als Instrument verstanden, um die Durchsetzung der geplanten staatlichen Maßnahmen zu unterstützen.

---

<sup>26</sup> In der Literatur findet man auch den Namen 'Resistance Council Act' (Scott-Herridge, 2002:22) oder 'Local Government Resistance Council Statute' (GoU; 2006: 12), wobei 'Local Government Statute' in den neueren Schriften überwiegend Verwendung findet. Die Umbenennung der 'Resistance Councils' in 'Local Councils' fand allerdings erst im Zuge der Einführung der neuen Verfassung 1995 statt.

<sup>27</sup> Vgl. Dauda, 2006: 294, Golooba-Mutebi, 2004:293ff, Scott-Herridge, 2002:22 und Ssewakiyanga, 2004:11: Die Struktur der Local Governments wurde neu definiert: Die Distrikt Ebene bestand demnach aus dem 'District Resistance Council' (der Legislative), dem 'District Executive Secretary' und dessen MitarbeiterInnen (der Exekutive). Die finanzielle Unabhängigkeit der LGs wurde durch die Vergabe von 'block-' und 'equalisation grants', sowie der Vereinbarung ausgebaut, dass mindestens 50 Prozent der lokal eingetribenen Steuern auf demselben Level einbehalten werden sollen. Einige, bis dahin zentral gesteuerte administrative Funktionen wurden extra dafür kreierten Institutionen übergeben, so z.B. das 'Local Government Accounts Committee', das 'District Tender Board' und die 'Local Government Finance Commission'. Jeder Distrikt konnte von nun an durch die ebenso neu gegründete 'District Service Commission' ihre eigenen MitarbeiterInnen anstellen. Kurz: das Statut schuf einen Rahmen in dem ein fortlaufender Devolutionsprozess möglich war.

#### 4.2.4 Verfassung 1995

Im Jahr 1995 wurde nach sieben Jahren Diskussion<sup>28</sup> eine neue Verfassung beschlossen. Der Entstehungsprozess begann mit der Ernennung einer 17-köpfigen Verfassungskommission 1987, die 1992 einen ersten Entwurf vorlegte. Die Kommissionsmitglieder stellten ihren Entwurf unterschiedlichen Institutionen (wie Gewerkschaften, Schulen etc.) aber auch der Bevölkerung auf Parish Ebene vor. Sie erklärten die Bedeutung der Verfassung und sammelten Meinungen [vgl. Wiebe, 1998:82]. Von den rund 20.000 zusammengetragenen, teils in lokalen Sprachen verfassten, Memoranden entstanden mehr als die Hälfte auf Ebene der Dorfgruppen. Hansen und Twaddle [1992:5f in Wiebe, 1998:82] sehen darin einen Hinweis darauf, dass auch nicht-elitäre Gruppen sich am Gestaltungsprozess beteiligten.

Inhaltlich wurden die meisten Maßnahmen des 'Local Government Statute' in die Verfassung übernommen.

Schon auf den ersten Seiten des Dokuments findet man unter 'Democratic Principles' [GoU, 1995: Sektion II (i-iii)] Verweise auf die herausragende Stellung, die Partizipation und Dezentralisierung für die grundlegende Ordnung des Staates haben. Diese Pfeiler sollen nichts weniger als die Regierungsführung legitimieren und dazu beitragen, sie effizient zu gestalten.

"(i) The State shall be based on democratic principles which empower and encourage the active participation of all citizens at all levels in their own governance.

(ii) All the people of Uganda shall have access to leadership positions at all levels, subject to the Constitution.

(iii) The State shall be guided by the principle of decentralisation and devolution of governmental functions and powers to the people at appropriate levels where they can best manage and direct their own affairs."

Kapitel 11 behandelt ausschließlich Prinzipien und Struktur der Local Governments, deren Finanzierung und AkteurInnen. Artikel 176/2/b legt Dezentralisierung als Prinzip fest, um durch Einbeziehung der Bevölkerung in die Entscheidungsfindung demokratische Kontrolle zu erzielen: „Decentralisation shall be a principle applying

---

<sup>28</sup> Zu einer genaueren Beschreibung des Entstehungsprozesses sei auf Waterbury, 1999:165f und Wiebe, 1998:82-87 verwiesen.

to all levels of local government and, in particular, from higher to lower local government units to ensure peoples' participation and democratic control in decision making."

Kurzum, die Verfassung bestätigt demokratische Dezentralisierung als Herzstück ihrer Governance Agenda [vgl. Villadsen, 1996: 107].

#### **4.2.5 Local Government Act 1997**

Neben der Verfassung ist vor allem der 'Local Government Act' (LGA) die heute gültige rechtliche Grundlage für Dezentralisierung in Uganda. In ihm werden die Zusammensetzung und Struktur sowie die Rechte und Pflichten der 'Local Councils' detailliert beschrieben.

In der Präambel des Gesetzestextes ist zu lesen:

„An Act to amend, consolidate and streamline the existing law on Local Governments in line with the Constitution to give effect to the decentralisation and devolution of functions, powers and services; and to provide for decentralisation at all levels of Local Governments to ensure good governance and democratic participation in, and control of decision making by the people; and to provide for revenue and the political and administrative set-up of Local Governments; and to provide for election of Local Councils and any other matters connected to the above.“ [GoU, 1997: Präambel]

Eine wichtige Neuerung im Bereich der Dezentralisierung (gegenüber den vorangegangenen legislativen Texten) stellt die klare Rollenbeschreibung der Zentralregierung und der Local Governments in 'Schedule II' des LGA dar. Grob gesagt soll die Zentralregierung durch Standards und Richtlinien einen Rahmen schaffen, in dem die Local Governments weitgehend unabhängig agieren können. Die Aufgaben der Zentralregierung reduzieren sich damit auf Kontrolle, Unterstützung und Koordination der untergeordneten Regierungsebenen [GoU, 1997: Artikel 97], während den Lokalregierungen – im Sinne der Subsidiarität – viele Machtbefugnisse und die Verantwortung für ein breites Angebotsspektrum an Dienstleistungen übertragen werden. Eine verkürzte Aufstellung soll einen Überblick über die dezentralisierten Funktionen bieten. Im Kapitel 4.5 wird auf partizipationsrelevante Aspekte weiter eingegangen werden.

An die Local Governments wurden unter anderen auch folgende Funktionen übertragen [vgl. Ahikire, 2002:12]

- Erstellung von Entwicklungsplänen für die Region, basierend auf lokalen Bedürfnissen
- Einheben von Steuern und anderen Einkünften des Staates
- Erstellung, Verabschiedung und Umsetzung vom eigenen Budget
- Bestellung von (ständigen) Ausschüssen, Gremien und Komitees zu bestimmten Themen wie Landfragen, Personalfragen oder auch zum Beschaffungswesen
- Aufbau oder Abschaffung von Dienststellen
- Erlass von Verordnungen und Bestimmungen, die im Sinne der Verfassung und anderen legislativen Texten sind
- Management einer großen Bandbreite and Dienstleistungsangebot inklusive: Ausbildung (Grundschule, Sekundarstufe, wirtschaftliche- und technische Grundausbildung sowie Krankenpflege), Spitäler und Gesundheitszentren, Bau und Erhalt von Zubringerstraßen, Wasserversorgung, landwirtschaftliche weiterführende Dienstleistungen, Verwaltung von Grund und Boden, und 'Community Development'

Die eben genannten übertragenen Befugnisse zeigen, dass Dezentralisierung in Uganda zumindest auf dem Papier in Form von Devolution passieren soll<sup>29</sup>. Wie im Theoriekapitel argumentiert, werden in diese 'stärkste' Dezentralisierungsform viele Erwartungen gesetzt und allenfalls mit gelebter Partizipation assoziiert.

---

<sup>29</sup> Der Institutionalisierungsprozess der Dezentralisierung war mit dem LGA 1997 noch nicht abgeschlossen. Der LGA wurde mehrere Male novelliert. Abgesehen davon wurden eine Reihe weiterer Gesetze und Programmpapiere veröffentlicht, die Einfluss auf den Dezentralisierungsfortschritt nahmen. Dazu gehören unter anderen die 'Local Government Finance and Accounting Regulations', das 'District Development Programme', die 'Local Government Programmes' I und II sowie das 'Decentralisation Support Programme'. Eine detaillierte Ausführung zu jeden dieser Texte würde den Umfang dieser Arbeit sprengen. An dieser Stelle sei auf die Arbeit „Sector Wide Approaches and Decentralisation“ von Kasumba/Land (2003) verwiesen, die sich in ihrer Fallstudie zu Uganda mit den verschiedenen Programmen auseinandergesetzt haben.

### **4.3 Struktur und Funktionen der kommunalen Verwaltungs- und Regierungseinheiten**

Die Verwaltungsstruktur im dezentralisierten Land Uganda ist relativ komplex und vielschichtig. Auf der einen Seite agiert die Zentralregierung, die ihre Aufgabe im Verfassungsschutz, dem Erstellen von nationalen Richtlinien, der Inspektion und dem Monitoring der lokalen Einheiten sieht. Diese Aufgaben wurden auf unterschiedliche Fachministerien aufgeteilt und werden von diesen betrieben. Das Ministry of Local Government koordiniert diese Aktivitäten. [Vgl. CLGF, 2007b: 4]

Auf der anderen Seite stehen die lokalen Regierungsstrukturen, die sich folgendermaßen zusammensetzen: Es gibt eine 'City' (Kampala) die sich in fünf 'City Divisions' teilt; 79 'Districts'; 13 'Municipalities', die sich wiederum in 37 'Municipality Divisions' spaltet; 958 'Sub-Counties' und 83 'Town Councils'.

Zusätzlich zu diesen 'Local Government Councils' (LG) gibt es Verwaltungseinheiten, sogenannte 'Administrative Unit Councils' (AU), die sich aus 169 'Counties', 5225 'Parishes' und 44402 'Villages' zusammensetzen. [Vgl. MoLG, [www.molg.go.ug](http://www.molg.go.ug)]

Der Aufbau dieser lokalen Einheiten, den sogenannten 'Local Councils' (LC), unterscheidet sich in ländlichen Gebieten von jenen in städtischen. Während im ländlichen Gebiet fünf Ebenen wirken, sind es im urbanen nur vier.

Kampala, die Hauptstadt, wird als einzige Stadt Ugandas von einem 'City Council' verwaltet. Dieser bildet die höchste lokale Regierungseinheit. Ihm untergeordnet sind 'City Division Councils', 'Ward Councils' und an unterster Ebene die 'Cell Councils', die manchmal auch 'Zone Councils' genannt werden. Am Land finden sich an unterster Ebene 'Village Councils', darüber 'Parish Councils' und dann die 'Subcounty Councils' beziehungsweise 'Town Councils'. Nach dieser dritten Stufe folgen 'County Councils' und schließlich die höchste Ebene der lokalen Struktur, der 'District Council'. In manchen Distrikten gibt es zusätzlich noch 'Municipal Councils'. Diese befinden sich auf derselben Stufe wie die County Councils, haben aber als Local Government mehr Autonomie als die Verwaltungseinheit County Council. Municipal Councils bezeichnen mittlere Städte inmitten rural geprägten Umlandes.



### **4.3.1 Der politische Flügel**

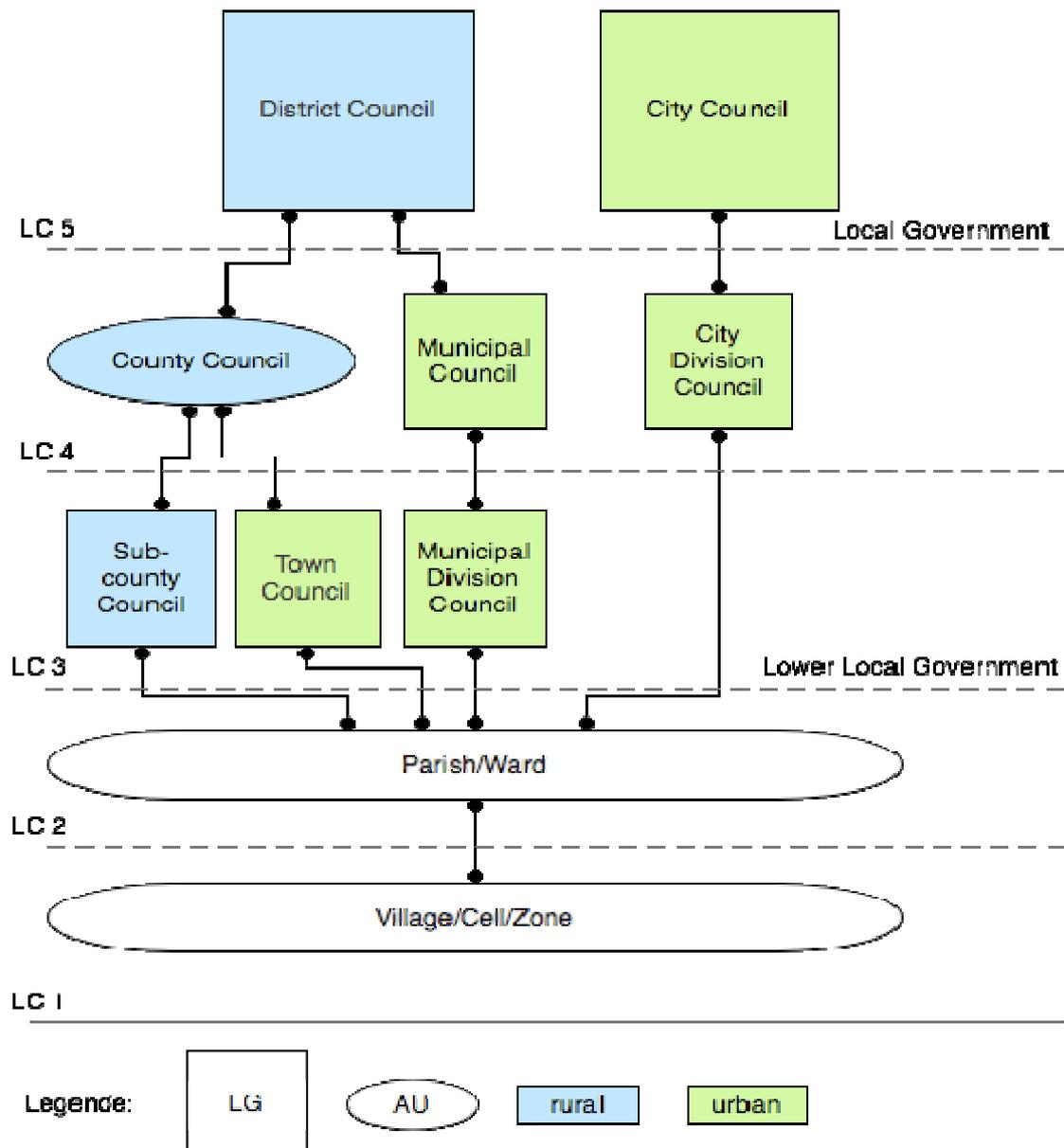
Die Local Government Councils bezeichnen die jeweils höchste politische Instanz in ihrem Kompetenzbereich ('area of jurisdiction'), wobei im ländlichen Gebiet der LC5 District Council (auch 'Local Government') an der Spitze des Systems steht<sup>30</sup>. Dem Distrikt untergeordnet ist das 'Lower Local Government' auf der Ebene LC3, welches der Subcounty Council oder der Town Council bildet. Diese lokalen Regierungsstrukturen sind juristische Personen, die Legislativ- aber auch Exekutivgewalt besitzen.

Auf der anderen Seite gibt es Verwaltungseinheiten (auf den Ebenen 1,2 und 4) deren Aufgabenbereiche in der Beratung und Informationsweitergabe liegen. Die Administrative Unit Councils beraten bei der Planung und Implementierung von Dienstleistungen, überwachen die Erbringungen derselben und unterstützen die Exekutive beim Aufrechterhalten der öffentlichen Ordnung. [Vgl. GoU, 1997: Artikel 4-10;49]

---

<sup>30</sup> Dementsprechend bildet im urbanen Gebiet der 'City Council' die oberste politische Ebene. Da diese Arbeit sich auf einen ländlichen Distrikt fokussiert, in dem weder ein Großstadt noch eine Municipality angesiedelt sind, werden die städtischen Strukturen nicht weiter ausgeführt.

Abbildung 2: Local Government System



Quelle: Eigene Darstellung nach Sewakiryanga, 2004:10 und GoU/Ministry of Local Government, 2006:81. Der Town Council stellt eine Besonderheit dar: Im Local Government Act wird er als urbaner Council ausgewiesen, dem aber anders als ein Municipal Division oder City Division Council weniger Verantwortungsbereiche vom Distrikt übertragen wurden. Ein Town Council befindet sich meist in ländlichen Gebieten weswegen er Teil des fünf-stufigen Modells ist.

Die personelle Zusammensetzung der LCs der unterschiedlichen Ebenen ist im LGA detailliert beschrieben. Da der Luwero Town Council im Mittelpunkt dieser Arbeit steht, wird in Folge näher auf die Organisationsstruktur der Town Councils eingegangen.

#### **4.3.1.1 Zusammensetzung und Wahl der 'Local Government Councils'**

Gemäß dem LGA (Artikel 24(5)) besteht ein Town Council aus:

- Der/Dem Ratsvorsitzenden (Chairperson LC3), die/der in einer Stadt den Titel BürgermeisterIn (Mayor) trägt und durch eine allgemeine, geheime Direktwahl bestimmt wird;
- Einem Stadtrat oder eine Stadträtin (entweder weiblich oder männlich) und einer dezidiert weiblichen Stadträtin pro Parish, die ebenfalls durch allgemeine Direktwahl der Parish-BewohnerInnen bestimmt werden um die jeweilige Dorfgemeinschaft zu vertreten;
- Zwei VertreterInnen (männlich und weiblich) von Menschen mit Behinderungen;
- Zwei VertreterInnen (männlich und weiblich) der Jugend<sup>31</sup>;
- Zwei RepräsentantInnen (männlich und weiblich und über 60) der älteren Bevölkerung.

Diese sechs letztgenannten StadträtInnen werden durch ein Wahlkollegium, bestehend aus den lokalen Einheiten der nationalen Interessensvertretungen und deren Mitgliedern, in den Council gewählt.

- zusätzlich müssen noch so viele FrauernvertreterInnen gewählt werden, dass die Frauenquote im Rat mindestens ein Drittel beträgt.

Nach der Wahl nominiert der oder die Ratsvorsitzende aus den Mitgliedern des Rates das Exekutivkomitee (Executive Committee) und den 'Speaker', der den Vorsitz bei wichtigen Versammlungen inne hat. Der Speaker wird durch einfache Mehrheit im Exekutivkomitee gewählt und vom Rat bestätigt. Das Exekutivkomitee besteht aus der/dem Ratsvorsitzenden, dessen/deren StellvertreterIn, und maximal drei SekretärInnen (Secretaries), von denen mindestens eine weiblichen Geschlechts sein muss. Die Aufgaben des Exekutivkomitees sind vor allem die Initiierung und Formulierung von politischen Richtlinien, sowie die Kontrolle über die Umsetzung derselben. [Vgl. GoU, 1997:Artikel 18; 26]

Neben dem Exekutivkomitee können noch andere ständige Ausschüsse (Standing Committees) eingesetzt werden, die sich zum Beispiel mit Bildung, Finanzen, Gesundheit und Wohlfahrt, Hygiene und Abwassersystemen oder mit öffentlichen

---

<sup>31</sup> Dazu zählen alle BürgerInnen, die zwischen 18 und 30 Jahre alt sind.

Bauvorhaben beschäftigen. Die Anzahl und Namen der ständigen Ausschüsse variiert von Subcounty zu Subcounty [vgl. CLGF, 2007a:239].

In Luwero Town Council tagt ein ständiger Planungs- und Wirtschaftsausschuss (Committee for Finance and Planning) sowie ein Sozialausschuss (Committee for Social Services), die von Ratsmitgliedern besetzt werden.

Die eben geschilderte Organisationsstruktur des Stadtrates (Town Council) trifft auch auf den Distrikt- oder Subcounty Council zu. Die Unterschiede sind minimal. So heißt der oder die BürgermeisterIn 'LC3 Chairperson' im Subcounty Council. Eine vergleichbare Funktion heißt im District 'LC5 Chairperson'. Die Ratsmitglieder auf Distriktebene werden von den BürgerInnen des Subcounties gewählt. Verantwortung und Zuständigkeit der Distriktsverwaltung sind weitreichend. Die Mitglieder des Exekutivkomitees werden als Vollzeitangestellte geführt. Die Höhe ihrer Entlohnung soll der zu tragenden Verantwortung gerecht werden [vgl. GoU, 1997: Artikel 20].

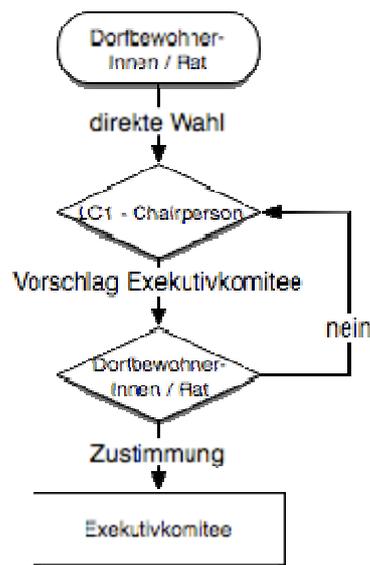
Auf Ebene des Distrikts sind Körperschaften des öffentlichen Rechts eingerichtet: Die 'District Service Commission' [vgl. GoU, 1997: Artikel 56], sind verantwortlich für die Personalagenden der Verwaltungsbediensteten der LCs; das 'Public Accounts Committee' [vgl. GoU, 1997: Artikel 89] ist zuständig für die Wirtschaftsprüfungsberichte der LGs; das 'Local Government Tender Board' [vgl. GoU, 1997: Artikel 92] wickelt die Ausschreibungen ab, und das 'District Land Board' [vgl. GoU, 1998: Artikel 60] ist zuständig für Belange des Landbesitzes.

