

- Development People's Foundation (DPF) (1997): *Women Development Code of Davao City. A Primer*. Davao City.
- Gerundio, Aurea A. (2004): „Davao City Is most Gender Responsive“. In: *Sun Star* (www.sunstar.com.ph/static/dav/2004/12/18/news/davao.city.is.most.gender.responsive.html, letzter Aufruf: 5. 3. 2005).
- Mindanao News and Information Cooperative Center (MNICC) (2004): „Fund Lack Besets Implementation of Davao's Women Development Code“. In: *Minda News*, Bd. III, Nr. 158, 29 October. Davao City.
- National Statistical Office (NSO) (2000): *2000 Census of Population*. www.davaocity.gov.ph/gen_info_history.ph (Letzter Aufruf: 2. 11. 2004).
- Philippine Gender and Development Codes* (GAD) (2004). www.decentralization.ws/rirf/GAD/phgad.htm (Letzter Aufruf: 2. 11. 2004).
- Report on the State of Women in Urban Local Government*, Philippines (2001). www.capwip.org/readingroom/philippines.pdf (Letzter Aufruf: 20. 11. 2004).

Anschrift der Autorin:

Arline Ascaño-Cubero

Azcubero@hotmail.com

Elisabeth Hartwig

Geschlechtergerechtigkeit und *Local Governance* in Tanzania

Die um die Weltfrauenkonferenzen herum entstandene politische Bewegung zur Durchsetzung von mehr Geschlechtergerechtigkeit hat durch eine konsequente *Advocacy*- und Lobby-Arbeit dafür gesorgt, dass internationale Geber- und Entwicklungsorganisationen die Prinzipien des *Gender Mainstreaming* einfordern. Gleichberechtigte Teilhabe und Mitwirkung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess gelten als Grundvoraussetzung für erfolgreiche Armutsverminderung, Dezentralisierung und Demokratisierung.

Entsprechend den Geberforderungen hat die tansanische Zentralregierung Programme zur Armutsverminderung, Dezentralisierung und Stärkung der Lokalregierungen entwickelt und ist dabei, diese umzusetzen – ein von oben verordneter Prozess. Sie bemüht sich, den international eingegangenen Verpflichtungen gerecht zu werden (Aktionsplattform von Peking 1995; Erklärung der SADC-Staatsoberhäupter 1998) und stützt sich dabei auf die Expertise zivilgesellschaftlicher Organisationen. Das Engagement des nationalen *Advocacy-Netzwerkes FemAct Coalition* hat wesentlich dazu beigetragen, dass Geschlechtergerechtigkeit

als sektorübergreifende Zielsetzung in den tansanischen *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) berücksichtigt wird (NGO Policy Forum 2004).

Bereits 2002 hat das Parlament einer vom Ministerium für Gemeindeentwicklung, Gender und Kinder vorgelegten nationalen *Gender-Policy* zugestimmt, die für alle Ministerien und deren Abteilungen bindend ist. Dies ist ebenfalls ein Ergebnis des Zusammenwirkens von Geberforderungen, aktiver Lobbyarbeit städtischer Frauenorganisationen und kooperativer Regierungsstellen. VertreterInnen des *Tanzania Gender Network Programmes* (TGNP) hatten 1997 eine *Gender-Budget*-Initiative gestartet und erreicht, dass sie als GenderexpertInnen beratend an der nationalen Haushaltsplanung teilnehmen konnten (vgl. TGNP 1999, 2003, 2004). Das Finanzministerium integrierte „Budgeting with a Gender Perspective“ in sechs ausgewählte Pilotbereiche, darunter auch „Regional Administration and Local Governance“. Die *Tanzania Women Lawyers Association* (TAWLA) nahm Einfluss auf anstehende Gesetzesreformen, so dass eine Genderperspektive Eingang in das Bodenrecht, insbesondere den *Village Land Act*, und in die Gesetze für die Lokalregierungen fand.

Wie wirken sich diese Änderungen auf der lokalen Ebene aus? Wer betreibt dort *Gender Mainstreaming*, und welche Gegenströmungen gibt es?