#### **4.3.1.2 Zusammensetzung und Wahl der 'Administrative Unit Councils'**

Die Zusammensetzung und Wahlmethode der administrativen Einheiten unterscheidet sich von jenen der LGs.

Die Mitglieder des Rates der niedrigsten administrativen Einheit, dem 'Village Council', sind alle DorfbewohnerInnen, die das 18. Lebensjahr vollendet haben. Sie wählen die 'LC1 Chairperson'. Diese ernennt in weiterer Folge die Mitglieder des Exekutivkomitees, die vom Rat (also allen DorfbewohnerInnen) bestätigt werden müssen.

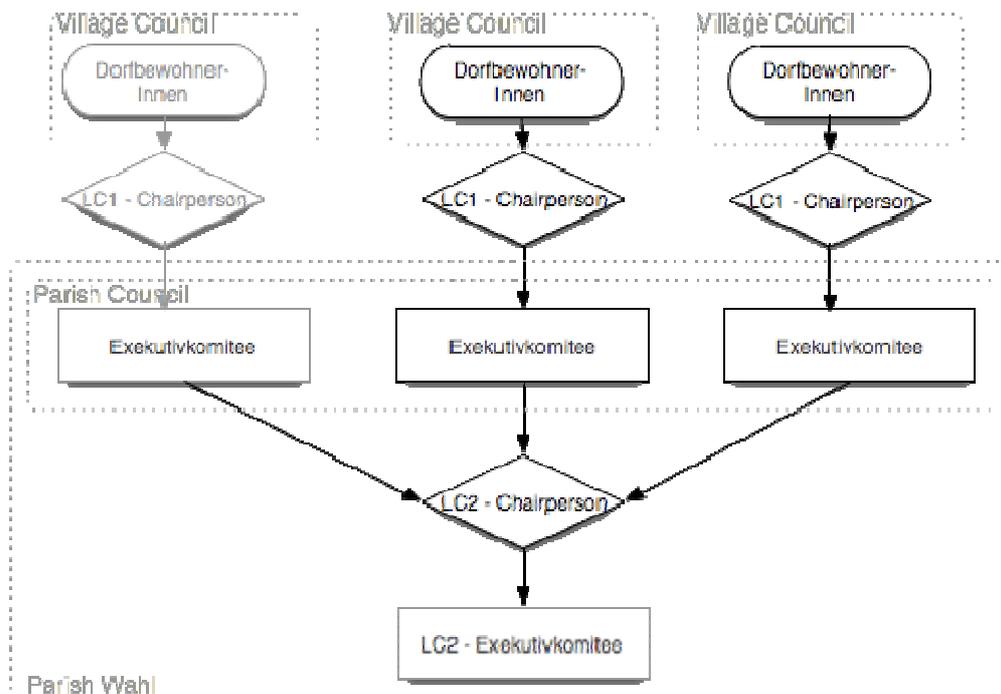
**Abbildung 3: Wahl auf Dorfebene: Ratsvorsitz und Exekutivkomitee**



Quelle: Eigene Darstellung

Die Summe der Exekutivkomitees auf Ebene der Dörfer (in einem bestimmten Landkreis) konstituiert sich zu dem 'Parish Council'. Das Parish Council tritt als Wahlkollegium für die 'LC2 Chairperson' der Parish auf, welche wiederum ein Exekutivkomitee ernennt. Dieses Komitee muss abermals vom Parish Rat bestätigt werden.

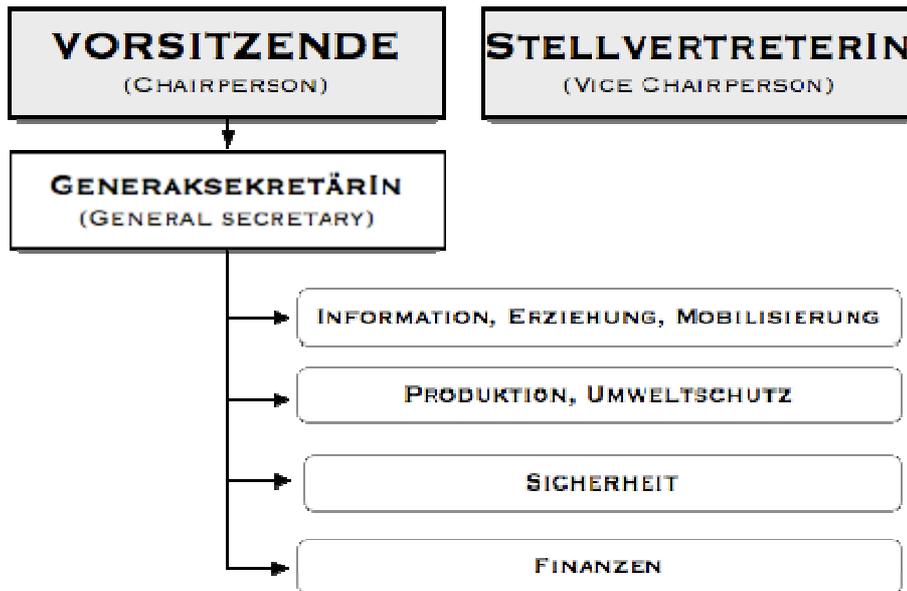
**Abbildung 4: Wahl auf Parisebene: Ratsvorsitz und Exekutivkomitee**



Quelle: Eigene Darstellung

Das Exekutivkomitee [vgl. GoU, 1997:Artikel 48] auf diesen beiden administrativen Ebenen setzt sich aus der Vorsitzenden, deren StellvertreterIn sowie der GeneralsekretärIn und SekretärInnen (secretaries) für Information, Erziehung und Mobilisierung sowie für Sicherheit, Finanzen, Produktion und Umweltschutz. Mindestens ein Drittel des Exekutivkomitees soll mit Frauen besetzt werden.

Abbildung 5: Zusammensetzung des Exekutivkomitees



Quelle: Eigene Darstellung

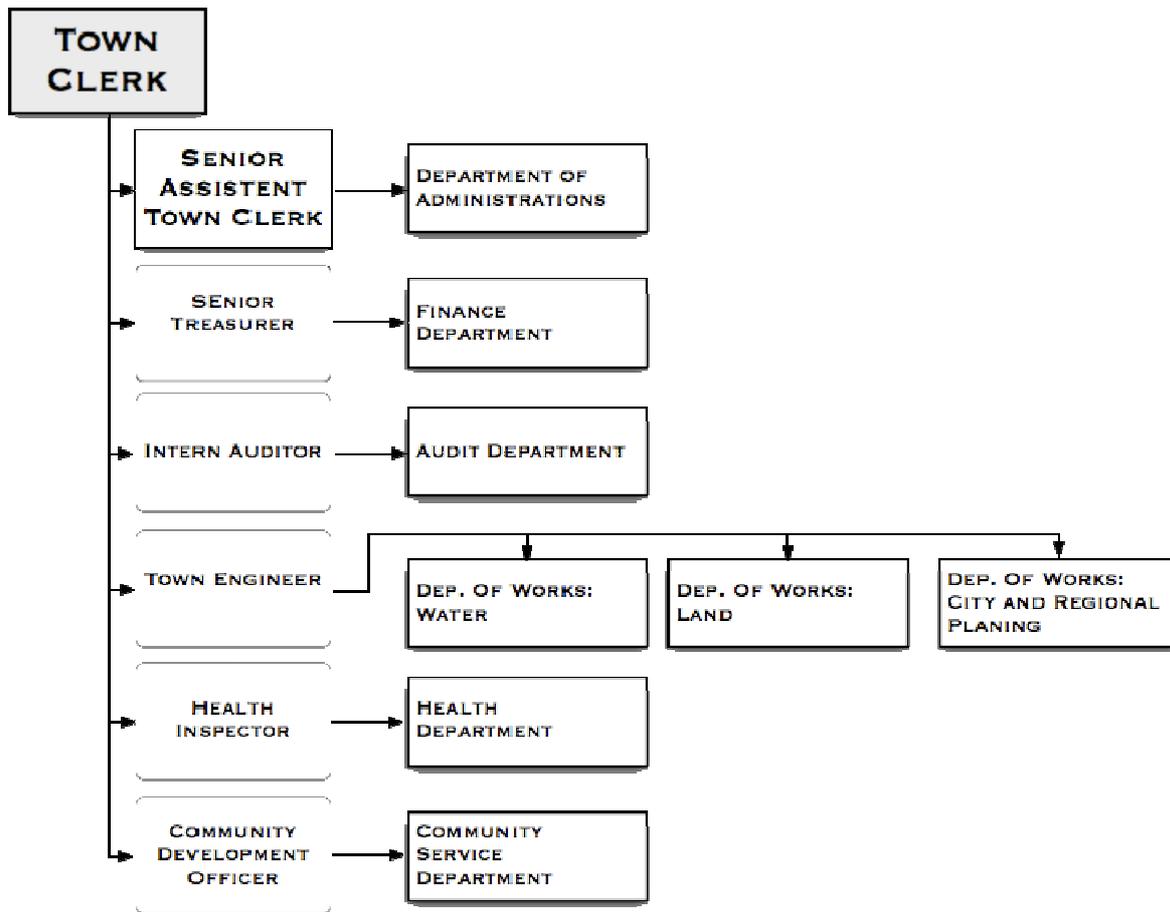
So, wie die Parishes gewählt werden, wird auch der County-Rat gewählt. Hier aber bilden die Exekutivkomitees der LC3 Ebene das Wahlkollegium der LC4 Chairperson. Anders als die Dörfer und Dorfgemeinschaften sind die Counties nur dazu verpflichtet, einE Vorsitzende und deren StellvertreterIn zu wählen.

Die Wahlen werden auf allen Ebenen alle fünf Jahre durchgeführt, wobei all jene Personen wahlberechtigt sind, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, Ugandische StaatsbürgerInnen und bei der Wahlkommission registriert sind.

### 4.3.2 Der administrativ-technische Flügel

Neben diesen politischen, mehr oder weniger direkt gewählten, Ämtern gibt es noch technische oder auch als „administrativ“ bezeichnete Funktionen im lokalen Regierungssystem auf den LG Ebenen<sup>32</sup> drei und fünf.

Abbildung 6: Zusammensetzung des administrativ-technischen Flügels des LTC



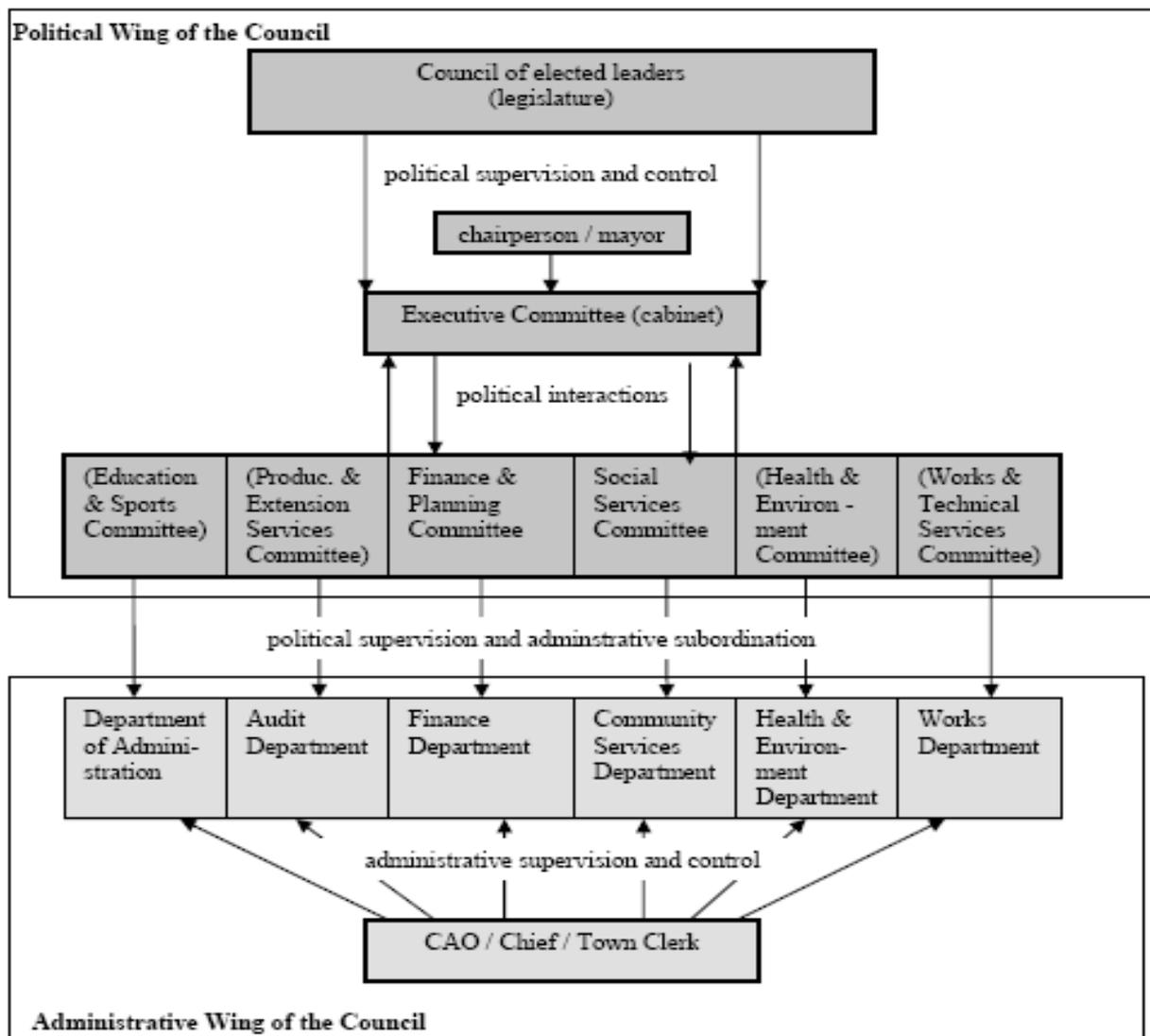
Quelle: Eigene Darstellung

Hierarchisch an höchster Stelle agiert der 'Chief Administrative Officer' (CAO), der als leitender Verwaltungsbeamte oder als leitende Verwaltungsbeamtin im Distrikt den anderen VerwaltungsbeamtInnen auf allen Ebenen vorsteht. Im LC3 repräsentiert der 'Town Clerk' bzw. der 'Subcounty Chief' den CAO. In Luwero Town Council sind dem Town Clerk folgende Abteilungen unterstellt: das 'Department of

<sup>32</sup> eine Ausnahme bildet der 'Parish Chief', der als einziger (bezahlter) Angestellter auf der LC2 Ebene den Staat vertritt. Die Aufgaben des Chiefs wurden durch die NRM Regierung in den 80-ern stark beschnitten und beschränken sich heute vornehmlich auf die Buchhaltung der LC Finanzen, Informationsweitergabe von nationalen Richtlinien und Programmen an die lokalen Führungskräfte sowie der Überwachung des Planungs-, Budgetierungs-, und Implementierungsprozesses. Vgl. GoU, 1997: Artikel 70; Golooba-Mutebi, 2004: 296ff

Administration' (welches vom Senior Assistant Town Clerk geleitet wird); das 'Finance Department' (geführt vom 'Senior Treasurer'); das 'Audit Department' (welchem der 'Intern Auditor' vorsteht); das 'Works Department' (beaufsichtigt vom 'Town Engineer' und aufgegliedert in die Unterabteilungen Wasser, Land und Raumplanung); das 'Health Department' (geführt vom 'Health Inspector') und das 'Community Service Department' (geleitet vom 'Community Development Officer' (CDO)).

Abbildung 7: Politischer und administrativ/technischer Flügel eines LG Councils



Quelle: Eigene Darstellung nach Saito, 2003:57 und LCstaff-04, 12.02.08.

Der politische und administrativ/technische Flügel der LGs kommt in regelmäßigen Abständen zu einer Vollversammlung (Full Council Meeting) zusammen. Dieser können auch die Ratsvorsitzenden der nachrangigen LC-Ebenen, wichtige Persönlichkeiten aus Kultur und Religion, VertreterInnen lokaler NGOs und

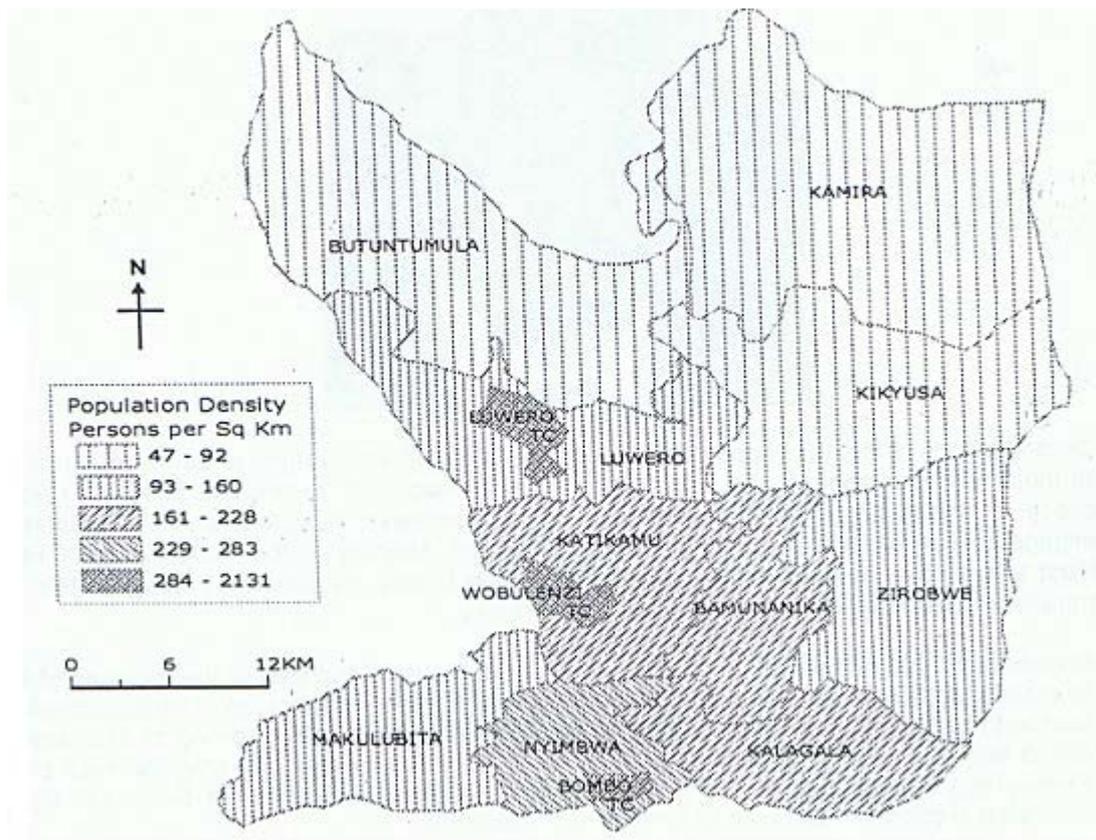
BürgerInnen beiwohnen. Bei diesen Vollversammlungen präsentieren die verschiedenen ständigen Ausschüsse und das Exekutivkomitee jeweils einen Bericht ihrer Aktivitäten und Vorhaben. Anwesende können diese Berichte hinterfragen und aktuelle Entscheidungen diskutieren. Stimmberechtigt sind allerdings nur die politischen Ratsmitglieder. Die Vollversammlung sollte jeden zweiten Monat einberufen werden. Die verschiedenen Ausschüsse und Komitees hingegen sollten öfter (im LGA unbestimmt), je nach der Dringlichkeit der zu besprechenden Themen, zusammentreten [vgl. GoU, 1997: Schedule 3, Artikel 30].

#### 4.4 Luwero Town Council – Sozioökonomische Informationen

Ein kurzer Überblick über die sozioökonomische Situation soll die Rahmenbedingungen, die für die BürgerInnen des Luwero Town Councils gelten, weiter ergänzen. Vor diesem Hintergrund soll die nachfolgende Analyse der wahrgenommenen Partizipationschancen besser verständlich gemacht werden.

Der Distrikt Luwero ist ein hauptsächlich ländlicher Bezirk, dessen Vegetation zu drei Viertel aus Savanne besteht. In den trockenen, nördlichen Gebieten ist die Haupteinnahmequelle die Rinderzucht, während in den fruchtbaren südlichen Teilen des Distriktes alle möglichen Gemüse und Obstsorten angebaut werden. In den städtischen Gebieten arbeitet die meiste Bevölkerung im Gewerbe, doch auch hier wird Landwirtschaft (hauptsächlich Mais und Bananenbau) betrieben [Vgl. Luwero District Local Government, 2007].

**Abbildung 8: Karte aller Subcounties / Town Councils des Distrikts Luwero**



Quelle: Luwero District Local Government, 2007: 4

Luwero Town Council ist ein Subcounty und gleichzeitig die Hauptstadt des Distrikts Luwero. LTC besteht aus sechs Parishes und 19 Dörfern und befindet sich etwa 64 km nördlich der Landeshauptstadt Kampala. Eine der Hauptverkehrsachsen

Ugandas, der Kampala-Gulu-Highway, führt direkt durch die Stadt und sichert die Versorgung. Abgesehen von dieser Hauptstraße und ein paar weiteren geschäftigen Straßen, ähneln die Dörfer des LTC jenen der zwei ländlichen Subcounties - Butuntumula und Luwero Subcounty – die den Town Council umgeben [Vgl. LTC, 2007].

Als eine der drei Städte im Distrikt weist LTC eine hohe Bevölkerungsdichte von rund 1500 Personen pro km<sup>2</sup> auf. Innerhalb der Gemeindegrenzen leben ungefähr 23500 Menschen, wobei die Anzahl der Frauen ein wenig höher ist als jene der Männer. Die Gesellschaft in Luwero ist multiethisch, wobei die Baganda die Mehrheit bilden [LTC, 2007:1]. Bei der letzten Volkszählung 2002 [UBOS, 2006b:7f] betrug der Anteil der Baganda im Distrikt Luwero<sup>33</sup> 71 Prozent. Die Sprache der Mehrheitsbevölkerung ist daher Luganda. In der Bevölkerung dominieren christliche Überzeugungen (katholische und anglikanische AnhängerInnen machen zusammen 69 Prozent aus). MuslimInnen sind mit 22 Prozent vertreten.

Politisch überwiegen Anhänger der NRM im Distrikt Luwero. Bei den ersten Mehrparteienwahlen 2006 für die LGs wurden beinahe ausnahmslos VertreterInnen der NRM gewählt. Das LTC bildet eine Ausnahme: hier sind die meisten gewählten PolitikerInnen als unabhängige KandidatInnen angetreten [Vgl. GoU/Electoral Commission, 2007].

---

<sup>33</sup> Für LTC sind diese Zahlen nicht erhältlich.

## **4.5 Rahmenbedingungen der Partizipation**

Bei der Dezentralisierung werden Aufgaben und Entscheidungskompetenzen von der Zentralregierung in den Verantwortungsbereich der lokalen Regierungseinheiten übertragen. Diese Bindung der Entscheidungsmacht an die lokalen Strukturen gilt als Vorleistung für das größere Ziel: Die Einbindung der Bevölkerung in den gesellschaftlichen Diskussionsprozess. Dieser soll den Prozess der Willensbildung anregen; die Ergebnisse wiederum sollen in den politischen Entscheidungsprozess einfließen [Vgl. Wiebe, 1998:56].

Die Möglichkeiten aktiv zu partizipieren werden von offizieller Seite anders bewertet als von den BürgerInnen selbst. Aus diesem Grund wird in den nachfolgenden Kapiteln beiden Seiten Platz gegeben. Dabei sollen die jeweiligen VertreterInnen mit ihren eigenen Worten zu Wort kommen. Der Fokus wird auf der Perspektive der BürgerInnen liegen, die der offiziellen Version gegenübergestellt werden.

### **4.5.1 Die Perspektive des offiziellen Uganda – gebotene Chancen**

Regierungsdokumente und Gesetzestexte, untermauert durch ExpertInnenwissen, lassen strukturelle Möglichkeiten zur politischen Partizipation erkennen, die auf die offizielle Position Ugandas schließen lässt. Dabei fällt auf, dass im offiziellen Verständnis Institutionen, wie eine lokale Regierungseinheit, genauso Akteurin der Partizipation sein kann wie ein Bürger oder eine Bürgerin.

Den Strukturen immanente Partizipationsmöglichkeiten lassen sich grob in die folgende Bereiche der übertragenen Befugnisse einordnen:

#### **Administrative Dezentralisierung**

Die District Service Commission befähigt die LGs, ihre Personalpolitik weitgehend selbstständig zu betreiben, da sie für die Rekrutierung und Disziplinierung der BeamtInnen im Verwaltungsapparat zuständig ist. Die LGs können ein breites Spektrum an Entscheidungen eigenständig treffen, ohne den höheren Regierungsstrukturen Rechenschaft schuldig zu sein.

Abgesehen davon wurden den LGs auch rechtliche Befugnisse übertragen. Distrikt und Subcounty LGs wurden zu einer juristischen Person, die klagen und verklagt werden kann. Außerdem erhielten sie die Erlaubnis, selbst Verordnungen zu beschließen, vorausgesetzt diese stimmen mit der Verfassung überein [GoU, 1997: Artikel 35-45] und werden von der übergeordneten Local Government Ebene

genehmigt. In diesem administrativen Bereich wurde die Entscheidungskompetenz lokaler PolitikerInnen erweitert. Die BürgerInnen selbst haben hier keine Partizipationsmöglichkeiten.

### **Politische Dezentralisierung**

Die wohl offensichtlichste Partizipationsmöglichkeit bietet die alle fünf Jahre stattfindende geheime und direkte Wahl des Ratsvorsitzenden auf den Ebenen der Village Councils, der Subcounty Councils und der District Councils. Die Ratsvorsitzende bestimmt in weiterer Folge die Mitglieder des Exekutivkomitees. Auf Ebene der Dörfer haben BürgerInnen die Möglichkeit Einspruch gegen die Zusammensetzung des Exekutivkomitees zu erheben, da sie Mitglieder des Councils sind. Auf allen anderen Ebenen bleibt ihnen diese Möglichkeit vorenthalten.

Neben den Ratsvorsitzenden werden auch jene Councillors direkt gewählt, die die Parish im Subcounty-Rat oder das Subcounty im County-Rat repräsentieren.

Eine weiteres institutionalisiertes Partizipationsinstrument liefert die im LGA [ebd.: Artikel 11 und 24] festgeschriebene Zusammensetzung der 'Local Government Councils'. Diese schreibt die Einbindung vormals marginalisierter Gruppen vor (siehe 4.3.1.1 Zusammensetzung und Wahl der 'Local Government Councils', weiter oben). Diese Councillors werden von ihren jeweiligen Interessensgruppen ebenfalls direkt gewählt.

Das Council Meeting bietet – vor allem auf Dorfebene – BürgerInnen die Möglichkeit ihre Anliegen vorzubringen und am Entscheidungsprozess teilzuhaben. Eine Vorgabe über die Frequenz, in der die Ratsversammlungen auf den Ebenen I, II und IV einberufen werden sollen, gibt es allerdings nicht. Für die LGs - Distrikt und Subcounty - gilt „... at least once in two months, at such time and place as the Chairperson may determine...“ [ebd.: Schedule 3, Artikel 9; 31].

### **Finanzielle Dezentralisierung**

Den LGs wurde im 'Schedule 5' des LGA [GoU, 1997] die Befugnis übertragen, bestimmte Steuern und Gebühren selbst einzunehmen. Die auf LC3 eingehobenen Gelder sollen nach einem genau festgelegten Schlüssel verteilt werden. Der Subcounty beziehungsweise der Town Council behält 65 Prozent. Von den übrigen 35 Prozent werden jeweils 5 Prozent an Parish und County Council überwiesen. Die restlichen 25 Prozent werden an die Village Councils verteilt [ebd.: Schedule 5: Artikel 15]. Da die durch Steuern, Lizenzen u.ä. eingenommenen finanziellen Mittel

nicht ausreichen würden, transferiert die Zentralregierung durch ein System von gebundenen und nicht-gebundenen Geldern sowie Ausgleichszahlungen finanzielle Ressourcen an die LGs [ebd.: Artikel 84]. Insgesamt machten diese Transferzahlungen in 2006 mehr als 38 Prozent des Staatshaushaltes aus [vgl. GoU, 2006:22].

Die Ausschüttung der gebundenen Gelder (conditional grants) erfolgt größtenteils über den 'Poverty Action Fund' (PAF). Hier werden Gelder der Zentralregierung, der Geberländern und – Institutionen, sowie von Entschuldungsinitiativen kanalisiert. Die PAF Gelder sind an die fünf Prioritäten des 'Poverty Eradication Action Plan' (PEAP) gebunden<sup>34</sup>: Wasser und umweltgerechte Sanitärentsorgung, allgemeine Grundschulpflicht, ländliche Zubringerstraßen, Landwirtschaftliche Modernisierung, gesundheitliche Primärversorgung und pragmatisch-funktionale Lesekompetenz bei Erwachsenen. Drei Viertel der PAF Gelder müssen an die LGs überwiesen werden. [Kasumba/Land, 2003:10; Kitembo, 2006:37; Mutabwire, 2007:13].

Ausgleichszuschüsse (equalisation grants) sind Gelder die an jene LG ausgeschüttet werden, die hinter den nationalen Standards zurückbleiben. Diese finanziellen Mittel sollen zum Ausgleich zwischen den ärmeren und reicheren Regionen Ugandas beitragen.

Ungebundene Gelder (unconditional / block grants) werden auf Basis der Bevölkerungszahl und Größe des verwalteten Gebiets vergeben. Diese sollen – gemeinsam mit den eingenommenen Steuern – die Grundfinanzierung der LGs sicher stellen [vgl. Nsibambi, 1998:50].

Von diesen drei Transferzahlungen machen die gebundenen Gelder, mit 80 bis 85 Prozent, den größten Anteil an den LG Budgets aus.

Zusätzlich zu diesen drei Kanälen gibt es den 'Local Development Fund', der im Rahmen des 'Local Government Development Programmes' Gelder an die Distrikte und Subcounties transferiert. Diese Gelder sind nicht an bestimmte Sektoren gebunden, sind aber an die Erfüllung von Minimumstandards in der Regierungsführung und ähnlichem geknüpft. Des weiteren müssen die LG zehn

---

<sup>34</sup> Uganda war das erste Land, welches von der 'Highly Indebted Poor Countries' (HIPC) Initiative profitierte. Im Rahmen dessen müssen Gelder statt für Schuldentrückzahlung zur Finanzierung von Armutsreduzierung verwendet werden können. Um sich für die Entschuldung unter der HIPC Initiative zu qualifizieren ist es nötig ein 'Poverty Reduction Strategy Paper' (PRSP) zu erstellen. PEAP ist die ugandische Version dieses Strategiepapiers. PEAP wurde 1997 initiiert – ein Jahr später qualifizierte sich Uganda für die HIPC Initiative. [Vgl.: Francis/James, 2003:327f; Kasumba/Land, 2003:8]

Prozent zur Finanzierung der jeweiligen Projekte beitragen [Vgl. Francis/James, 2003:330; Onyach-Olaa, 2003; ÖFSE 2003:16].

Der Budgettopf der LGs besteht demnach aus den lokalen Staatseinnahmen und den Transferzahlungen. Artikel 78 des LGA [GoU, 1997] stellt fest, dass die Local Governments für die Erstellung und Verwaltung ihres Budgets verantwortlich sind. Das Budget wird mithilfe eines partizipatorischen Planungsprozess erstellt und in einem Entwicklungsplan festgeschrieben. Diese 'Development Plans' basieren auf einer bottom-up Strategie, bei der die Prioritäten von den LC I erhoben, in die Pläne der höheren Ebenen eingearbeitet und schließlich bei der Planungsbehörde, dem District Council, zu einem 'District Development Plan' zusammengestellt werden [vgl. GoU, 1997: Artikel 36]. In diesen Prozess können sich die BürgerInnen vor allem in der Anfangsphase – der Erstellung der 'Village- und Parish Development Plans' – einbringen. Die jährlich stattfindende Budgetkonferenz auf der Ebene des Subcountys bzw. Town Councils bietet eine letzte Chance, die eigene Meinung kund zu tun. Diese Konferenz dient allerdings nur der Präsentation der Vorhaben der unterschiedlichen Departments. Stimmrecht besitzen die eventuell anwesenden BürgerInnen nicht.

## 4.5.2 Aus Sicht der Ansässigen - genutzte Chancen

Die ortsansässigen BürgerInnen<sup>35</sup> sehen ihre Möglichkeiten der Partizipation in den Bereichen der Politik, der Finanzverwaltung und der planerischen Aktivitäten. Als Verfahren der politischen Teilhabe können folgende Instrumente identifiziert werden:

- durch Wahlen und während des Wahlkampfes
- im Budgetplanungsprozess
- durch die Teilnahme an Ratsversammlungen (LC meetings)
- im direkten Kontakt mit den PolitikerInnen<sup>36</sup>.

### 4.5.2.1 Die Teilnahme an Wahlen als Ausdruck partizipatorischer Macht

Zuallererst ist festzuhalten, dass die Wahlen auf Ebene der LC1, LC2 und LC4 seit 2001 nicht mehr durchgeführt wurden. In Uganda wurde 2006 ein Mehrparteiensystem eingeführt und die Funktionsdauer der Regierung auf fünf Jahre verlängert [vgl. GoU, 2006]. Die Wahlen, die in jenem Jahr stattfanden, beschränkten sich auf die Lokalregierungsebenen der Subcountys und Distrikte, sowie auf die Wahl der Parlamentsmitglieder und des Präsidenten. Festzuhalten ist weiters, dass fast die Hälfte (46,8 Prozent) der direkt gewählten Stadträte und Vorsitzenden auf Ebene LC3 ohne GegenkandidatInnen zur Wahl angetreten sind [vgl. Mutabwire, 2007:29]. Betrachtet man die Seite der Wählenden, muss ein besonderes Augenmerk auf den Umstand gelegt werden, dass, um wählen zu dürfen, es einer Registrierung durch die Wahlkommission bedarf. Es fällt auf, dass Uganda-weit durchschnittlich 81 Prozent der potentiellen WählerInnen registriert sind. Im Distrikt Luwero beträgt der Anteil der registrierten WählerInnen gar 87 Prozent [vgl. GoU/Electoral Commission, 2007:1]. Einen Beitrag zu diesem hohen Prozentsatz dürfte der Anreiz der 'registration card' leisten. Diese Karte gilt als Lichtbildausweis und ermöglicht es den BürgerInnen, die eigene Staatsbürgerschaft

---

<sup>35</sup> Der Term 'ortsansässige BürgerIn' wurde aus dem Englischen 'resident' übersetzt. Wir folgen dabei dem Diskurs von Guijt/Shah, beschrieben in "The Myth of Community: Gender Issues in Participatory Development" [1998]. 'Resident' wurde dort gewählt, um den Begriff 'Community' zu vermeiden, da letzterer eine homogene Gruppe von ortsansässigen BewohnerInnen impliziert. Dies soll hiermit vermieden werden.

<sup>36</sup> Der Kontakt zu politischen Oberhäuptern wird von der Analyse der Daten ausgenommen. Der Hintergrund: Es ist nicht gelungen, genügend Material für eine sorgfältige Analyse zu erheben. Die InterviewpartnerInnen bestätigten aber, BürgerInnen würden manchmal Kontakt zu Vorsitzenden auf Ebene LC1 und LC3 suchen, etwa um Unterstützung für Schulgebühren zu erhalten; meist aber wären die Machthaber für sie unerreichbar geblieben.

nachzuweisen oder Kredite zu aufnehmen. Die Wahlberechtigungskarte ist, anders als eine Reisepass, weit billiger und einfacher zu bekommen. AußendienstmitarbeiterInnen der Wahlkommission kommen z.B. an Markttagen direkt in die Heimatgemeinde. Hier sollen sie wahlberechtigte Personen ausfindig machen und ihnen im Zuge dessen die Ausweise ausstellen [Exp-02, 03.04.08; Exp-03, 03.04.08].

Im Gegensatz zur Wahlregistrierung ist die Wahlbeteiligung allerdings weit geringer. Zuletzt nutzten nur 46 Prozent der registrierten WählerInnen ihr Recht auf eine Stimmabgabe. Die Mehrparteienwahlen auf Ebene der Dörfer und Dorfgemeinschaften (die zumeist eine höhere Wahlbeteiligung aufweisen konnten [Exp-02, 03.04.08; Exp-03, 03.04.08]) wurden angefochten und haben seither nicht mehr stattgefunden. Das Parlament war auch am Ende des Forschungsaufenthalts Ende Mai 2008 noch damit beschäftigt, ein Gesetz zu verabschieden, das Wahlen in einem Mehrparteiensystem auf allen Ebenen zulässt. Dabei kreisen die meisten Debattenbeiträge um die Frage, ob es Sinn mache, ein Mehrparteiensystem auf den untersten lokalen Ebenen aufzusetzen, wissend, hier gehe es weniger um politische Programme oder nationale Politik als mehr um persönliche Leistungen und Vorzüge. Ein Interviewpartner auf Ebene LC1 sagt dazu: "We don't know what will come. (...) They said, in other areas parties can work, but at village level: no! Because all people are the same." [LCpol-04, 10.02.08]. In diesem Zitat wird sichtbar, dass die KandidatInnen im Dorf nicht als politische Gesandte einer Partei betrachtet werden, sondern als Nachbarn, Familienmitglieder oder Bekannte, die man kennt und wegen ihrer persönlichen Leistungsbereitschaft und Redlichkeit wählt. Diese Ansicht wird durch die Aussage einer Gesprächspartnerin bekräftigt, die ihre eigene Wahl zur Frauen-Vertreterin dadurch begründet, dass sie eine alteingesessene Bürgerin ist, die wegen ihrer guten Manieren bekannt sei [LCpol-05, 14.03.08]. Auch die Studie von Saito in den Distrikten Mukono, Rakai und Tororo (zwischen 1999 und 2000) ergab, dass Ratsmitglieder<sup>37</sup> vor allem wegen ihrer Vertrauenswürdigkeit gewählt werden: „What is essential is (...) long residency in the locality (fully settled with a proper home), maturity, marriage, and good behaviour.“ [Saito, 2003: 64]

---

<sup>37</sup> Zum damaligen Zeitpunkt konnte das gesamte Exekutivkomitee auf Dorfebene mittels direkter, offener Wahl von den DorfbewohnerInnen gewählt werden. Dieser Modus änderte sich 2001. Von da an kann nur mehr der Ratsvorsitzende direkt gewählt werden.

Das Ausbleiben der Wahlen auf den volksnahen Ebenen führt zu Unsicherheiten innerhalb der Bevölkerung. Diese Ungewissheit hat Auswirkungen auf die Haltungen und Einstellungen der Menschen. Mehrere der InterviewpartnerInnen schienen ihren Glauben in die Politik verloren zu haben. Sie argumentieren, dass ihnen zwar ein Mehrparteiensystem versprochen wurde, welches die Demokratie vorantreiben solle, diese aber sei nie bei ihnen angekommen. Mehr noch: Seit 2001 hätten sie keine Möglichkeit mehr gehabt, ihre Stimme abzugeben. Den Prozess der Demokratisierung erleben sie rückläufig.

Eine ortsansässige Bewohnerin meint dazu: "Some LCs lost hope, because they said the people are in office illegally. So they stopped participating" [Res-09, 14.3.08]. Die nun mehr als sieben Jahre andauernde Regierungsführung der damals gewählten Personen, führt zur Interpretation des unrechtmäßigen Festhaltens an der Macht. Unterstützt wird dieses Argument durch die Beobachtung und Wahrnehmung der BürgerInnen, Museveni sei seit mehr als 20 Jahren im Amt und habe sogar die Verfassung ändern lassen, um dies für eine unbegrenzte Zeit auch zu bleiben. Diese Erfahrung habe die Menschen daran zweifeln lassen, die gegenwärtige Regierung mittels demokratischer Verfahren verändern zu können.

"There is no way you can change these things. And these things are about personal enrichment. So let us just, as long as there is sanity and peace, let us just do our things. Let those who are there let them do what they want until God will help us and the person will go away." [Exp-05, 23.02.08]

Diese Aussage drückt zum einen eine sehr pragmatische Grundhaltung aus: Was nicht zu ändern ist, ist nicht zu ändern. Hier müsse man sich in Geduld üben, am Ende werden die Macher von heute durch andere ersetzt werden. Zum anderen aber drückt sich darin auch eine Art von fatalistischer Grundhaltung der Bevölkerung aus, die von den PolitikerInnen gerne gegeißelt wird. Dieser Fatalismus, so wird angeführt, sei einer der Hauptgründe dafür, dass es so wenig Engagement für politische Angelegenheiten in der Bevölkerung gebe.

Mehrere ortsansässige BürgerInnen erwähnten den Wahlmodus als Faktor, der ihre politische Teilhabe beeinflusse. Bis zu einer Novelle des LGA, die noch vor den Wahlen 2001 umgesetzt wurde, war es üblich, dass sich die WählerInnen im Wahllokal direkt hinter der KandidatIn oder deren Portrait aufgestellt hatten, um das Exekutivkomitee des Dorfes direkt und öffentlich zu bestimmen. Die Reihen der WählerInnen wurden abgezählt – wer die längste Reihe vorweisen konnte, gewann

die Wahl. Diese Methode hatte mehrere Nachteile [GoU, 1999:17 nach Ahikire, 2007:10]: Zum einen kam es zu vielen Verzögerungen oder Abbrüchen, da die Wahl nicht beginnen konnte, solange sich nicht ein Drittel der Wahlberechtigten im Wahllokal eingefunden hatte. Weiters führte diese offene Wahl zu Einschüchterungsversuchen gegenüber den WählerInnen. Zudem konnte die Wahl bei dieser Methode recht leicht manipuliert werden. Speziell wenn die Reihen lang waren, konnten WählerInnen, die schon abgezählt waren, sich am Ende der Schlange wieder einreihen und so noch einmal gezählt werden.

Die bereits angeführte Novelle des Wahlsystems führte – im Sinne einer geheimen und freien Wahl – die Wahlurnen ein. Dieses Verfahren ist im Vergleich zur Reih-Methode aufwändig und teuer. Um die Kosten im Griff zu behalten, wurde auch der Umfang der Wahlen verändert. Seit damals können die WählerInnen nur mehr den Vorsitzenden des LC1 wählen, welcher in Folge die Mitglieder des Exekutivkomitees bestimmt [Exp-01, 07.03.08;]. Dieser Schritt muss als Schritt in Richtung indirekter Demokratie gewertet werden. Trotzdem befürworten die ortsansässigen BürgerInnen diese Umstellung, die es ihnen ermöglicht, sich freier für eine KandidatIn zu entscheiden. "This one is good, secret ballot, because even your wife may not give you her vote. But when you line up, you see that your wife does not give you her vote, so that one was abolished" [LCstaff-07, 11.02.08].