***Gender Mainstreaming* in ländlichen Distrikten**

TGNP hat grundlegend dazu beigetragen, dass Geschlechtergerechtigkeit unter dem Blickwinkel der „guten Regierungsführung“ („Good Governance“) zu einem Schwerpunkt der Reform der Lokalregierungen geworden ist. *Gender Budgeting* ist explizit für die lokalen Verwaltungen vorgesehen und das Reformprogramm für den öffentlichen Dienst bezieht die Verbesserung der Situation der weiblichen Arbeitskräfte und Genderfragen ein. Arbeitsstellen von Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ), zum Beispiel des Deutschen Entwicklungsdienstes, sind in den Planungs- und Finanzabteilungen der Distriktverwaltungen angesiedelt und unterstützen die lokalen Regierungen bei der Umsetzung von *Gender Mainstreaming*.

Eine Analyse im Auftrag des Deutschen Entwicklungsdienstes (Hartwig 2004) ergab, dass die Staatsangestellten in den Distriktverwaltungen sich wegen der geplanten Reformen unter einem enormen Druck sehen. Verunsicherte Abteilungsleiter, bis auf wenige Ausnahmen männlich, fürchten vor allem den Verlust von Macht, Einfluss und Kontrolle über die Finanzen für die jeweiligen Abteilungen. Mangelndes Wissen und unzureichende Informationen verstärken die Unsicherheit. Deswegen stehen sie den Anforderungen des Reformprogramms in Bezug auf *Gender Mainstreaming* reserviert oder sogar ablehnend gegenüber.

Ähnliches gilt für Angestellte der Kreis- und Dorfverwaltungen. Fragen der Geschlechtergerechtigkeit sind auch für Distrikt- und Dorfratsmitglieder bisher kein Thema. Es gibt nur wenige weibliche Ratsmitglieder, die direkt gewählt und nicht über die „special seats“, die speziell für Frauen vorgesehenen affirmativen Mandate, in die lokalen Parlamente gelangt sind. Ratsmitglieder, die in ihren Distrikten vorherrschende Benachteiligung von Frauen als Hemmnis für die weitere Entwicklung identifizieren, bringen immer wieder als Entschuldigung an, „but that is our tradition“. Dies gilt sowohl für männliche als auch weibliche Ratsmitglieder. Die Politik des *Gender Mainstreaming* verunsichert auch hier die männlichen Vertreter besonders. Sie fürchten Machtverlust, vor allem in den Familien.

Vor welchem Hintergrund fordern Landfrauen politische Teilhabe ein? Die Mehrheit der tansanischen ländlichen Bevölkerung sind Kleinbauern und -bäuerinnen. Untersuchungen des TGNP im Rahmen ihrer *Gender-Budget*-Initiative (TGNP 2003, 2004) weisen aktuell nach, dass Frauen und Kinder gemeinsam mit ihren Männern die Felder bearbeiten, aber nicht an der Entscheidung über die Verwendung der mageren Einkünfte aus der landwirtschaftlichen Produktion beteiligt sind. Die staatlichen landwirtschaftlichen Beratungsdienste, die auf Distriktebene angesiedelt sind, haben Frauen als Zielgruppe kaum wahrgenommen. Mädchen sind bei der Schulbildung benachteiligt, weil sie im Gegensatz zu Jungen für zahlreiche Aufgaben in der Familie verantwortlich sind (Geschwisterbetreuung, Wasser- und Feuerholzversorgung).

Partizipative Erhebungen in Gemeinden zeigen, dass Frauen von den ländlichen Lokalverwaltungen vornehmlich die Sicherung von Grundbedürfnissen erwarten – Wasserversorgung für die Dörfer, die Einrichtung von Gesundheitsposten oder deren Verbesserung, Ausbau der Transportwege vor allem zur besseren Vermarktung der Agrarprodukte, mehr Beratung und Fortbildung für Frauen durch die Landwirtschaftsbehörde, Sicherung der Schulbildung. Den Frauen ist bewusst, dass sie im Zugang zu Ressourcen benachteiligt sind. Sie fordern verstärkt ihr Recht auf Landtitel ein und wollen als Witwe über gemeinsam erwirtschafteten Besitz und Vermögen verfügen.