Die Wahlen für die VertreterInnen der Jugend, der Älteren und der körperlich Benachteiligten finden weiterhin durch direkte Wahl ihrer Interessensgruppe statt. Die so bestimmten VerbandsvertreterInnen werden anschließend in das Exekutivkomitee aufgenommen. Auf welche Art und Weise diese Wahlen durchgeführt werden (mittels Wahlurne oder Aufreihen) ist im LGA nicht festgeschrieben. Auch werden diese Wahlen nicht von der Wahlkommission überwacht. Befragte VerwaltungsbeamtInnen und PolitikerInnen im Luwero Town Council wussten über Wahlmodus der verschiedenen InteressensvertreterInnen nicht Bescheid [LCstaff-04, 12.02.08, Full Council Meeting, 05.03.08]. Ahikire [2007:89] stellte jedoch in ihrer Feldforschung zwischen 1998 und 2000 fest, dass auch bei diesen Wahlen die Wahlurne 2001 flächendeckend Verwendung fand. Für die Wahl der VertreterInnen der älteren BürgerInnen muss hinzugefügt werden, dass dieses Vertretungsrecht erst vor kurzem eingeführt wurde. Die nationale aber auch die regionale Organisation der älteren BürgerInnen ist noch nicht fertig aufgebaut, weshalb die vorgegebenen Quoten bislang noch nicht voll ausgeschöpft

werden konnten [vgl. Mutabwire, 2007:28]. Im Luwero Town Council Exekutivkomitee sind noch keine RepräsentantInnen dieser Interessensgruppe vertreten.

Bei der Einschätzung der Wahlen als demokratisches Instrument muss die Manipulation der Wahlen durch die jeweiligen Interessensgruppen gewertet werden. Es scheint, als würde die Regierung die Opposition daran hindern, aktiv in die Regierungsführung einzugreifen bzw. diesen im Rahmen der Oppositionsarbeit zu kontrollieren. Gerade in den dezentralisierten Ebenen werde, so wird behauptet, der Opposition kaum Luft zur freien Ausübung ihres Mandats gelassen. Dies geschehe beispielsweise, indem versucht werde, die führenden Köpfe der Opposition von ihrer Arbeit loszukaufen [Exp-05, 23.02.08], oder aber in dem Polizei und Militär eingesetzt werden, um die Opposition und ihre WählerInnen ruhig zu halten [CMI, 2006, pp. 17-22; Human Rights Watch, 2006].

Beispielhaft: "If you say the government has not delivered A, B, C, the soldiers will come and get you, beat you up, lock you up in jail and sometimes they even kill you. These events are common during times of elections." [NGO/LCpol-01, 09.02.08]

Ein Anderer: "You don't have an opponent, you have an enemy. This will only change gradually – (after all, we only had) five or six elections in 50 years of independence, only that short exercise in democracy. Intimidation is there, definitely!" [Exp-03, 03.04.08]

Diese Statements geben eine Haltung wieder, die auch bei anderen ortsansässigen BürgerInnen gehört werden kann, sofern sie sich als GegnerInnen der NRM begreifen bzw. deklarieren. Gewicht bekommen diese Aussagen dadurch, dass sie, im direkten Gespräch oder bei den Interviews, die Stimme senkten, oder baten, diese Aussage nicht aufzunehmen, zumindest aber verrieten sie ihre Unsicherheit durch einen 'skeptischen Blick' auf das Diktafon.

Auch wenn niemand das Thema vertiefte, haben viele der InterviewpartnerInnen [LCpol-04, 10.02.08; NGO/LCpol-01, 09.02.08; Exp-05, 23.03.08; Res-13, 13.2.08] zu erkennen gegeben, dass Wahlmanipulationen geübte Praxis sei. Die Human Rights Watch [2006] schrieb dazu: "Election officers denied possibly hundreds of thousands of registered voters the right to vote" und berichteten weiters, dass Minderjährige wählen konnten. Der CMI Report [2006:27] führt aus,

dass nicht nur Einschüchterungen stattfinden würden, sondern dass eine beträchtliche Anzahl von WählerInnen von der Wahl mit dem Argument abgehalten worden wären, diese WählerInnen stünden auf keiner WählerInnenliste. Auch die speziell eingerichtete 'Democracy Monitoring Group' kam zum selben Ergebnis. Beim Interview gab der stellvertretende Koordinator Reverend Grace Kaiso folgendes an: "When you look at the whole process, our assessment is that it was not free and fair" [The Monitor, 2006].

Bemerkenswert scheint der Umstand zu sein, dass nicht nur die Wahlen als solche sondern der gesamte Prozess der Wahlen – von der Kandidatur über die Wahlbewegung bis hin zu den Wahlen selbst – als Akt der Partizipation verstanden wird. Während des Wahlkampfes können die Menschen ihre Sorgen und Nöte im direkten Kontakt mit den wahlwerbenden KandidatInnen kundtun. Diese wiederum, so scheint es, würden bei solchen Gelegenheiten mehr versprechen, als sie schlussendlich halten können [NGO/LCpol-01, 09.02.08; LCstaff-07, 11.02.08]. Enttäuschung und Rückzug können als direktes Ergebnis dieser Praxis gewertet werden. Es scheint, als haben die WählerInnen bislang nicht zwischen realistischen und unrealistischen Versprechungen zu unterscheiden gelernt [vgl. Mutabwire, 2007:30]. Dazu gehört, dass Wahlkämpfen auch Stimmenkauf bedeutet. Geschenke, in Form von Getränken, Seife, T-Shirts und Salz gehören zur geübten Praxis einer erfolgreichen WahlkämpferIn und sollen dazu beitragen, sich die Stimmen der zumeist armen Bevölkerung zu sichern [Res-14, 12.02.08; NGO/LCpol-01, 09.02.08; LCpol-04, 10.02.08; Exp-02, 03.04.08; Exp-03, 03.04.08]. Folgende Aussage einer ortsansässigen Bürgerin fasst das Dilemma zusammen: "During election time so many candidates come around and bring some beer, soap or sugar. This affects us. So therefore I elect poor candidates. We know it is not allowed and unfair. But still I rather vote for somebody who gives me beer or soap. That's a problem, because later they don't deliver. They take the money to their friends and family. They need to recover the lost money. " [Res-10, 14.03.08]

Von Seiten der 'ExpertInnen' und RegierungsvertreterInnen wurde oft angeführt, diese Melange aus Bestechung, Armut, Analphabetismus und Leichtgläubigkeit der WählerInnen führe zu dem beobachtbaren Mangel an Interesse und tatsächlicher Information [Exp-01, 07.03.08; Exp-02, 03.04.08; Exp-03, 03.04.08; Exp-05, 23.02.08, NGO-07; 17.03.08; LCpol-07, 19.02.08; LCstaff-09, 19.02.08]. Die Verantwortung für die sogenannte Apathie der BürgerInnen wird damit elegant den

Betroffenen selbst zugeschoben. Mit dieser Argumentation aber wird ein Circulus vitiosus in Gang gesetzt: Die wahrgenommene Zurückhaltung der Bevölkerung wird von den Eliten als mangelndes Interesse interpretiert; als Reaktion auf dieses mangelnde Interesse ziehen die VerantwortungsträgerInnen die Entscheidungen und deren Organisation wieder an sich. Die Kommunikation über anstehende und getroffene Entscheidungen wird daraufhin weiter reduziert, mit dem Ergebnis, dass die getroffene Annahme sich selbst bestätigt.<sup>38</sup>

#### **4.5.2.2 Politische Partizipation durch die Teilnahme an Council Meetings**

Als die Local Councils (damals noch Resistance Councils) formal eingeführt wurden, haben die Menschen an deren Sitzungen regelmäßig teilgenommen. Diese Versammlungen waren gedacht und beworben als 'people's organ', also als Sprachrohr der ortsansässigen BürgerInnen. Hier sollten die Anliegen der BewohnerInnen ernst genommen werden und die Ansässigen konnten ihre Anliegen direkt an Politik und Verwaltung adressieren. Die Quoten der TeilnehmerInnen und der sich aktiv beteiligenden Personen an den Treffen waren hoch [vgl. Golooba-Mutebi, 2004: 291-293; Kisakye, 1996: 39-45; Exp-05, 23.02.08]. Die Euphorie der ersten Jahre war im Zuge der Jahre einer opportunistischen Haltung gewichen. In den Mittelpunkt rückte die Zeit, die man dafür aufbringen musste: Zeit, die man lieber für (zumindest kurzfristig) ertragreichere Tätigkeiten aufwenden wollte.

Ihren Ursprung nahmen diese Councils in jenen Teilen des Landes, die im Widerstand gegen das Obote-Regime und unter Kontrolle der NRA standen. Wie schon an anderer Stelle dieser Arbeit zu lesen war (siehe Kapitel 4.2.2), boten diese Institutionen der NRA Rückhalt, um ihre militärischen Ziele in der Region zu verfolgen. Die politischen Grundfeste dieser Struktur sind daher sehr eng mit der NRM-Ideologie verwoben.

Mehrere InterviewpartnerInnen waren überzeugt, dass KandidatInnen nur dann als Ratsvorsitzende zugelassen wurden, wenn sie sich als NRM PolitikerInnen

---

<sup>38</sup> Siehe dazu auch die Ausführungen von Merton [1995:399-413] zur Sich-selbst-erfüllenden-Prophezeiung in Soziologischer Theorie und soziale Struktur, oder – zuletzt diskutiert – in der Studie "Self-Fulfilling Prophecies: The Synergistic Accumulative Effect of Parents' Beliefs on Children's Drinking Behavior" [Medon et al., 2004:837-845]

deklarierten<sup>39</sup>. Von dieser Annahme ausgehend, ist es nur mehr ein kleiner Schritt hin zur Behauptung, die NRM würde die lokalen Ratsversammlungen für ihre eigenen Zwecke missbrauchen. Auch wenn verschiedene Beispiele für diese Überlegung gebracht wurden, lässt sich die Argumentation jeweils auf die Mobilisierung für oder gegen eine bestimmte Partei bzw. das Regierungsprogramm zurückführen.

War in den Befragungen die grundsätzliche Teilnahme an den Ratsversammlungen positiv beantwortet, interessiert nun die Frage(n) nach den Motiven und Inhalten der Teilnahme.

Auf die Frage, was sie denn am letzten Treffen besprochen hätten, waren zwei Antwortstränge erkennbar. Die einen gaben an, sie wären aufgefordert worden, sich die neuesten Entwicklungen in Verwaltung und Politik anzuhören. Die anderen InterviewpartnerInnen haben auf diesen Versammlungen ausstehende oder zukünftig notwendige Dienstleistungen des Staates gefordert; dazu gehören beispielsweise die Öffnung und Errichtung von Straßen, der Ausbau der Elektrizitätsinfrastruktur aber auch Angelegenheiten der öffentlichen Sicherheit [Res-03; Res-04; Res-05; Res-06; Res-08; Res-10; Res-11; 14.3.08].

“People at the meetings tell things, but you cannot really raise concerns. Last time there was only one issue: The ‘Prosperity For All’ fund” [Res-10, 14.03.08] oder, Bezug nehmend auf die Pflicht der Verwaltungsbehörde, Steuern einzuheben: “Either they now want money from people or they are talking about a particular policy of government” [Exp-05, 23.02.08]. Ein LC1-Vorsitzender sagte: “When the politicians want to tell something to the people, or we get a programme, we mobilise them. And they come and hear about some policy or programmes” [LCpol-04, 10.02.08]. Gefragt, ob das Forum des Council Meetings genutzt wird, um sich mit den Inhalten der präsentierten politischen Entscheidungen auseinander zu setzen, war die Antwort “No” [Res-08, 14.03.08; NGO/LCpol-01, 09.02.08].

---

<sup>39</sup> Exp-05, 23.02.08; NGO/LCpol-01, 09.02.08; Eine der InterviewpartnerInnen behauptete, das diese Bedingung im ‘NRM Act’ niedergeschrieben sei und erst geändert wurde, als das bisherige System 2006 auf das Mehrparteiensystem umgestellt wurde. Aus den mir vorliegenden Rechtsdokumenten (die das Local Government Statute von 1993 allerdings ausschließen) kann diese Behauptung nicht bestätigt werden. Wahr ist vielmehr, dass vor der Einführung des Mehrparteiensystems das National Resistance Movement als Bewegung zu begreifen ist. Im Rahmen dieser Bewegung sollen PolitikerInnen aufgrund ihrer Leistungsbereitschaft und Redlichkeit als Einzelpersonen, anstatt als VertreterInnen einer Partei gewählt werden. Jede oder jeder gewählte Vorsitzende war dadurch NRM zugehörig. Nach der Transformation zu einem Mehrparteiensystem war die NRM nicht mehr die allumfassende Bewegung sondern nur noch eine Partei unter vielen.

Aus den bisherigen Ausführungen lässt sich erkennen, dass die Treffen weniger von den Ansässigen genutzt werden Informationen einzuholen oder gar politische Themen zu diskutieren, sondern dass die Treffen von der Verwaltung benutzt werden, Informationen weiter zu geben, oder, im Falle von politischen Mandataren, gar für Propagandazwecke instrumentalisiert werden. In jenen Fällen aber, wo ortsansässige BürgerInnen bestimmte Informationen oder Serviceleistungen begehren und abfragen, können diese kaum je gegeben werden.

Viele der InterviewpartnerInnen<sup>40</sup> verwiesen auf die Vorzüge der Arbeit für das Gemeinwesen, in Luganda 'Bulungi Bwansi' genannt. Hierbei sei eine jede ortsansässige BürgerIn gefordert gewesen, eine bestimmte Anzahl von Arbeitsstunden der Kommune zur Verfügung zu stellen. In und mit dieser Zeit können Straßen ausgebaut, Brunnenanlagen gepflegt und andere wichtige Arbeiten für das Gemeinwesen erbracht werden. "In our village at the last Saturday of the month people would assemble somewhere, come together to clean the road, sometimes to work on the wells, the school compound. People would do that" [NGO-08, 17.03.08].

Als Hintergrund für die ehemals hohe Bereitschaft zur Arbeit für das Gemeinwesen darf der letzte Krieg mit seinen Folgen gewertet werden. Nach dem Krieg war die meiste Infrastruktur zerstört und die Menschen waren am Wiederaufbau interessiert. Sie waren bereit mitzuarbeiten, um Recht und Ordnung aufrechtzuerhalten und den Frieden zu sichern [vgl. Golooba-Mutebi, 2004:291-293]. Ein weiterer Faktor, der die Bereitschaft der Ansässigen für gemeinnützige Arbeit gefördert hat, war die Androhung von Strafe bei Verweigerung des geforderten Beitrags [vgl. ebd.:297, sowie Exp-04, 09.02.08; NGO-03, 09.02.08; LCstaff-07, 11.02.08]. Muhangi [2007:265] verweist auf die langfristig negative Wirkung, die diese 'Zwangspartizipation' auf die BürgerInnen hatte: „This approach, rather than promoting participation, ended up eroding it, made it unpopular (...)“. Schon seit den Neunzigern vermeidet die politische Kaste den Einsatz von Sanktionen, fürchten sie doch um die für sie wichtigen WählerInnenstimmen.

---

<sup>40</sup> Hier sei besondere Aufmerksamkeit darauf gerichtet, dass diese Sichtweise beinahe ausschließlich von Local Council VertreterInnen oder aber auch NGO-ArbeiterInnen genannt wurde. Die Bevölkerung selbst, scheint der unfreiwilligen Arbeit für das Gemeinwesen nicht nachzutruern. Exp-04; 09.02.08; NGO-03, 09.02.08; LCstaff-07, 11.02.08; Res-13, 13.02.08

Ein NGO Mitarbeiter dazu: „The regime doesn't want to punish their voters. (...) Since the people don't get punished anymore, the people would have to do it voluntarily – so nothing much happens“ [NGO-08, 17.03.08].

Die PolitikerInnen nehmen lieber eine geringe Beteiligung an den kommunalen Arbeitsprojekten in Kauf, als auf unterstützende Stimmen zu verzichten. Dies wiederum führt zu einer sichtbaren Verschlechterung der dörflichen Infrastruktur: Wege werden von der Vegetation überwuchert, Schlaglöcher bleiben unbehandelt, Wasserabläufe der Brunnen sind verstopft und führen zu sanitären Übelständen [LTC, 2008c: 1; NGO-03, 08.02.08; LCstaff-07, 11.02.08].

Ein Lokalpolitiker beschwert sich über die Änderung der politischen Haltung: “Fact is, most of our people they don't want to involve in our active politics, they want to be paid. They ask for money. Like when you go out you find it very bushy you ask them to build something and they ask for money.” [LCpol-03, 12.02.08]. Er erhält Unterstützung von einem Mitarbeiter einer NGO “There are so many things people could do on their own. This means that they need to continue to meet at their own level LC1 and at the parish level. Go back to the issues that they have talked about and see the ones which they could do and do them. And make sure the leaders are really following up. But unfortunately those meetings don't happen.” [NGO-08, 17.03.08]. Dieser Interviewpartner weist auf die Verantwortung beider Seiten hin: Zum Einen liege die Verantwortung bei den BürgerInnen, die sich konkret in den ihnen möglichen Foren nicht nur artikulieren sondern auch einbringen könn(t)en und soll(t)en. Zum anderen liege die Verantwortung aber auch bei den politischen Eliten; diese müssten für die BürgerInnen nachvollziehbar deren Anliegen aufgreifen und die Ergebnisse kommunizieren. Die Foren dafür seien da, sie würden bloß nicht genutzt werden<sup>41</sup>. Durch diese beidseitige Zurücknahme verfällt ein wichtiger Teil der Accountability Mechanik, die den Council Meetings theoretisch innewohnen sollte.

Der Eindruck der ortsansässigen BürgerInnen und die Ergebnisse von Feldstudien und Erfahrungen anderer AutorInnen [Saito, 2003:66; Exp-01, 07.03.08], dass diese Versammlungen entweder gar nicht mehr stattfinden oder in Frequenz und Regelmäßigkeit deutlich zurückgegangen sind, lässt sich durch die vorliegende

---

<sup>41</sup> Die Gründe für die mangelnde Nutzung der bestehenden Foren sind vielfältig und werden weiter unten ausführlich erörtert.)

Untersuchung bestätigen. Auch wenn der LGA ein Council Meeting alle zwei Monate vorschreibt, wird diese Vorgabe nicht eingehalten. Sowohl die ortsansässigen BürgerInnen als auch die verantwortlichen PolitikerInnen gaben an, dass die Frequenz der Treffen sich auf drei bis sechs Monaten ausdehnen würde. Manche der Befragten behaupten gar, sie hätten schon seit vier Jahren nichts mehr von einem solchen Meeting gehört [Res-03; Res-05; 14.03.08].

Es werden viele unterschiedliche Gründe genannt und Vermutungen in den Raum gestellt, warum diese Veranstaltungen nicht wie vorgeschrieben stattfinden.

Eine der Überlegungen setzt bei den persönlichen Befindlichkeiten der betroffenen Personen an: Von den politisch Verantwortlichen über die ortsansässigen BürgerInnen bis hin zu all jenen EntscheidungsträgerInnen, die involviert sein mögen – alle bescheinigen sich gegenseitig 'attitude-problems', die Anderen hätten also persönliche Schwierigkeiten, den Anforderungen der Veranstaltungen gerecht zu werden.

Die direkt gewählten VertreterInnen auf Parish und Subcounty Ebene bekommen Sitzungsgelder. Von Ihnen wird erwartet, dass sie aktiv ihre Wahlkreise bearbeiten. Dabei sollen sie einerseits die Stimmung an der Basis aufnehmen und diese in die politische Tagesarbeit mitnehmen. Andererseits sollen sie – auch übergeordnete – politische Vorgänge und Entscheidungen kommunizieren und verteidigen. Diese Arbeit geschieht kaum. Oftmals wird die fehlende Entschädigung für diese zeitraubende Tätigkeit genannt. Die Sitzungsgelder (für die Teilnahme an Konferenzen, Ausschüssen und ähnlichem) seien kein adäquater Zuschuss für die vielen notwendigen Konsultationen mit den ortsansässigen BürgerInnen. Ein anderer Hintergrund dieser Verweigerung dürfte die unrealistischen Versprechen gewesen sein, die die KandidatInnen in ihren Wahlkämpfen abgegeben haben. Kaum im Amt fürchten sie die Auseinandersetzung mit ihren WählerInnen und meiden daher den Kontakt zur Basis. [LCstaff-05, 05.03.08; NGO/LCpol-01, 09.02.08]

Die gewählten Räte auf Ebene der Dörfer bekommen für ihre Arbeit keine Entschädigung. In der Einkommenspyramide auf unterster Ebene ist der Parish-Chief angesiedelt. Einer von ihnen gab folgendes zu Protokoll: "They don't get money. They should at least be given something monthly for their work. You work all that without earning, that is not good. People may lose hope. People then decide to sit at home." [LCstaff-07, 11.02.08]. Mit dieser Argumentation versuchte er zu

erklären, warum die Parish-Meetings von LC1-Vorsitzenden und deren MitarbeiterInnen so spärlich besucht werden. Golooba-Mutebi [vgl. 2004:295] kam zu einem ähnlichen Ergebnis. Lokale Politiker würden die Meetings nicht regelmäßig nutzen, weil sie weder für ihre Zeit noch die sonstigen Aufwände bezahlt werden würden.

Auf einem gut besetztem Town Council Meeting (am 05.03.08) waren die finanziellen Zugeständnisse der PolitikerInnen eines der Hauptthemen. Gefragt, warum die Meetings nicht regelmäßig abgehalten würden, war ihre Antwort, sie fänden nicht statt, da die Ansässigen nicht kämen, wenn nicht auch Verpflegung angeboten würde. Diese Sicht wird von NGO-VertreterInnen bestätigt [NGO-08, 17.03.08], die ihrerseits versuchen die Teilnahme zu steigern, indem sie entweder Essen anbieten oder eine Theatergruppe auftreten lassen – "you have to offer them something" [NGO-01, 06.03.08]. Weiters wird des Öfteren angeführt, die BewohnerInnen wären zu arm, um den Wert der Meetings richtig (ein)schätzen zu können: "They say, at the end of the day, what will I get? Then I better concentrate on my work" [NGO/LCpol-01, 15.03.08]. Verstärkt wird diese Sicht durch die Einschätzung der Betroffenen, die Mächtigen hätten ihre Entscheidungen schon längst getroffen und würden diese Treffen nur dafür nutzen, ihren Entscheidungen die notwendige Legitimation zu geben [LCpol-04, 10.02.08].

Ein weiteres Problemfeld macht sich mit dem Anspruch auf, diese Meetings müssten partizipativ sein. Selbst wenn der Anspruch von PolitikerInnen erstgenommen werden würde, bleibt die Vermutung, die TeilnehmerInnen würden sich zurückhalten. Folgende Erklärung wird dafür von vielen sogenannter ExpertInnen angeboten: Die Armut und mehr noch der damit verbundene Mangel an Bildung und die gering ausgeprägten 'social skills' würden die TeilnehmerInnen daran hindern, auf öffentlichen Veranstaltungen aufzustehen und für ihre Belange einzutreten [CLGFb, 2007:7; Exp-01, 07.03.08]. Beispielhaft dafür ein Zitat eines NGO Mitarbeiters [NGO-06, 08.02.08], der seit vielen Jahren in die Gemeinwesenarbeit auf Dorfebene involviert ist: „It is not the culture of the people to talk at civic meetings. People were not supposed to talk, but to listen. The people need education and self-esteem to talk.“ Hinzu komme, dass die Geschichte des Landes geprägt sei von politischen Programmen und Entscheidungen, die Top-Down durchgesetzt wurden. Gelebte Opposition gegen die Mächtigen konnte gesundheitsgefährdend sein. Ein Politikwissenschaftler von der Makerere Universität

in Kampala verstärkt das Argument mit der Aussage, es gebe selbst auf der Universität unter den Lehrenden keine Streit- und Diskussionskultur. Diesen Mangel führt er auf die Unterdrückung jeder Opposition durch die NRM zurück<sup>42</sup>.

Es kann also festgestellt werden, dass die Teilnahme der BürgerInnen an diesen Meetings gering ist. Einige Überlegungen dazu wurden weiter oben bereits angestellt. Eine mögliche weitere Ursache kann auch in der Art und Weise der Werbung und Mobilisierung für diese Treffen gefunden werden.

Munyonyo [1999:39] behauptet, dass die Councils als entfernte, unerreichbare Einrichtung erlebt werden würden und die ortsansässigen BürgerInnen deswegen wenig Interesse an diesen Veranstaltungen hätten. Munyonyo führt diese Wahrnehmung auf die schwache Mobilisierung von Seiten des LC zurück. Auch Nkalubo [2007:67] erkennt die Mobilisierung als Schwachstelle. Die offiziellen VertreterInnen der Politik nennen drei Verfahren der Mobilisierung:

- Ein Verwaltungsbediensteter (Sekretär für Mobilisierung) geht von Tür zu Tür und lädt die BürgerInnen persönlich ein
- Anschläge am Verwaltungsgebäude informieren die BürgerInnen über das nächste Treffen
- Einladungen werden über das öffentliche Lautsprechersystem ausgesprochen

Jede dieser Werbemethoden hat nur eine begrenzte Reichweite: Keine der interviewten ortsansässigen BürgerInnen schien von den Aushängen zu wissen; Den Verwaltungsbediensteten wurde vorgeworfen ihre Pflichten nicht allzu ernst nehmen und absichtlich unangenehme BürgerInnen auszuschließen; und das Lautsprechersystem erreiche nur die BewohnerInnen in dessen unmittelbarer Umgebung. So bleibe den ortsansässigen Personen nur die Mundpropaganda des sozialen Netzwerks, die sie über die wichtigen Entwicklungen und Veranstaltungen informiere.

Als wären die bislang genannten Einschränkungen noch nicht genug, scheint es, als wäre der Mobilisationsprozess gelegentlich besonders exklusiv angelegt. Auf Ebene

---

<sup>42</sup> Er sagte: "I don't want to be seen to be criticising the government, I want to be seen to be the blue eyed boy, or the blue eyed girl of government. So the moment you speak something a little bit critical against the government positions or policy, they say: you see he hates NRM, so you are labelled and sometimes perhaps denied opportunities. So people rather are silent. Look at this university. There is not much activity really in terms of debating national issues. You would have expected vibrancies here. I have tried to talk to my colleagues. (...) I said, why don't we do A,B,C,D,E - but nothing. Economics, have you ever heard them engaging about economic issues and policies? Nothing. People don't seem to be interfacing with government and the government thinks it can do it alone. (Exp-05, 23.02.08)

des LC3 im Luwero Town Council, lädt der Ratssekretär alle Mitglieder des Rats und die Meinungsmacher ein. Warum jemand eingeladen oder nicht eingeladen wird, kann niemand zufriedenstellend erklären. Ein Mitglied der Verwaltung meinte, es würden jene eingeladen werden, die den Vorsitzenden während des Wahlkampfes unterstützt haben [LCstaff-05, 05.03.08]. Auf einer Vollversammlung des Rats meinte eine der sieben anwesenden Personen aus dem Kreis der ortsansässigen BürgerInnen: "It depends on the interaction you have with your chair. Me, my relation is he is a close, close friend" [Res-02, 05.03.08]. Ein Ansässiger, der nicht eingeladen war, meinte, auf diese Weise wäre sichergestellt, dass sich die PolitikerInnen unkontrolliert bereichern könnten: "These councillors most times during campaigning spend a lot of money, so once they are voted into power, (they) try and recover their money. It is very dangerous to again invite people who have voted you to come (into office), because then you'll never reach your interest. So what they do, they try to keep us out, they do not inform us." [NGO/LCpol-01, 15.03.08]

Für BeobachterInnen scheinen diese Treffen einer in sich geschlossenen Gruppe vorbehalten zu sein. Auch wenn sie nicht alle offiziell per Brief eingeladen wurden, über das soziale Netzwerk wurden am Ende die 'richtigen' Personen informiert. Man kennt und grüßt sich. Die Frage nach dem Namen und Beruf der Anwesenden, konnte von Seiten der Council Mitglieder immer beantwortet werden. Die meisten unter Ihnen waren – zumindest in der Vergangenheit – MitarbeiterInnen der Local Councils [Full Council Meeting, 05.03.08].

Auf Ebene der Dörfer ist eine jede ortsansässige BürgerIn per gesetzlicher Definition Mitglied des Councils. Trotzdem überwiegt die Einschätzung, man müsse entweder dem NRM nahestehen um eingeladen zu werden, oder aber man müsse gebildet genug sein, um einen nützlichen Beitrag für die Weiterentwicklung der Themen der Sitzung beitragen zu können. Für die Annahme, ein Naheverhältnis zum NRM könne hilfreich sein, stellvertretend folgende Stellungnahme: "It's funny. Sometimes you see that five people meet and talk, but other residents are not informed. The people only invite their own people. They have people they like and those they hate. If you never supported them at election time you are not invited. They meet secretly and you only hear from neighbours." [Res-10, 14.03.08]. Für die zweite Annahme, Bildung sei Voraussetzung: "It depends on the books you have read and thus how you can advise the chair" [Res/LCstaff-02, 14.03.08]. Die

letzte Aussage wird durch die Beobachtung gestützt, dass eher jene ortsansässigen BürgerInnen eingeladen werden, die in relativem Wohlstand leben als solche, die offensichtlich arm sind.

Eine weitere Variable, die die Teilnahme an den Treffen mitbestimmt, ist die Wahl des Wochentags an dem eine Versammlung einberufen wird. Vor allem in städtischen Gebieten, wie z.B. Luwero Town Council, werden die Councils schlecht besucht, die unter der Woche und jene besser, die am Wochenende stattfinden. Das mag mit dem Umstand zusammenhängen, dass viele der BürgerInnen im städtischen Gebiet nicht im eigenen Haushalt und Garten arbeiten, sondern Lohnarbeit an mehr oder weniger weit entfernten Arbeitsplätzen nachgehen. Es fällt ihnen daher leichter, solche Treffen zu besuchen, die am Wochenende anberaumt sind [LCpol-04, 10.02.08; Res/LCstaff-02, 14.03.08]. Saito [2003:68] zeigt weiters auf, dass die Treffen oft viel zu kurzfristig einberufen werden. Manch potentielle TeilnehmerIn bleibt dem Treffen fern, da so spontan die Alltagsagenden nicht aufgeschoben werden können.

An diesem Punkt kann festgestellt werden, dass etwas im System der direkten Demokratie in Uganda falsch läuft: Das Klima ist von gegenseitigem Misstrauen geprägt. Bereits etablierte Strukturen sind wieder in sich zusammengebrochen. Politische Strukturen werden als korrupt, kritische Anmerkungen zum politischen Geschehen werden als für die Gesundheit abträglich erlebt. Der Wille zur Zusammenarbeit ist kleiner und nicht größer geworden. Strukturelle Mängel werden als Auswüchse persönlichen Machtstrebens interpretiert, wie umgekehrt persönliches Machtstreben gerne hinter strukturellen Mängeln versteckt wird. Nach den Jahren des Aufbruchs folgte eine Zeit der Stagnation die nun in einer Art von Abwärtsspirale die bestehenden Strukturen und Klüngel verfestigt und direkte Beteiligung mehr und mehr zurückdrängt.

Wie bereits erwähnt, integraler Bestandteil der Dezentralisierung ist die Einbeziehung der Anliegen der Ansässigen. Der gelebte Austausch von PolitikerInnen und ihren WählerInnen, das direkte Aufeinandertreffen der beiden Gruppen ist das Medium der Wahl. Wenn aber diese Treffen nicht stattfinden oder aber die Ansässigen nicht teilnehmen, kann weder von Teilhabe noch von Informationsaustausch gesprochen werden. Im gegenwärtigen Setting können zwar die Eliten ihre Interessen durchsetzen, jene der einfachen Ansässigen bleiben aber auf der Strecke.

BürgerInnen scheinen ihre PolitikerInnen und Verwaltungsbediensteten weitgehend als korrupte, eigennützige Persönlichkeiten wahrzunehmen, deren Aufruf zur Mitgestaltung nicht ernstgemeint ist. Stattdessen dienen Mobilisierung und die Einberufung von Versammlungen der Legitimation ihrer Handlungen. Die Interessen der Wählerschaft verfolgen sie nicht. Diese Einschätzung trägt zu der oft genannten politischen Apathie der Bevölkerung bei, da sie keinen Mehrwert in ihrer Teilnahme sehen. "You call a local council meeting and everybody says: no, I am going to town for bread. Because this meeting isn't giving me anything (...) if they know there is benefit and that the people that decide, who are in the leadership positions, are using them for their own ends, then many people are just going to walk away." [Exp-05, 23.02.08]

Die fatalistische Starre in die potenzielle TeilnehmerInnen zu verfallen scheinen wenn es um Politik geht, entzieht der Partizipation die Grundlage. Denn hier beißt sich die Katze in den Schwanz, denn: gerade die aktive Teilnahme an den Treffen und gestalterischer Wille sind jene Voraussetzungen, mit deren Hilfe die institutionellen Möglichkeiten zur politischen Partizipation ausgeschöpft und die PolitikerInnen zur Verantwortung und Rechenschaft gezwungen werden können.

#### **4.5.2.3 Politische Teilhabe durch den Participatory Planning And Budgeting Process**

Ein anderes wichtiges Medium der politischen Teilhabe ist das sogenannte partizipatorische Planen und Budgetieren. Hier können die ortsansässigen BürgerInnen indirekt durch Wahl ihrer RepräsentantInnen auf LC1 und LC3 und direkt durch die Teilnahme an den Versammlungen in Dorf in den Gestaltungsprozess eingreifen [Kukkiriza, 2007:118]. Die Exekutivkomiteemitglieder des Dorfes sollen über das Forum der regulären Ratsversammlung die Planungswünsche der Bevölkerung sammeln. Diese wiederum treffen sich anschließend gemeinsam mit eventuell vorhandene NGO RepräsentantInnen sowie wichtigen Persönlichkeiten des Dorfes mit dem 'Community Development Officer' (CDO), um diesem die Wünsche, Anliegen und Vorschläge 'ihrer' Klientel vorzustellen [LTC, 2008b:1]. In einem weiteren Schritt sollen diese Forderungen gewertet und gewichtet werden, um so eine Reihung der Projekte zu erhalten, die auf diesem Weg entstanden sind. Diese 'Village Plans' werden dann auf Ebene der Dorfgemeinschaften zusammengefasst und dem 'Parish

Development Committee' (PDC), das sich in aller Regel aus VertreterInnen aller Dörfer zusammensetzt, vorgelegt. Hier findet wieder eine Priorisierung der Projekte statt. Konsequenter Weise werden die so produzierten 'Parish Development Plans' nochmals zusammengefasst. Diesmal für den LC3-Level. Auf dieser Ebene stimmen VerwaltungsmitarbeiterInnen die vorgeschlagenen Projekte mit den von der Zentralregierung vorgegebenen Anhaltswerten (indicative planning figures) ab, die das ungefähre Budget markieren. Mit diesen Vorgaben lassen sich die erwartbaren Unterstützungsleistungen für die jeweiligen Projekte berechnen. Von da weg produziert jede Abteilung einen Bericht, der ausgewählte Projekte in den jeweiligen Dorfgemeinschaften zur Förderung vorschlägt. Diese Berichte werden auf einer Budgetkonferenz vorgetragen. Diese wiederum wird als erster Schritt des Budgetplanungsprozesses gesehen<sup>43</sup>.

Die ortsansässige Bevölkerung kann also nicht direkt an den aktuellen Planungstreffen in der Parish teilnehmen. Sie ist darauf angewiesen, dass das Exekutivkomitee und die entsandten MeinungsmacherInnen ihre Wünsche und Bedürfnisse kennen. Hier aber kommen die weiter oben beschriebenen Einschränkungen im Bezug auf die Wahlen und der Council Meetings zum Tragen: Der Austausch zwischen WählerInnen und ihren PolitikerInnen ist sehr gering, da die Treffen unregelmäßig stattfinden, Mobilisierung nicht flächendeckend betrieben wird und die Integrität der PolitikerInnen bezweifelt wird.

Unabhängig von den genannten Bereichen verdienen weitere Aspekte eine gesonderte Aufmerksamkeit: Am wichtigsten dabei ist die hohe Einflussmöglichkeit die den Verwaltungsmitarbeitern bei dem Prozess zukommt. Das drückt sich einerseits durch deren Einstellung gegenüber den von den BürgerInnen priorisierten Projekten aus und andererseits durch deren Involvierung in den Mobilisierungsprozess durch den CDO. Aber auch AkteurInnen wie lokale ansässige NGOs können schon früh in den Prozess einwirken. Ein weiterer bemerkenswerter Aspekt ist die Tatsache, dass es bei der Budgetplanung, anders als bei den normalen Council Meetings, um Kapital geht, das den Kommunen – direkt oder indirekt – zugute kommt.

---

<sup>43</sup> Im „Overview of the Budget Cycle“ (Luwero Town Council, 2008a) sind die verbleibenden Schritte: Identifikation der sektoralen Wünsche, Integration dieser in das Budget, Vorbereitung des endgültigen Budgetvoranschlags, Retournierung dieses Budgets an das Exekutivkomitee, Präsentation des Budgets für den Council, Implementierung und Controlling des Budgets. Diese Schritte sind nicht Teil der vorliegenden Analyse, da Partizipation der einfachen Bevölkerung auf den Ebenen nach der Budgetkonferenz nicht mehr vorgesehen ist.

Aber zurück zu den AkteurInnen. Das LC3 ist von der Dorfebene aufwärts in den Budgetplanungsprozess involviert. Die Subcounty-Verwaltung ist insofern beteiligt, als dass sie den Auftrag hat, die Parish Development Committees zu etablieren und im laufenden Betrieb durch Schulungen zu unterstützen. Der CDO hat die Verpflichtung, an den Sitzungen auf Dorf- und Dorfgemeinschaftsebene teilzunehmen und diese zu moderieren. Gerade hier kann ein Ressourcenmangel festgestellt werden. Im LTC steht dem Community Service Department zwar ein Motorrad zur Verfügung (eine NGO hat allen CDO im Distrikt ein Motorrad finanziert [NGO-08, 17.03.08]), der Treibstoff muss aber aus dem schmalen Budgettopf, der vom LTC eingenommen Steuern gespeist wird, bezahlt werden. Ein anderer Erklärungsansatz für die schlechte Ressourcenausstattung ist das Faktum, dass der CDO erst unlängst in das Subcounty Verwaltungssystem integriert wurde und dessen Office, das am schlechtesten unterstützte im Distrikt ist [NGO-07, 17.03.08; NGO-08, 17.03.08].

Die Haltung des administrativen Flügels wird mit der nachfolgenden Aussage treffend illustriert: "Before Winnie [the Senior CDO, (Anm. d. Verf.)] came, we did without CDO for several years and the change is not felt" [LC-staff-06, 13.03.08]. Wenn aber der CDO ohne weitere Unterstützung Meetings abhalten muss, so ist es nachvollziehbar, dass er Treffen auf Village- und Parish-Ebene gelegentlich zusammenlegt um Zeit und Ressourcen zu sparen [LC-staff-06, 13.03.08]. Die aus der Not geborene Arbeitsvereinfachung des CDO reduziert aber wiederum die Möglichkeiten der ortsansässigen BürgerInnen an diesen Sitzungen teilzunehmen. Ein LC1-Vorsitzender gibt abweichend dazu an, er würde nicht nur die Zielpersonen dieser Meetings einladen - die Dorfverwaltung, wichtige Persönlichkeiten und sofern vorhanden die VertreterInnen der NGOs - sondern er würde das gesamte Dorf für jene Treffen einladen, zu welchen die CDOs erwartet werden [LCpol-04, 10.02.08].

Diese Aussage ist durch die gefundene Datenlage dahingehend zu ergänzen, dass solche Großveranstaltungen kaum je stattgefunden haben: Zum einen fanden die Planungstreffen überwiegend auf Parish-Level statt; wenn sie denn auf Dorfebene stattfanden, dann waren sie kaum besucht [LTC, 2008b:4].

Doch auch selbst die Meetings auf Ebene der Parishes arbeiten nicht effektiv. Als Grund wird die mangelnde Ausbildung der PDC Mitglieder angeführt. So kommt es, dass Entwicklungspläne, die eigentlich bottom-up entwickelt werden sollten, gelegentlich auf Ebene LC3 entworfen werden [LCpol-08, 13.03.08; NGO-08,

17.03.08]. Eine PDC Vertreterin meint dazu: "They [the PDCs] have not been working. So in this sense, the development plan which came from the sub-counties has been coming from the councillors. So at LC3, the councillors sit and think what would be good for their sub-county". Die PDCs sind ein Arbeitsfeld, auf dem verschiedene NGOs, wie zum Beispiel 'Plan International', aktiv sind. Diese unterstützen den CDO und das PDC in administrativen Angelegenheiten. Die Unterstützung reicht von einfachen Arbeiten, wie etwa der Bereitstellung des Mittagessens und geht bis zur Moderation und Dokumentation der Meetings.

Diese Treffen sollten als Arbeitstreffen verstanden werden, bei welchen die TeilnehmerInnen die Defizite ihrer Wohnumgebung aufzeigen und Planungsideen äußern sollen. Dieser Prozess führt weiter über Diskussionsrunden; hier sollen die vorgeschlagenen Projekte priorisiert werden. Die Treffen dauern unterschiedlich lange. Der CDO in Luwero erinnert die Treffen als Nachmittagstermin [LCstaff-03, 07.03.08], während ein NGO Vertreter von drei intensiven Workshoptagen pro Dorfgemeinschaft berichtete [NGO-08, 17.03.08]. Die Moderation wird meistens vom CDO oder von NGO MitarbeiterInnen übernommen. Deren Leitung führt bei den TeilnehmerInnen immer wieder zu Irritationen und der Wahrnehmung, die externen ExpertInnen wollen ihnen, den TeilnehmerInnen, bestimmte Projektideen aufnötigen. Die Erfahrungen eines NGO Vertreters mit der Arbeitsweise seiner KollegInnen kann diesen Eindruck bestätigen: "They have the belief that they know it. So for them the moderation would be more like telling people" [NGO-08, 17.03.08].

In der Vollversammlung des Luwero Town Council [05.03.08] präsentierte der CDO den "Report of Village and Planning Meetings". Der Bericht setzt sich mit den stattgefundenen Planungstreffen auf Dorf- und Dorfgemeinschaftsebene auseinander. Er enthält sowohl eine Aufstellung der Planungsanliegen der verschiedenen Ebenen als auch eine kurze Notiz über die aufgetretenen Schwierigkeiten während des Prozesses:

- "poor time management on the side of participants
- most meetings were characterized by less participants (25-30) on average
- participants were hesitant to bring forward their priorities saying Council delays to implement them
- participants were expectant of transport refund" [LTC, 2008b: 4]

Für alle Hindernisse an einem erfolgreichen Planungsprozess scheinen demnach die TeilnehmerInnen selbst verantwortlich zu sein – eine Mitschuld der Verwaltung wird nur angedeutet, die Mobilisierungs- und Moderationsleistung der VerwaltungsbeamtenInnen nicht reflektiert. Wie schon im Fall der Ratsversammlungen und der Wahlen, werden auch für die Planungstreffen potentielle Beteiligte durch die LC1 Führung eingeladen. CDO und ortsansässige NGOs vertrauen darauf, dass die volksnaheste Verwaltungsebene 'ihre' BürgerInnen erreicht. Deswegen treten hier die in den anderen Analyseteilen genannten Mobilisierungsschwierigkeiten ebenfalls auf.

Von den Befragten werden weitere Gründe für die geringe Teilnahme der Ortsansässigen und ihr enden-wollendes Engagement genannt. Gerade der Planungsprozess wird von den Menschen als von Politik und Verwaltung manipuliert wahrgenommen. Zwar würden sich die PolitikerInnen in diesem Prozess engagieren; allerdings weniger in ihrer Rolle als RepräsentantInnen der Bevölkerung, sondern mehr aus egoistischen Motiven. Denn die Politiker wollen jene Projekte gefördert sehen, die ihnen den meisten – politischen und wirtschaftlichen – Profit bringen. "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" [LCpol-04, 10.02.08]. Einem LC1-Vorsitzenden gelingt das Kunststück, die Meinung der Bevölkerung wiederzugeben und mit jener der PolitikerInnen zu verschränken: "The villagers say what they want. But we, the councillors, know how to prioritise, how to budget. Because they miss other things more. But we as leaders we can guide them." [LCpol-01, 13.03.08].

Interessant ist auch die Sicht der administrativen MitarbeiterInnen. Sie deckt sich mit jener der PolitikerInnen, mit einem Unterschied: Hier haben die PolitikerInnen – und selbstverständlich auch die Ortsansässigen – keine Ahnung von Priorisierung und Budgeterstellung. Letztere würden vor allem unrealistische Forderungen stellen und von der Regierung die Kostenübernahme verlangen. Dies gelte beispielsweise für die Forderung nach Elektrifizierung: Hier würden die ortsansässigen BürgerInnen die Übernahme der Herstellungskosten glatt ablehnen. Gut zusammengefasst wird diese Sicht durch nachfolgende Aussage: "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." [LCstaff-05, 05.03.08]. Ein anderer meinte: "Sometimes we just implement what we want to implement, we the technical people." [LCstaff-04, 12.02.08]. Die meisten der interviewten Verwaltungsbediensteten gaben an, sie würden zwar die Forderungen und Wünsche der BürgerInnen in den Budgetplanungsprozess einbeziehen, am Ende aber müsse der CAO oder Town Engineer die Entscheidung über Planung und Budget treffen.

Ein weiterer Faktor, der zur Enttäuschung der ortsansässigen BürgerInnen beiträgt, ist in dem Umstand zu suchen, dass der Budgetplanungsprozess zwar auf Ebene der Parish's möglich ist, nicht aber auf Dorflevel [LCstaff-03, 07.03.08]. Das bedeutet, dass am Ende des Prozesses ein einziges Projekt pro Parish im Distriktentwicklungsplan geplant und budgetiert wird. Dieses Projekt ist in den seltensten Fällen eines, das mehreren Dörfern nützt, wie z.B. ein Gesundheitszentrum. Die Erhebung des CDO in Luwero Town Council ergab, dass vier Parish's Straßenbauarbeiten wünschen, die restlichen zwei geben Elektrifizierungsarbeiten die höchste Priorität.

Zur Uneinigkeit auf lokaler Ebene addiert sich noch folgende Problematik: Selbst wenn ein Projekt im eigenen Dorf umgesetzt werden soll, scheint noch lange nicht garantiert, dass es in der nächsten Zukunft auch realisiert werden wird. Denn auch hier gilt: 'nur Bares ist wahres', oder technischer: die von der Zentralregierung bekanntgegebenen Anhaltswerte, das zur Verfügung stehende Budget betreffen, sind eben auch nicht mehr als eine Kalkulationsbasis. Der technische Flügel der Verwaltung entscheidet auf der zur Verfügung gestellten Kalkulationsgrundlage welche – von der Bevölkerung geforderten – Projekte realisierbar sind. Oftmals fällt der tatsächliche Budgettopf allerdings viel kleiner aus als es die 'indicative planning figures' angedeutet haben oder aber die Zahlung erfolgt zu einem verspäteten Zeitpunkt. Ergänzt werden muss diese Betrachtung durch die politische Forderung, dass alle Förderungen, die vom LGDP überwiesen werden, mit zehn Prozent Eigenkapital ko-finanziert werden müssen. Für viele der Lower Local Councils bedeutet diese Kondition, dass sie sich im Zweifel gegen solch ein Projekt entscheiden müssen, fehlt ihnen schlicht das geforderte Eigenkapital [World Bank, 2003:13; Res/LCstaff-02, 14.03.08; NGO/LCpol-01, 15.03.08]. Sie nämlich sind

angewiesen auf das lokale Steueraufkommen, das oft sehr gering ist<sup>44</sup>. Gegen den Trend gelingt es gelegentlich, dass diese Kosten von Regierungsprogrammen, wie dem NAADS<sup>45</sup>, von Spendern oder dem Sub-County übernommen werden.

Eine weitere Problematik ergibt sich durch die Vorab-Festlegung der Felder, in denen die Gelder verwendet werden können. Der größte Anteil der Mittelumlegung von der Zentralregierung zu den LGs erfolgt über den 'conditional grant' also jenen Finanztransfer, der an Bedingungen geknüpft ist.

**Abbildung 9: Aufschlüsselung der Transferzahlungen**

	1997/98	1998/9	1999/00	2000/1	2001/2	2002/3	2003/4	2004/5
Unconditional Grant	54.3	64.4	66.8	79.1	73.3	77.4	82.8	87.5
Conditional Grant	170.6	220.9	320.2	418.8	537.3	588.2	655.1	714.5
Equalization Grant	0.0	0.0	2.0	4.0	4.4	4.3	3.5	3.5
Total Transfers	224.9	285.3	389.0	502.0	615.0	669.9	741.5	805.5
UCG as % of total	24.1%	22.6%	17.2%	15.8%	11.9%	11.6%	11.2%	10.9%
CG as % of total	75.9%	77.4%	82.3%	83.4%	87.4%	87.8%	88.4%	88.7%
EG as % of total	0.0%	0.0%	0.5%	0.8%	0.7%	0.6%	0.5%	0.4%

	2005/06	2006/07	2007/08
Unconditional Grant	98.76	93.4	132.6
Conditional Grant	733.79	838.3	912.8
Equalization Grant	3.48	3.5	3.5
Total Transfers	870.88	979.94	1,048.9
UCG as % of total	11.3	9.5	12.6
CG as % of total	84.3	85.5	87.0
EG as % of total	0.4	0.36	0.33

Quelle: Mutabwire, 2007:14; Die Daten sind in Milliarden 'Uganda Shillings' bzw. in Prozent angeführt und beziehen sich auf die Transferzahlungen von der Zentralregierung zu allen LGs.

<sup>44</sup> Drei große Herausforderungen sind mit dem lokalen Steueraufkommen verbunden: Erstens: das sogenannte 'graduated tax' wurde im Zuge der letzten Präsidentenwahl abgeschafft, ohne bislang einen Ersatz zu schaffen. Diese Steuer trug 65 Prozent zu den lokalen Steuereinnahmen bei. Zweitens: Die Steuererhebung steht vor vielen Herausforderungen: Nicht jede eingehobene Steuer erreicht auch den Dorf- oder Stadtsafe, weiters fehlt es auch an Personal, um eine lückenlose Steuereinnahme zu gewährleisten; schlussendlich verhindern politische Einflussnahme genauso wie Unwissenheit über die zu entrichtenden Abgaben ein breites Steuereinkommen. Drittens: nachdem die Steuereinnahmen so dramatisch reduziert wurden, findet der Haushaltsausgleich, die Retournierung von 25 Prozent der Steuermittel, von der Ebene LC3 zu den Dörfern nicht mehr statt. (Exp-05, 23.02.08; LCstaff-05, 05.03.08; LCstaff-04, 12.02.08; LCstaff-02, 06.03.08; Res/LCstaff-02, 14.03.08; LCpol-04, 10.02.08; LCpol-07, 19.02.08; NGO/LCpol-01, 09.02.08; ) Für eine intensivere Auseinandersetzung mit dem Thema wird die Lektüre Nsibambi [1998:47-68], Ssewakiryanga [2004], Kasumba/Land [2003] empfohlen.

<sup>45</sup> NAADS steht für 'Uganda National Agricultural Advisory Services'. Dieses Programm soll die Effizienz und Effektivität der ländlichen Produktion fördern. Nähere Information auf der Homepage [www.naads.or.ug/naads](http://www.naads.or.ug/naads) .

Dabei dürfen die Gelder nur in den im Poverty Eradication Action Plan festgeschriebenen Tätigkeitsbereichen (Wasser und umweltgerechte Sanitärensorgung, allgemeine Grundschulpflicht, ländliche Zubringerstraßen, Landwirtschaftliche Modernisierung, gesundheitliche Primärversorgung, pragmatisch-funktionale Lesekompetenz bei Erwachsenen) verwendet werden. Diese Darstellung macht deutlich, dass weniger als 15 Prozent der Gelder den LGs tatsächlich zur freien Verfügung steht. Das wiederum hat zur Folge, dass, selbst wenn ortsansässige BürgerInnen aktiv am Budgetplanungsprozess teilnehmen, ihre Entscheidungen und Projektvorschläge oft nur sehr eingeschränkt implementiert werden können. Ndegwa und Leva [2003:9] und Katano [2007:98] verurteilen diese halbherzige Dezentralisierung als ungenügend. Letzterer schreibt dazu: „The conditionalities attached to these funds leave little discretion to local governments to effect re-allocations in line with local priorities thus undermining local ownership of the programmes and hence their sustainability.“ [Ebd., 2007:98]

Eine weitverbreitete Sicht ist ferner, dass Korruption<sup>46</sup> dem Prozess der Angebotslegung und Vertragsgestaltung anhaftet. Dieses Thema wird auch innerhalb der Councils offen angesprochen. Sowohl bei der Rat-Vollversammlung [05.03.08] als auch bei der Budgetkonferenz [13.03.08] des LTC beschuldigten sich die offiziellen VertreterInnen dieses Vergehens gegenseitig. Tatsächlich wurden z.B. während der Budgetkonferenz der Town Engineer und seine MitarbeiterInnen, das gesamte Exekutivkomitee und der Bürgermeister von anderen Mitgliedern des Rates der Korruption bezichtigt. Auf die Nachfrage, was denn nun mit den Beschuldigten passieren werde, wurde nur mit den Schultern gezuckt. Der Ehrengast, ein Mitglied des Distriktrates, hielt in seiner Abschlussrede ein Plädoyer für Transparenz, um Korruption entgegenzuwirken. Ein Council Mitglied wünscht sich im Interview: „Take action, punish them by law, but don't lament in this forum!“. Bis zum 01.05.08 wurden keine Klagen gegen die Beschuldigten eingebracht.

Die Wahrnehmungen und Haltungen zur Budgetkonferenz decken sich mit jenen zum Full Council Meeting und wurden daher schon weiter oben ausgeführt. An der

---

<sup>46</sup> Der 'Corruption Perception Index' klassifiziert Uganda im Jahr 2007 als Land, in dem Korruption weit verbreitet ist. Von möglichen zehn Punkten (wobei null 'highly corrupt' und zehn 'squeaky clean' bedeutet) erreichte Uganda gerade einmal 2.8 Punkte [Transparency International, 2007]. Auch Oshabe [2007:99;109] und Ahikire [2002:13] attestiert den 'Tender Boards' in Uganda eine untransparente Gestaltung des Prozesses und damit einhergehend Bestechung und Korruption.

Budgetkonferenz nehmen relativ viele MeinungsführerInnen teil<sup>47</sup>, uneingeladene TeilnehmerInnen findet man hier nicht. Dazu mag auch die Länge der Sitzung beitragen. Die Tagesordnung der Budgetkonferenz am 13.03.08, einem Donnerstag, sah vor, um 9:00 Uhr zu beginnen und um 13:35 Uhr in die Mittagspause entlassen zu werden. Tatsächlich begann die Konferenz um 11:00 Uhr Vormittags und endete um 18:30 Uhr. Wenige Berufstätige sind in der Lage, an einem Wochentag so viele freie Stunden aufzubringen. Die wenigen, die doch an diesen Sitzungen teilnehmen, haben kaum mehr als eine Stunde Zeit, ihre Überlegungen zu artikulieren; die restlichen sieben Stunden sind dem LTC-Staff vorbehalten. Dieser Mangel an Dialog-Möglichkeiten kommentiert ein Gesprächspartner wie folgt: „ You go back (to the conference), you listen and then you go home. So what?“ [NGO-07, 17.03.08]

Die Budgetkonferenz markiert nicht nur praktisch, sondern auch theoretisch das Ende politischen Teilhabe für gewöhnliche BürgerInnen oder ihre direkten VertreterInnen der LC1-Ebene am Planungs- und Budgetierungsprozess.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass politische Partizipation im 'Participatory Planning And Budgeting Process' vor denselben Hindernissen steht, wie bei den Council Meetings. Alle jene Schwierigkeiten, die die Verantwortung der gewählten VertreterInnen betrifft (Mobilisierung, Manipulation, Korruption, ...), wurden in der Analyse bereits behandelt. Dasselbe gilt für Motivation und Haltungen der teilnehmenden BürgerInnen (Erwartungshaltung, Apathie, ...). Ein Unterschied besteht allerdings darin, dass AkteurInnen wie NGOs, vor allem aber der Verwaltungsapparat, also der administrative Flügel, eine größere Rolle spielen und deutlich mehr Einfluss haben. Dies wiederum führt zusätzlich zu Spannungen zwischen PolitikerInnen und Verwaltungsbediensteten. Letztere müssen sich zwar nicht vor WählerInnen verantworten, sind aber sowohl für die Administration der Gelder verantwortlich als auch für die ordnungsgemäße Umsetzung der Projekte. PolitikerInnen wiederum sind abhängig von den Stimmen ihrer WählerInnen, wollen sie ihr Amt behalten. Daher wird ihnen unterstellt, sie würden ihre Argumente vor allem im Interesse der Stimmenmaximierung einbringen. Dies aber zählt im Angesicht knapper Geldmittel wenig. Aus diesem Grund haben die

---

<sup>47</sup> Bei der Budgetkonferenz im LTC am 13.03.08 nahmen insgesamt 61 Menschen teil. Davon waren 27 Meinungsführer und 14 Meinungsführerinnen, die verbleibenden 20 waren Mitglieder des Local Government Systems.

Verwaltungsbediensteten mehr Einfluss in diesem Gremium und können so auch die Macht der PolitikerInnen beschneiden. Wird die Macht der PolitikerInnen beschnitten, bedeutet das im klassischen Demokratieverständnis auch Machtverlust für die BürgerInnen.

Der Budgetierungsprozess gilt als effektivstes Partizipationsinstrument Ugandas [vgl. CLGFb, 2007:7]. Die dem Budgetzyklus immanenten Partizipationsmöglichkeiten sollen die Einbeziehung der Betroffenen garantieren. Aus der vorliegenden Feldstudie lässt sich allerdings der Schluss ziehen, dass die ortsansässigen BürgerInnen den Entscheidungsprozess nur sehr eingeschränkt mitgestalten können und wollen. Dieser Befund deckt sich mit den Ergebnissen von Francis und James [203:334]: „The participatory planning process is (...) more a matter of form than substance – a ritualized performance simulating local decision making.“ Oder, wie ein Mitglied des 'NGO Forum Luwero District' treffend bilanzierte: "In the end you have no choice but eating what is already prepared" [NGO-07; 17.03.08].



## 5 Resümee und Ausblick

Die demokratische Dezentralisierung in Uganda ist weit fortgeschritten. Diese Verwaltungsreform wurde vor allem von Musevenis 'National Resistance Movement' vorangetrieben und in zahlreichen Rechtsakten sowie der Verfassung von 1995 festgeschrieben. Innerhalb der geschaffenen dezentralen Strukturen sind die Möglichkeiten der politischen Partizipation für BürgerInnen verankert. Sie finden sich vor allem in den Bereichen der politischen und finanziellen Dezentralisierung wider.

Formal wird politische Dezentralisierung vor allem im Aufbau und den Funktionszusammenhängen des mehrstufigen Verwaltungsapparates sichtbar. Ortsansässigen BürgerInnen wird darin die Möglichkeit der Direktwahl der Ratsvorsitzenden in ihren Lokal- und Regionalwahlkreisen eingeräumt. Marginalisierte Bevölkerungsgruppen werden mittels Quotenregelung und einem minderheitenfreundlichen Wahlmodus in politische Gremien eingebunden. Regelmäßige Zusammenkünfte im Rahmen der Ratsversammlungen gewährleisten den Austausch zwischen PolitikerInnen und ihrer Wählerschaft.

Der niedergeschriebene Prozess der finanziellen Dezentralisierung ermöglicht es den lokalen Regierungseinheiten ihr eigenes Budget zu planen und zu verwalten. Grundlage dieser Möglichkeit bilden jene Teile der Transferleistungen sowie Gebühren und Steuereinnahmen, die ihnen per Gesetz zugestanden werden. Im mehrstufigen Verfahren der Budgetplanung erhalten BürgerInnen die Chance, sich bei der Erstellung der 'Development Plans' – auf denen der Budgetplanungsprozess basiert – einzubringen sowie bei der jährlich stattfindenden Budgetkonferenz ihre Bedenken und Wünsche zu äußern.

Diese dezentralen Strukturen kennen drei Bereiche, in denen ortsansässige BürgerInnen politisch teilhaben können: Rund um den Wahlkampf, inklusive der Teilnahme an den Wahlen; durch die Teilnahme an Ratsversammlungen sowie im Budgetplanungsprozess. Diese Instrumente wurden durch weitreichende Devolution geschaffen; sie sollen der Bevölkerung reale Chancen eröffnen, am politischen Willensbildungsprozess teilzuhaben und ihre Umwelt mitzugestalten.

Die Feldstudie im Luwero Town Council zeigt ein etwas differenzierteres Bild: Auf der einen Seite gibt die Elite, bestehend aus langgedienten politischen Funktionären der Mehrheitspartei und Angehörigen des sich formenden Mittelstandes; auf der

anderer Seite gibt es die Mehrheitsbevölkerung, die, in einem sich selbst verstärkenden Kreislauf aus Armut und Analphabetismus in den gegebenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen um ihr Überleben kämpft. Aus Sicht der Mehrheitsbevölkerung scheinen es sich die Eliten des Landes 'zu richten': Sie schenken sich wechselseitig politische Mandate und Aufträge zu und interpretieren die geschaffenen Rahmenbedingungen zu ihren Gunsten. Aus Sicht der Eliten wiederum müssten eine Reihe von Vorbedingungen verändert werden, um die Mehrheitsbevölkerung wie vorgesehen am politischen Willensbildungsprozess teilhaben zu lassen. Zu diesen Vorbedingungen gehören beispielsweise Maßnahmen zur Armutsbekämpfung und zur Reduktion des Analphabetismus, die wiederum als grundlegende Vorbedingungen für politische Aufklärung gesehen werden.

Im Laufe der letzten Jahre haben Funktionäre aus Verwaltung und Politik gelernt, mit den sozioökonomischen Rahmenbedingungen zu leben. Unabhängig von der allort unterstellten Korruption sind die einzelnen Bereiche der Verwaltung mit nur geringen Finanzmitteln ausgestattet. So kommt es, dass für eine Fülle von Verwaltungsaufgaben wenig Personal zur Verfügung steht. Diese Personalknappheit wiederum führt dazu, dass vorgeschriebene Standards – etwa die Abhaltung regelmäßiger Versammlungen, die Aufklärung der Bevölkerung über die letzten politischen Entwicklungen, das Betreiben von Werbemaßnahmen, die die Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungsprozessen erhöhen sollen – zu kurz kommen oder gar nicht umgesetzt werden.

Stattdessen hat sich eine Art von Realverfassung etabliert, die die bestehenden Strukturen verstärkt: Jene, die schon immer an Versammlungen teilgenommen haben, nehmen auch weiterhin daran teil; der geringe Response der Mehrheitsbevölkerung auf gesetzte aktivierende Maßnahmen bestärkt die Eliten darin, ihre diesbezüglichen Aktivitäten weiter einzuschränken; die sich so verfestigenden Strukturen schaffen sich wiederum eigene Rituale der Begegnung und Sprache, die von Außenstehenden oder neu hinzukommenden BürgerInnen zum Einen nur schwer durchschaubar sind und zum Anderen wenig Anreiz liefern, sich in dieses scheinbar geschlossene System einzubringen.

Die ökonomischen Rahmenbedingungen wiederum zwingen die Mehrheitsbevölkerung, das wenige Einkommen wird für die unmittelbare Existenzsicherung aufzuwenden. Ihre ohnehin knappen Zeit- und Energieressourcen wollen sie in jene Aktivitäten investieren, die ihrer Lebensrealität angemessener

scheinen; sie könnten mit Bertold Brecht [1928] argumentieren: „Erst kommt das Fressen, dann die Moral“. Zur Existenznot addiert sich das beobachtete, erlebte und durch Hörensagen weitergegebene Verhalten der Eliten in konkreten Alltagssituationen und auf politischen Versammlungen: Die unmittelbar gewählten VertreterInnen haben im Zuge ihrer Wahlbewegung jeweils uneinlösbare Wahlversprechen abgegeben und getrauen sich nun nicht mehr unter ihr Wahlvolk. Rechtmäßig zugestandene Versammlungen und Beteiligungsmöglichkeiten finden entweder nicht oder scheinbar im Geheimen statt, sie werden nicht oder kaum beworben und sie finden in einem Stundenausmaß und zu Zeiten statt, an der die arbeitenden Teile der Bevölkerung nicht teilnehmen können. Nehmen nun an einzelnen Veranstaltungen trotzdem VertreterInnen der Mehrheitsbevölkerung teil, so erleben sie, dass ihren Anregungen und artikulierten Wünschen entweder nicht oder nicht in angemessener Frist entsprochen wird. Dies wiederum führt zu einem Rückzug dieser Personengruppen. So kommt es, dass die Mehrheitsbevölkerung sukzessive von der Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen verdrängt wird bzw. sich verdrängen lässt.

Die Ergebnisse dieser Studie stimmen mit jenen von Devas und Grant [2003:314] überein, die abschließend feststellen: „it is clear that the assumptions that decentralisation of decision-making will automatically result in decisions that reflect the needs and priorities of local citizens is naïve“.

In Summe werden die Partizipationsmöglichkeiten in weit geringerem Umfang wahrgenommen, als es die institutionellen Rahmenbedingungen ermöglichen. Der Demokratisierung wird die Grundlage entzogen, denn der gestalterische Wille und die aktive Teilnahme an der Lokalpolitik sind jene Voraussetzungen, die sicherstellen sollen, dass die institutionellen Möglichkeiten zur politischen Partizipation ausgeschöpft und die PolitikerInnen zur Verantwortung und Rechenschaft gezogen werden können.

Die Auseinandersetzung mit dem Thema der politischen Partizipationsmöglichkeiten im Local Government System Ugandas wirft eine Reihe interessanter Fragestellungen auf, deren Beantwortung den Rahmen der vorliegenden Arbeit gesprengt hätte.

So wurden die unkonventionellen Formen der politischen Partizipation ausgeklammert. Die Untersuchung der Auswirkungen dieser weitgehend uninstitutionalisierten Formen der Teilhabe auf die politische Entscheidungsfindung

im Besonderen und den Demokratisierungsprozess im Allgemeinen würde eine wichtige Ergänzung zur vorliegenden Arbeit und den heutigen Forschungsstand darstellen.

Ebenso ausgeklammert wurde ein wichtiger Akteur der politischen Partizipation: die Zivilgesellschaft. Die Fokussierung auf das Individuum verwehrte die Sicht auf Leistungen der organisierten Zivilgesellschaft. Dessen Mitglieder spielen durch Bewusstseinsarbeit, Lobbying und anderwärtige Unterstützung eine große Rolle in der (lokal)politischen Arena. Auf welche Art und Weise sie den politischen Entscheidungsprozess beeinflussen oder einzelne BürgerInnen in ihrer partizipatorischen Macht bestärken, sind interessante Fragestellungen für folgende Forschungen.

Abgesehen von diesen weiterführenden Fragekomplexen leitet sich von den weiter oben dargestellten Analyseergebnissen die Frage ab, wie politische Partizipation innerhalb des dezentralen Verwaltungs- und Regierungssystems attraktiver gestaltbar ist. Im Mittelpunkt sollte demnach die Frage nach solchen Instrumenten stehen, die geeignet scheinen, BürgerInnen näher an den politischen Willens- und Entscheidungsprozess heranzuführen.

## 6 Literaturverzeichnis

- Ahikire, J. (2002): Decentralisation in Uganda Today: Institutions and Possible Outcomes in the Context of Human Rights. International Council on Human Rights Policy, Decentralisation, Local Government, and Human Rights  
[http://www.ichrp.org/paper\\_files/116\\_w\\_06.doc](http://www.ichrp.org/paper_files/116_w_06.doc) (15.01.08) Erlaubnis zum Zitieren wurde per Email von der Verfasserin am 28.09.2007 gewährt
- Ahikire, J. (2007): Localised or Localising Democracy: Gender and Politics of Decentralisation in Contemporary Uganda. Kampala: Fountain Publishers
- Ahmad, E. / Brosio, G. / Gonzalez, M (2006): Uganda: Managing More Effective Decentralization. IMF Working Paper No. 06/279  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06279.pdf> (27.06.2007)
- Alemann, U. (1978, 2. Auflage): Partizipation - Demokratisierung - Mitbestimmung. Herausgegeben für die Studiengruppe Partizipationsforschung. Studienbücher zur Sozialwissenschaft. Band 19. Opladen: Westdeutscher Verlag
- Almond, G.A. / Verba, S. (1963): The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Princeton: Princeton University
- Asiimwe, D. / Musisi, N.B. [Hrsg.] (2007): Decentralisation and Transformation of Governance in Uganda. Kampala: Fountain Publishers.
- Barnes, S.H. / Kaase, M. et al. (1979): Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies. London: Sage.
- Beal, J. (2005): Decentralizing Government and Decentering Gender: Lessons from Local Government Reform in South Africa. In: Politics & Society. Vol. 33/2: Pp. 253-276
- Beckmann, G. (1997): Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit: Mode, Methode oder politische Vision? Spektrum - Berliner Reihe zu Gesellschaft, Wirtschaft und Politik in Entwicklungsländern. Band 47. Hamburg: LIT Verlag
- Berg-Schlosser, D. (1972): Politische Kultur. Eine Neue Dimension Politikwissenschaftlicher Analyse. In: Politik und Politische Bildung. München: Verlag Ernst Vögel
- Berg-Schlosser, D. / Giegel H.J. [Hrsg.] (1999): Perspektiven der Demokratie. Probleme und Chancen im Zeitalter der Globalisierung. In: Studien zur Demokratieforschung. Band 1. Frankfurt/Main: Campus Verlag
- Blair, H. (2000): Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries. In: World Development. Vol. 28/1: Pp. 21-39
- Brecht, B. (1928): Die Dreigroschenoper. Ballade über die Frage: Wovon lebt der Mensch? Uraufführung: Theater am Schiffbauerdamm: Berlin
- Buse, M.J. / Nelles, W. (1978): Formen und Bedingungen der Partizipation im politisch/administrativen Bereich. In: Alemann, U. [Hrsg.]: Partizipation - Demokratisierung - Mitbestimmung. Herausgegeben für die Studiengruppe Partizipationsforschung. Studienbücher zur Sozialwissenschaft. Band 19. Opladen: Westdeutscher Verlag. Pp. 41-111
- Byrnes, R.M. (1990): Uganda: A Country Study. GPO for the Library of Congress. Washington, D.C.  
<http://countrystudies.us/uganda/> (11.11.2007)
- CLGF (2007a): The Local Government System in Uganda  
<http://www.clgf.org.uk/index.cfm/pageid/130/Uganda> (15.01.08)
- CLGF (2007b): Meeting the Challenges of the Aberdeen Agenda – an Assessment of Local Governance and Democracy in Uganda  
[https://www.clgf.org.uk/clgf/userfiles/CLGF/File/Uganda\\_report2007.pdf](https://www.clgf.org.uk/clgf/userfiles/CLGF/File/Uganda_report2007.pdf) (15.01.08)

- CMI (2006): Uganda's 2006 Presidential and Parliamentary Elections. CMI Reports. Bergen  
<http://Norwaywww.cmi.no/publications> (15.03.2008)
- Conyers, D. (1984): Decentralization and Development: A Review of the Literature. In:  
Public Administration and Development. Vol. 4: Pp. 187-197
- Crook, R / Manor, J. (1998): Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa:  
Participation, Accountability and Performance. Cambridge, UK: Cambridge University  
Press
- Crook, R / Manor, J. (2000): Democratic Decentralization. OED Working Paper Series No.  
11. Washington, D.C.: World Bank
- Dahl, R.A. (1989): Democracy and its Critics. London: Yale University Press
- Dauda, C.L. (2006): Democracy and Decentralisation: Local Politics, Marginalisation and  
Political Accountability in Uganda and South Africa. In: Public Administration and  
Development. Vol. 26: Pp. 291-302
- Denzin, N.K. (1989, 3. Auflage): The Research Act. Englewood Cliffs: Prentice Hall
- Devas, N. (2005): The Challenges of Decentralization. Global Forum on Fighting Corruption.  
Brasilia  
<http://www.ivforumglobal.org.br/biblioteca/docsfg/expo/thelocallevel/nickdevas.pdf>  
(16.07.2007)
- Devas, N. / Grant, U. (2003): Local Government Decision-Making - Citizen Participation and  
Local Accountability: Some Evidence from Kenya and Uganda. In: Public  
Administration and Development. Vol. 23: Pp. 307-316
- Diamond, L. (1999): Developing Democracy: Towards Consolidation. Baltimore: The John  
Hopkins University Press
- Esheto, C. / Jibrin, I. [Hrsg.] (1995): Democratisation Processes in Africa: Problems and  
Prospects. Dakar: Codesira
- Flick, U. (2007, 3. Auflage): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung.  
Reinbek/Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag
- Flick, U. et al. [Hrsg.] (2000): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Reinbek/Hamburg:  
Rowohlt Taschenbuch Verlag
- Flick, U. et al. [Hrsg.] (1995, 2. Auflage): Handbuch Qualitativer Sozialforschung.  
Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen. Weinheim: Beltz Psychologie  
Verlags Union
- Francis, P. / James, R. (2003): Balancing Rural Poverty Reduction and Citizen Participation:  
The Contradictions of Uganda's Decentralization Program. In: World Development.  
Vol. 31/2: Pp. 325-337
- Gaventa, J. / Valderrama C. (1999): Participation, Citizenship and Local Governance.  
Background Note prepared for Workshop on 'Strengthening Participation in Local  
Governance'. June 21-24. Brighton, UK: Institute of Development Studies  
<http://www.uv.es/~fernandm/Gaventa,%20Valderrama.pdf> (10.07.2007)
- Glaser, B.G. / Strauss A.L. (1998): Grounded Theory: Strategien Qualitativer Forschung.  
Bern: Verlag Hans Huber
- Golooba-Mutebi, F. (2003): Devolution and Outsourcing of Municipal Services in Kampala  
City, Uganda: An early Assessment. In: Public Administration and Development.  
Vol. 23: Pp. 405-418
- Golooba-Mutebi, F. (2004): Reassessing Popular Participation in Uganda. In: Public  
Administration and Development. Vol. 24: Pp. 289-304
- GoU - Government of Uganda (1995): Constitution of the Republic of Uganda

- GoU - Government of Uganda (1997): Local Government Act
- GoU - Government of Uganda (1998): The Local Governments Financial and Accounting Regulations
- GoU - Government of Uganda. Electoral Commission (1999): The 1997/98 Local Governments Councils' Election Report. Kampala: Electoral Commission
- GoU - Government of Uganda. Electoral Commission (2007): Analysis of Voter's Population by District. Kampala: Electoral Commission  
<http://www.ec.or.ug/eresults.html> (07.07.08)
- GoU - Government of Uganda. Ministry of Local Government:  
<http://www.molg.go.ug> (15.09.2007)
- GoU - Government of Uganda. Ministry of Local Government (2006): Decentralisation Policy Strategic Framework. Kampala  
<http://www.molg.go.ug/docs/jard/DPSF.pdf?card=heises.14dea10e7b87ef191e313a91d070e5a2> (16.09.2007)
- GoU - Government of Uganda. Ministry of Local Government / DANIDA (1993): Decentralisation: The Policy and its Philosophy. Kampala: Decentralisation Secretariat
- Grugel, J. (2002): Democratization: A Critical Introduction. London: Palgrave Macmillan
- Guijt, I. / Shah, M.K. (1998): The Myth of Community: Gender Issues in Participatory Development. London: IT Publishers
- Hansen, B. / Twaddle, E. [Hrsg.] (1992): Changing Uganda. London: James Currey
- Hoecker, B. [Hrsg.] (2006): Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest. Eine Studienorientierte Einführung. Opladen: Verlag Barbara Budrich
- Human Rights Watch (2006): Uganda: Election Irregularities Require Judicial Probe  
<http://hrw.org/english/docs/2006/03/01/uganda12745.htm> (15.03.2008)
- Hutchcroft, P.D. (2001): Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power. In: Governance. Vol. 14/1: Pp. 23-53
- Illy, H.F. (1986): Dezentralisierung und Entwicklung - Anmerkungen zu einigen neueren Ansätzen. In: Illy, H.F. / Schimitzek, K. [Hrsg.]: Entwicklung durch Dezentralisierung?: Studien zur Kommunal- u. Regionalentwicklung in d. Dritten Welt. Beiträge zur Kommunalwissenschaft. Band 24. München: Minerva-Publikation
- Illy, H.F. / Schimitzek, K. [Hrsg.] (1986): Entwicklung durch Dezentralisierung?: Studien zur Kommunal- u. Regionalentwicklung in d. Dritten Welt. Beiträge zur Kommunalwissenschaft. Band 24. München: Minerva-Publikation
- Janneh, A. (2001): Assistant Administrator and Regional Director, UNDP. In seinem Opening Statement des Symposiums über 'Decentralisation and Local Governance in Africa'. Cape Town, Südafrika, 26.-30. März 2001  
[http://www.uncdf.org/english/local\\_development/documents\\_and\\_reports/thematic\\_papers/capetown/DLGA\\_sec1.php#5](http://www.uncdf.org/english/local_development/documents_and_reports/thematic_papers/capetown/DLGA_sec1.php#5) (16.09.2007)
- Kaase, M. (2003, 5. Auflage): Politische Beteiligung / Politische Partizipation. In: Andersen, U./Woyke, W. [Hrsg.]: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland.. Opladen: Leske & Budrich. Pp. 495-500
- Kabwegyere, T.B. (2000): People's Choice, People's Power: Challenges and Prospects of Democracy in Uganda. Kampala: Fountain Publishers
- Kannyo, E. (2004): A New Opening. In: Journal of Democracy. Vol. 15/2: Pp. 125-139
- Kasfir, N. (1998): "No-Party Democracy" in Uganda. In: Journal of Democracy. Vol. 9/2: Pp. 49-63

- Kasumba, G. / Land, A. (2003): Sector-Wide Approaches and Decentralisation. Strategies pulling in Opposite Directions? A Case Study from Uganda  
[http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/658BA5912BFD5939C1256CF0004A336C/\\$FILE/uganda\\_report\\_final\\_version.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/658BA5912BFD5939C1256CF0004A336C/$FILE/uganda_report_final_version.pdf) (27.06.2007)
- Katono, W. (2007): Planning and Budgeting for Decentralisation. In: Asimwe, D. / Musisi, N.B. [Hrsg.]: Decentralisation and Transformation of Governance in Uganda. Kampala: Fountain Publishers. Pp. 74-91
- Kersting, N. (2004): Die Zukunft der lokalen Demokratie. Modernisierungs- und Reformmodelle. In: Studien zur Demokratieforschung. Band 7. Frankfurt/Main: Campus Verlag
- Kersting, N. / Sperberg, J.F. (2000): Politische Partizipation. In: Berg-Schlosser, D. / Kersting, N. [Hrsg.]: Armut und Demokratie: Politische Partizipation und Interessensorganisation der städtischen Armen in Afrika und Lateinamerika. Frankfurt/Main: Campus Verlag. Pp. 215-270
- Kisakye, J. (1997): Political Background to Decentralization. In: Villadsen, S / Lubanga, F. [Hrsg.]: Democratic Decentralization in Uganda. A New Approach to Local Governance. Kampala: Fountain Publishers. Pp. 36-47
- Kisembo, S.W. (2006): Handbook on Decentralisation in Uganda. Kampala: Fountain Publishers/Makarere University
- Kißler, L. (1999): Qualifizierung der Demokratie durch Politische Öffentlichkeit: Organisationsformen und Verfahren. In: Berg-Schlosser, D. / Giegel, H.J. [Hrsg.]: Studien zur Demokratieforschung. Band 1. Frankfurt/Main: Campus Verlag. Pp. 134-177
- Kukkiriza, C. (2007): The Process of Decentralised Planning and Budgeting in Local Governance. In: Asimwe, D. / Musisi, N.B. [Hrsg.]: Decentralisation and Transformation of Governance in Uganda. Kampala: Fountain Publishers. Pp. 116-125
- Laleye, O.M. / Olowu, D. (1989): Decentralisation in Africa. In: Strengthening Local Government in Sub-Saharan Africa. Proceeding of Two Workshops held in Porette Terme, Italy. March 5-17, 1989. Prepared jointly by the World Bank and the Istituto italo-africano. EDI Policy Report No.21. Washington, D.C.: World Bank. Pp. 78-86
- Lewin, K. (1948): Resolving Social Conflicts. Selected Papers on Group Dynamics. New York: Harper
- Lewin, K. (1963): Feldtheorie in den Sozialwissenschaften. Bern: Huber
- Lindberg, S. I. (2001): Forms of States, Governance, and Regimes: Reconceptualizing the Prospects for Democratic Consolidation in Africa. In: International Political Science Review. Vol. 22/2: Pp. 173-199
- Litvack, J. / Ahmad, J. / Bird, R. (1998): Rethinking Decentralization in Developing Countries. Sector Studies Series. Washington, D.C.: World Bank
- Litvack, J. / Seddon, J. [Hrsg.] (1999): Decentralization Briefing Notes. World Bank Institute Working Papers No. 19683. Washington, D.C.: World Bank Institute
- LTC - Luwero Town Council (2007): Three-Year Development Plan. Unveröffentlicht
- LTC - Luwero Town Council (2008a): Overview of the Budget Cycle. Unveröffentlicht
- LTC - Luwero Town Council (2008b): Report on Village and Parish Meeting. Unveröffentlicht
- Lüdemann, C. (2001): Politische Partizipation, Anreize und Ressourcen. Ein Test Verschiedener Handlungsmodelle und Anschlußtheorien am ALLBUS 1998. In: Koch, A [Hrsg.]: Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske & Budrich. Pp. 43-73
- Lueger, M. (2000): Grundlagen Qualitativer Feldforschung. Wien: WUV

- Luwero District Local Government (2007): Three-Year Rolled Development Plan. Unveröffentlicht
- Madon, S. et al. (2004): Self-Fulfilling Prophecies: The Synergistic Accumulative Effect of Parents' Beliefs on Children's Drinking Behaviour. In: Psychological Science. Vol. 15/2: Pp. 837-845
- Makara, S. (1998): Political and Administrative Relations in Decentralisation. In: Nsibambi, A. [Hrsg.]: Decentralisation and Civil Society in Uganda: The Quest for Good Governance. Kampala: Fountain Publishers. Pp. 31-47
- Mateje, A. (1995): Theory of Democracy and the African Discourse. In: Esheto, C. / Jibrin, I. [Hrsg.]: Democratisation Processes in Africa: Problems and Prospects. Dakar: Codesira. Pp. 5-29
- Mayring, P. (1983): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim: Beltz
- Mayring, P. (1995): Qualitative Inhaltsanalyse. In: Flick, U. et al. [Hrsg.]: Handbuch Qualitativer Sozialforschung. Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen. Weinheim: Beltz Psychologie Verlags Union
- McKenzie Smith, J. (1993): Breaking with the Past? A Consideration of Yoweri Museveni's National Resistance Movement, and of Social and Political Action in Uganda During its Government. Occasional Paper No.45. Edingburgh University: Centre for African Studies
- Merton, R.K. (1995 [Original 1949]): Soziologische Theorie und Soziale Struktur. Meja/Stehr [Hrsg.]. Berlin: Gruyter
- Milbrath, L.H. (1965): Political Participation. How and Why do People get Involved in Politics? Chicago: Rand McNally & Company
- Mitchinson, R. (2003): Devolution in Uganda: An Experiment in Local Service Delivery. In: Public Administration and Development. Vol. 23: Pp. 241-248
- Moore, M. / Putzel, J. (1999): Politics and Poverty: A Background Paper for the World Development Report 2000/1. Brighton, UK: Institute of Development Studies
- Moreno, J.L. (1934): Who Shall Survive? A New Approach to the Problem of Human Interrelations. Washington: Nervous and Mental Disease Publication Company
- Moreno, J.L. (2001, 2. Auflage): Psychodrama und Soziometrie. Essentielle Schriften. In: Fox, J. [Hrsg.]: Köln: Edition Humanistische Psychologie
- Muhangi, D. (2007): Private Sector Involvement in Decentralisation and Community Participation in Uganda. In: Asiimwe, D. / Musisi, N.B. [Hrsg.]: Decentralisation and Transformation of Governance in Uganda. Kampala: Fountain Publishers. Pp. 261-278
- Munyonyo, R. (1999): Decentralization in Uganda: Theory and Practice. In: Mtafiti Mwafrika (African Researcher). African Research and Documentation Centre. Vol. 5: Monograph Series. Uganda Martyrs University
- Mutabwire, P. (2007): Factsheet on Decentralisation in Uganda. Kampala: MDP. Unveröffentlicht
- NAADS: <http://www.naads.or.ug/naads> (09.07.08)
- Ndegwa, S.N. (2002): Decentralization in Africa: A Stocktaking Survey. Africa Region Working Paper Series No.40. Washington, D.C.: World Bank <http://www.worldbank.org/afr/wps/wp40.htm> (13.08.08)
- Ndegwa, S.N. / Levy, B. (2003): The Politics of Decentralization in Africa. A Comparative Analysis. Paper presented at Regional Workshop on Governance and Public Management. Johannesburg. South Africa. June 9-11, 2003. Washington. D.C.: World Bank

- <http://www-sul.stanford.edu/depts/ssrg/africa/uganda.html> (13.08.2008)
- Newell, P. / Bellour, S. (2002): Mapping Accountability: Origins, Contexts, and Implications for Development. IDS Workingpaper No. 168. Brighton, UK  
<http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp168.pdf> (16.07.2007)
- Nkalubo, A. (2007): Community Participation and Decentralised Governance. In: Asiiimwe, D. / Musisi, N.B. [Hrsg.]: Decentralisation and Transformation of Governance in Uganda. Kampala: Fountain Publishers. Pp. 61-73
- Nohlen, D. [Hrsg.] (2002): Lexikon Dritte Welt. Reinbek/Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag
- Nohlen, D. / Gotz, F. [Hrsg.] (2007, 4. Auflage): Kleines Lexikon der Politik. München: Verlag C. H. Beck
- Nsibambi, A. [Hrsg.] (1998): Decentralisation and Civil Society in Uganda: The Quest for Good Governance. Kampala: Fountain Publishers
- Obwona, M. / Steffensen, J. / Tidemand, P. (2000): Fiscal Decentralization and Sub-National Government Finance in Relation to Infrastructure and Service Provision in Uganda  
<http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/africa/Uganda%20Report.pdf> (07.07.2007)
- Odhiambo, W. / Kamau, P. (2003): Public Procurement: Lessons from Kenya, Tanzania and Uganda. OECD Development Center Working Paper No. 208  
<http://www.oecd.org/dataoecd/59/11/2503452.pdf> (10.07.2007)
- ÖFSE - Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe (2003): Uganda - PRSP als Strategie zur Armutsbekämpfung. Working Paper No. 1. Wien: ÖFSE  
<http://www.oefse.at/download/PRSP/Uganda-Bericht10.pdf> (13.08.08)
- ÖFSE - Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe (2006): Länderinformation Uganda. Wien: ÖFSE  
<http://www.oefse.at/publikationen/laender/uganda.htm>
- Olowu, D. (2003): Local Institutional and Political Structures and Processes: Recent Experience in Africa. In: Public Administration and Development. Vol. 23: Pp. 41-52
- Olowu, D. / Wunsch, J. [Hrsg.] (2004): Local Governance in Africa: The Challenges of Democratic Decentralization. Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers
- Onyach-Olaa, M. (2003): The Challenges of Implementing Decentralisation: Recent Experiences in Uganda. In: Public Administration and Development. Vol. 23: Pp. 105-113
- Oshabe, N.P. (2007): Economic Viability of Decentralised Entities in Uganda. In: Asiiimwe, D. / Musisi, N.B. [Hrsg.]: Decentralisation and Transformation of Governance in Uganda. Kampala: Fountain Publishers. Pp. 92-115
- Prud'homme, R. (1989): Main Issues in Decentralization. In: Strengthening Local Government in Sub-Saharan Africa. Proceeding of Two Workshops held in Porette Terme, Italy. March 5-17, 1989. Prepared jointly by the World Bank and the Istituto italo-africano. EDI Policy Report No.21. Washington, D.C.: World Bank. Pp. 69-73
- Putnam, R. (1993): Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press
- Pyndt, H. / Steffensen, J. (2005): World Bank Review of Selected Experiences with Donor Support to Decentralisation in East Africa. Paper presented to the Africa Capacity Development Task Force. Washington, D.C.: World Bank
- Rondinelli, D.A. (1999): What is Decentralization? In: Litvack, J. / Seddon, J. [Hrsg.]: Decentralization Briefing Notes. World Bank Institute Working Papers No. 19683. Washington, D.C: World Bank Institute. Pp. 2-6

- Rondinelli, D.A. (2005): Decentralization and Development. In: Huque, A.S. / Zafarullah, H. [Hrsg.]: International Development Governance. Public Administration and Public Policy. Vol.117: Pp. 391-404
- Rondinelli, D.A. / Nellis, J.R. / Shabbir Cheema G. (1983): Decentralization in Development Countries: A Review of Recent Experiences. World Bank Staff Working Papers No. 581. Management And Development Series No. 8. Washington, D.C.: World Bank
- Rowden, R. / Ocaya Irama, J. (2004): Rethinking Participation. Questions for Civil Society about the Limits of Participation in PRSPs. Discussion Paper. Washington, D.C.: ActionAid USA
- Saito, F. (2000a): Decentralization in Uganda: Challenges for the 21st Century. A paper presented at the Workshop on Uganda. Institute of Commonwealth Studies, London <http://www.world.ryukoku.ac.jp/~fumisait/en/ics2000.pdf> (02.09.2007)
- Saito, F. (2000b): Decentralization for Participatory Development in Uganda: Limitations and Prospects. In: Journal of Intercultural Communication. Ryukoku University. Pp. 35-52. <http://www.world.ryukoku.ac.jp/~fumisait/en/jic2000.pdf> (02.09.2007)
- Saito, F. (2001): Decentralization Theories Revisited: Lessons from Uganda. In: Annual Bulletin of Research Institute for Social Science. Ryukoku University. Vol. 31: Pp. 54-68. <http://www.world.ryukoku.ac.jp/~fumisait/en/riss31.pdf> (02.09.2007)
- Saito, F. (2003): Decentralization and Development Partnerships: Lessons from Uganda. Tokyo: Springer Verlag
- Schiller, T. [Hrsg.] (1999): Direkte Demokratie in Theorie und Kommunalen Praxis. In: Studien zur Demokratieforschung. Band 2. Frankfurt/Main: Campus Verlag
- Schmitzek, K. (1986): Strukturelle Defizite der Kommunalverwaltung in Ländern der Dritten Welt: ein Überblick. In: Illy, H.F. / Schmitzek, K. [Hrsg.]: Entwicklung durch Dezentralisierung?: Studien zur Kommunal- u. Regionalentwicklung in der Dritten Welt. Beiträge zur Kommunalwissenschaft. Band 24. München: Minerva-Publikation
- Schumpeter, J.A. (1950): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. Tübingen: Francke
- Scott-Herridge, R. (2002): Decentralisation - Does it deliver Good Governance and Improved Services? The Experience of Uganda. African Studies Centre. Occasional Paper Series No. 10. <http://www.stile.coventry.ac.uk/public/rcon/cas/Occpaper10w.pdf> (14.08.2007)
- Siegle, J. / O'Mahony, P. (2006): Assessing the Merits of Decentralization as a Conflict Mitigation Strategy. Office of Democracy and Governance, USAid. Washington, D.C.: USAid [http://www.dai.com/pdf/Decentralization\\_as\\_a\\_Conflict\\_Mitigation\\_Strategy.pdf](http://www.dai.com/pdf/Decentralization_as_a_Conflict_Mitigation_Strategy.pdf) (19.09.2007)
- Ssewakiryanga, R. (2004): Revenue Realities: Citizen Engagement and Local Government Fiscal Processes in Uganda [http://www.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/Recite\\_Confpapers/Ugandafinal.pdf](http://www.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/Recite_Confpapers/Ugandafinal.pdf) (27.06.2007)
- Steffensen, J. / Tidemand, P. (2004): A Comparative Analysis of Decentralisation in Kenya, Tanzania and Uganda. Washington, D.C.: World Bank
- Steiner, S. (2007): Decentralisation and Poverty: Conceptual Framework and Application to Uganda. In: Public Administration and Development. Vol. 27: Pp. 175-185
- Strauss, A.L. (1994): Grundlagen Qualitativer Sozialforschung: Datenanalyse und Theoriebildung in der Empirischen und Soziologischen Forschung. München: Wilhelm Fink Verlag

- The Monitor (9.2006): Elections Weren't Free and Fair. Interview by Emmanuel Kihale with Reverend Grace Kaiso  
<http://allafrica.com/stories/printable/200603080845.html> (10.11.2007)
- Transparency International (2007): Corruption Perception Index  
<http://www.transparency.org> (15.04.08)
- Tsalik, S. (1999): Size and Democracy: The Case for Decentralization. In: Diamond, L. [Hrsg.]: Developing Democracy: Towards Consolidation. Baltimore: The John Hopkins University Press
- UBOS - Uganda Bureau of Statistics: <http://www.ubos.org> (10.11.2007)
- UBOS - Uganda Bureau of Statistics (2006a): The 2002 Uganda Population and Housing Census. Population Composition  
<http://www.ubos.org/onlinefiles/uploads/ubos/survey%20documentation/PHC2002/survey0/.../Population%20Size%20and%20Distribution.pdf> (09.09.2008)
- UBOS - Uganda Bureau of Statistics (2006b): Luwero District Statistical Abstract  
<http://www.luwero.go.ug/opportunities/statistics.htm> (09.09.2008)
- Uehlinger, H.M. (1988): Politische Partizipation in der Bundesrepublik. In: Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Forschung. Band 96. Opladen: Westdeutscher Verlag
- UNDP (1997): Reconceptualising Governance. Management Development and Governance Division. Bureau for Policy and Programme Support. Discussion Paper No.2. New York: UNDP
- UNDP (2000): Poverty Report 2000  
<http://www.undp.org/povertyreport/> (16.09.2007)
- UNDP (2002): Local Governance for Poverty Reduction: Uganda's Experience, 1993-2002. The Fifth Africa Governance Forum (AGF-V). Maputo, Mozambique
- UNDP (2004): Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development. UNDP Practice Note. New York: UNDP
- UNDP / Work, R. (2002): Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development. 2nd International Conference on Decentralisation: 25-27.06.2002.  
[http://www.undp.org/governance/docs/DLGUD\\_Pub\\_overview-decentralisation-worldwide-paper.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/DLGUD_Pub_overview-decentralisation-worldwide-paper.pdf) (27.06.2007)
- United Nations (1996): Local Governance. Report of the United Nations Global Forum on Innovative Practices in Local Governance: 23-27.09.1996. Gothenburg: United Nations.  
<http://mirror.undp.org/magnet/Docs/gov/Tpsloca.htm> (15.11.2007)
- Uppendahl, H. (1981): Repräsentation und Responsivität. Bausteine einer Theorie Responsiver Demokratie. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen. Vol. 1: Pp. 123-134
- USAid (2002): Uganda - Success Story  
<http://www.usaid.gov/regions/afr/ss02/uganda5.html> (13.08.08)
- van Deth, J.W. (2001): Soziale und Politische Beteiligung: Alternativen, Ergänzungen oder Zwillinge. In: Koch, A [Hrsg.]: Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske & Budrich. Pp. 195-221
- Verba, S. / Nie, N. (1972): Participation in America. Political Democracy and Social Equality. New York: Harper and Row
- Verba, S. / Nie, N. / Kim, J. (1978): Participation and Political Equality. A Seven-Nation Comparison. Cambridge: Cambridge University

- Villadsen, S. (1996): Decentralization of Governance. In: Villadsen, S. / Lubanga, F. [Hrsg.]: Democratic Decentralization in Uganda. A New Approach to Local Governance. Kampala: Fountain Publishers
- Villadsen, S. / Lubanga, F. [Hrsg.] (1996): Democratic Decentralization in Uganda. A New Approach to Local Governance. Kampala: Fountain Publishers
- Waterbury, J. (1999): Fortuitous Byproducts. In: Anderson, L. [Hrsg.]: Transitions to Democracy. New York: Columbia University Press
- Wiebe, N. (1998): Politik- und Institutionenwandel in Transitionstheoretischer Perspektive (1986-1996). Hamburg: LIT Verlag
- Wiesendahl, E. (1981): Moderne Demokratietheorie. Eine Einführung in ihre Grundlagen, Spielarten und Kontroversen. Frankfurt/Main: Verlag Moritz Diesterweg
- Witzel, A. (1982): Verfahren der Qualitativen Sozialforschung. Überblick und Alternativen. Frankfurt: Campus Verlag
- World Bank (2003): Uganda: Second Local Government Development Project. Project Appraisal Document on a Proposed Development Credit. Report No. 25474. Africa Regional Office
- World Bank (2005): Building Effective States - Forging Engaged Societies. Report of the World Bank Task Force on Capacity Development in Africa  
[http://siteresources.worldbank.org/EXTAFRDEVOPRTSK/Resources/acdtf\\_report.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTAFRDEVOPRTSK/Resources/acdtf_report.pdf)  
(09.07.2008)



## 7 Anhang

### 7.1 Abkürzungsverzeichnis

<b>AU</b>	Administrative Unit Council
<b>CAO</b>	Chief Administrative Officer
<b>CBO</b>	Community Based Organisation
<b>CDO</b>	Community Development Officer
<b>DED</b>	Deutscher Entwicklungsdienst
<b>DP</b>	Democratic Party
<b>DS</b>	Decentralisation Secretariat
<b>GoU</b>	Government of Uganda
<b>HIPC</b>	Highly Indebted Poor Countries
<b>Hrsg</b>	HerausgeberInnen
<b>IRUDEKA</b>	Integrated Rural Development Project Kasana
<b>KY</b>	Kabaka Yekka
<b>LC</b>	Local Council
<b>LG</b>	Local Government Council
<b>LGA</b>	Local Government Act
<b>LTC</b>	Luwero Town Council
<b>MoLG</b>	Ministry of Local Government
<b>NAADS</b>	Uganda National Agricultural Advisory Services
<b>NGO</b>	Non-Governmental Organisation
<b>NRA</b>	National Resistance Army
<b>NRM</b>	National Resistance Movement
<b>PAF</b>	Poverty Action Fund
<b>PDC</b>	Parish Development Committee
<b>PEAP</b>	Poverty Eradication Action Plan
<b>PRSP</b>	Poverty Reduction Strategy Paper
<b>RC</b>	Resistance Council
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme
<b>UNLF</b>	Uganda National Liberation Front
<b>UPC</b>	Uganda Peoples' Congress
<b>USA</b>	United States of America
<b>Vol</b>	Volume

## **7.2 Abstract**

Democratic decentralisation is considered a means to achieve good governance in terms of accountability, democratisation and a high level of participation in political decision-making. Political participation aims at influencing the formation of opinions of political issues. Uganda is far advanced in its decentralisation process and has established structures for political participation within its local administration.

The present article focuses describing the evolvement and structures of the decentralised government system in Uganda and subsequently illustrates the possibilities of taking part in the decision-making process as determined in the legal framework. Furthermore, this paper examines the views of political representatives and administrative staff of lower local councils, as well as NGO workers and ordinary citizens on perceived opportunities to participate actively in public affairs. Three different processes were identified in which citizens can take part: first, the electoral process, which is composed of campaigning and voting; second, the attendance of local council meetings; and third, the participatory planning and budgeting process.

Finally structure- and actor-related determinants motivating or hindering political participation were analysed. The field study in Luwero Town Council showed that the citizens do not exhaust their options of participation as provided by the institutional framework. Different and interrelated reasons for that were found: Inadequate funding handicaps local governments to fulfil their participatory and productive potential. The narrow financial means lead to selective information and mobilisation of the people. Those in turn suspect corruption in governmental accounting and manipulation of governmental processes. These impressions discourage the population. They see no reason in participating in council meetings or budget planning meetings, if – in their perception – their concerns are not considered and no benefits can be gained. As a result many citizens decide against taking part in the political decision-making process.

### **7.3 Zusammenfassung**

Demokratische Dezentralisierung wird als Instrument verstanden um Good Governance voranzutreiben. Dies soll durch die Förderung der Demokratisierung, und der Rechenschaftspflicht der politischen RepräsentantInnen gegenüber ihrer Wählerschaft, sowie der Teilhabe der BürgerInnen am politischen Entscheidungsprozess ermöglicht werden.

Uganda ist im Dezentralisierungsprozess weit fortgeschritten und hat darin Strukturen für politische Partizipation geschaffen. Die vorliegende Arbeit beschreibt die Entwicklung und die Strukturen des dezentralen Verwaltungsapparates in Uganda. Es zeigt die institutionell festgeschriebenen Möglichkeiten der BürgerInnen auf, in dem System am politischen Willens- und Entscheidungsbildungsprozess teilzunehmen. Darüber hinaus wird aus Perspektive der politischen RepräsentantInnen und technischen MitarbeiterInnen der lokalen Verwaltungseinheiten, sowie aus Sicht der NGO MitarbeiterInnen und der ortsansässigen BürgerInnen die Wahrnehmung dieser Möglichkeiten untersucht. Dabei wurden drei Bereiche identifiziert, in denen die BürgerInnen aktiv am politischen Geschehen teilhaben können. Erstens, rund um den Wahlkampf, inklusive der Teilnahme an den Wahlen. Zweitens durch die Teilnahme an Ratsversammlungen sowie drittens, im Budgetplanungsprozess.

Die Feldstudie in Luwero Town Council zeigt, dass die BürgerInnen die Möglichkeiten der institutionell verankerten Partizipationsformen nur eingeschränkt wahrnehmen. Die Ergebnisse der Analyse der soziostrukturellen Voraussetzungen und der individuellen Motivation bieten folgende Erklärungen: Unzureichende finanzielle Ausstattung der Local Governments verhindert das Ausschöpfen ihres partizipatorischen und gestalterischen Potentials. Die geringen Finanzmittel bedingen mangelhafte Informationsweitergabe und selektive Mobilisierungsprozesse der Bevölkerung. Diese wiederum, bezweifeln das Verantwortungsgefühl der PolitikerInnen – Korruption und Manipulation in allen verwaltungseigenen Prozessen wird befürchtet. Diese Eindrücke entmutigen die Bevölkerung: Sie sehen keinen Grund an den Ratsversammlungen oder Budgetplanungstreffen teilzunehmen und ihre Anliegen zu artikulieren, wenn – in ihrer Wahrnehmung – darauf kaum Rücksicht genommen wird und keine Unterstützung erwartet werden kann. Als Folge entscheiden sich viele BürgerInnen gegen die politische Teilhabe.

## 7.4 Liste der InterviewpartnerInnen

<b>Exp</b>	ExpertIn
<b>LCpol</b>	MitarbeiterIn des politischen Flügels im Local Council
<b>LCstaff</b>	MitarbeiterIn des administrative/technischen Flügels im Local Council
<b>NGO</b>	NGO MitarbeiterIn
<b>Res</b>	Ortsansässiger BürgerIn
<b>zusammengesetzt, z.B.:</b>	Diese Person wurde in ihrer Rolle als ortsansässiger BürgerIn interviewt. Im Laufe des Interviews gab er oder sie sich auch als Mitglied oder ehemaliges Mitglied des politischen Flügels eines Local Councils zu erkennen.
<b>Res/LCpol</b>	

<b>Abkürzung</b>	<b>Datum</b>	<b>LC-Ebene</b>	<b>Wohnhaft in</b>	<b>Zusätzliche Informationen</b>
Exp-01	07.03.08	6	Kampala	Ministry of Local Government
Exp-02	03.04.08	0	Kampala	Electoral Commission
Exp-03	03.04.08	0	Kampala	Electoral Commission
Exp-04	09.04.08	0	Kampala	Makarere Insitute for Social Research
Exp-05	23.02.08	0	Kampala	Makarere University - Faculty of Social Sciences
LCpol-01	13.03.08	3	Luwero Town Council	
LCpol-02	13.03.08	3	Luwero Town Council	
LCpol-03	12.02.08	3	Luwero Town Council	
LCpol-04	10.02.08	1	Luwero Town Council	
LCpol-05	14.03.08	1	Luwero Town Council	
LCpol-06	08.02.08	1	Luwero Distirct	
LCpol-07	19.02.08	3	Mayuge District	
LCpol-08	13.03.08	1	Luwero Town Council	
LCstaff-01	06.03.08	3	Luwero Town Council	
LCstaff-02	06.03.08	3	Luwero Town Council	
LCstaff-03	07.03.08	3	Luwero Town Council	
LCstaff-04	12.02.08	3	Luwero Town Council	
LCstaff-05	05.03.08	3	Luwero Town Council	
LCstaff-06	12.02.08	3	Luwero Town Council	
LCstaff-06	13.03.08	3	Luwero Town Council	
LCstaff-07	11.02.08	2	Luwero District	
LCstaff-08	19.02.08	3	Mayuge District	
LCstaff-09	19.02.08	3	Mayuge District	

NGO-01	06.03.08	1	Luwero Town Council
NGO-02	08.02.08	0	Luwero Town Council
NGO-03	08.02.08	0	Luwero Town Council
NGO-04	10.02.08	0	Luwero Town Council
NGO-05	07.02.08	0	Luwero Town Council
NGO-06	08.02.08	0	Luwero District
NGO-07	17.03.08	5	Luwero District
NGO-08	17.03.08	0	Luwero District
NGO/LCpol-01	09.02.08	3	Luwero Town Council
NGO/LCpol-01	15.03.08	3	Luwero Town Council
Res-01	13.03.08	0	Luwero Town Council
Res-02	05.03.08	0	Luwero Town Council
Res-03	14.03.08	0	Luwero Town Council
Res-04	14.03.08	0	Luwero Town Council
Res-05	14.03.08	0	Luwero Town Council
Res-06	14.03.08	0	Luwero Town Council
Res-07	14.03.08	0	Luwero Town Council
Res-08	14.03.08	0	Luwero Town Council
Res-09	14.03.08	0	Luwero Town Council
Res-10	14.03.08	0	Luwero Town Council
Res-11	14.03.08	0	Luwero Town Council
Res-12	13.02.08	0	Luwero Town Council
Res-13	13.02.08	0	Luwero Town Council
Res-14	12.02.08	0	Luwero District
Res-15	06.03.08	0	Luwero Town Council
Res/LCpol-01	05.03.08	1	Luwero Town Council
Res/LCstaff-01	13.03.08	1	Luwero Town Council
Res/LCstaff-02	14.03.08	5	Luwero Town Council

## 7.5 Lebenslauf

Joanne Tordy - geboren am 16.08.1983 in Wien

### *Ausbildung:*

- 1989-1993: Volksschule, Pülsgasse/Wien  
1993-2001: Bundesgymnasium mit biologisch-chemischen Schwerpunkt, Bachgasse/Mödling  
1999-2000: Senior High School Mount Gambier, South Australia/Australien  
Seit 2002: Individuelles Diplomstudium 'Internationale Entwicklung' an der Universität Wien  
2006/1.-6.: Erasmus Semester an der Universität Lund/Schweden  
2008/2.-5.: Forschungsaufenthalt für die Diplomarbeit in Kampala und Luwero/Uganda

### *Bisherige Tätigkeiten:*

- Seit 2007: Gebietsbetreuerin Städtischer Wohnhausanlagen für die Bezirke 1,2,8,9,20 für TGT - 'Agentur für Soziale Arbeit' im Auftrag der Stadt Wien  
2003-2006: Aktives Mitglied der 'bagru.ie' - Basisgruppe der Studierenden der Internationalen Entwicklung  
2004-2006: Tutorin an der Universität Wien (Arbeitsgemeinschaft 'Praxis der EZA' und 'Einführung in die EZA') sowie an der Wirtschaftsuniversität Wien (Seminar 'Entwicklungsforschung')  
2005: Mitarbeit beim Progress – Magazin der Österreichischen HochschülerInnenschaft  
2005/10.-11.: Praktikum bei der ÖFSE - Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe  
2005/7.-9.: Praktikum in 'Promotion of Private Training Providers' – Programm in Uganda, finanziert von der KfW - Deutsche Kreditanstalt für Wiederaufbau;  
2004/10.-2005/1.: Praktikum beim Paulo Freire Zentrum  
2004/7.-9.: Projektassistenz in der Vorbereitungsphase des Equal2-Projekts 'Neue Wege der Integration' des Fond Soziales  
2003/7.-8.: Praktikum im Bundesarbeiterkammer-Büro in Brüssel/Belgien