Es gibt eine Reihe von organisierten Frauen in den ländlichen Distrikten, die diese Benachteiligung selbst tagtäglich erfahren und miterleben und bereit sind, sich für eine Veränderung einzusetzen. Da sind zunächst die langjährigen Mitglieder im Frauenflügel der Regierungspartei CCM, die meist über die „special seats“ in die lokalen Räte gewählt werden. Sie kritisieren, dass die Männer sie nicht als gewählte Vertreterinnen ernst nehmen, und ihre Stimmen in den Sitzungen wenig Gehör finden. Ihre Einflussnahme auf die Entscheidungen, die in den Räten getroffen werden, ist gering, weil sie keinen Ausschussvorsitz übernehmen können. Frauen aus den neu gegründeten Oppositionsparteien sehen die Dinge

genauso. Sie machen aber auch die Erfahrung, dass sie sich auf der Gemeinderats-ebene mehr als im Distriktrat einbringen können.

Mehr und mehr melden sich auch Frauen aus NGOs zu Wort und nutzen die Foren, die ihnen das nationale Dezentralisierungsprogramm für Kontakte mit der Lokalverwaltung und den Räten bietet.

Mitarbeiterinnen der Distriktabteilung für Gemeindeentwicklung, die in ländlichen Entwicklungsprogrammen für die Arbeit mit Frauengruppen zuständig sind, werden oft ohne Vorbildung zu Gender-Beauftragten des Distrikts ernannt. Eine wesentliche Rolle für die Umsetzung des *Gender Mainstreaming* spielen die wenigen weiblichen Staatsangestellten, die in den Abteilungen der Distriktverwaltung leitende oder zumindest mittlere Positionen erreichen konnten. Sie sind meist gut ausgebildet, manchmal besser als ihre männlichen Vorgesetzten. Es gibt unter ihnen mehrere, die sich aus eigenem Interesse in Genderfragen fortgebildet haben und sich ehrenamtlich als NGO-Mitglieder für mehr Geschlechtergerechtigkeit einsetzen. Vereinzelt sind *Gender Desks* mit VertreterInnen aus allen Abteilungen eingerichtet worden. Mit deren Hilfe soll Gender als Querschnittsaufgabe und „strategisches Interesse“ in die Arbeit und Strukturen der Bezirksverwaltungen integriert werden.

Gender Budgeting

Das Reformprogramm für die lokalen Regierungen sieht neben anderen Maßnahmen zum *Gender Mainstreaming* ausdrücklich *Gender Budgeting* vor, um mehr Geschlechtergerechtigkeit in Entscheidungsprozessen, im Versorgungs- und Dienstleistungsangebot und der Struktur der Bezirksräte und -verwaltungen durchzusetzen. Mehr oder minder von oben verordnet sind in vielen Distrikten Prozesse in Gang gesetzt worden, die die Situation der Frauen in ländlichen Gebieten langfristig verbessern sollen. Wesentliche Bedeutung kommt dabei der Erstellung der Haushaltspläne für die Distrikte zu. Der Planungsprozess läuft in der Regel wie folgt ab:

- Unterstützt von EZ-Organisationen werden partizipative Bestandsaufnahmen der ländlichen Lebensverhältnisse durchgeführt, um die Bedürfnisse der ländlichen Bevölkerung festzustellen.
- „Zonal Reform Teams“, die von der Zentralregierung eingesetzt sind, stellen die Anforderungen des *Gender Mainstreaming* auf Sitzungen vor, zu denen Distriktsratsmitglieder, VerwaltungsvertreterInnen und RepräsentantInnen der lokalen Zivilgesellschaft geladen sind.
- Die Distriktverwaltungen erstellen, wieder unterstützt von EZ-Organisationen, einen „Strategischen Genderplan“ mit einer „District Gender Policy“ für

drei Jahre inklusive Budget. Die Finanzierung der Maßnahmen soll zum Teil von EZ-Organisationen übernommen werden.

- Die Entwicklung dieses Plans wird von „Gender Awareness Building Workshops“ für VertreterInnen der verschiedenen Verwaltungsabteilungen, Ratsmitglieder und RepräsentantInnen der Zivilgesellschaft begleitet.
- Die in den Workshops erarbeiteten Vorschläge aus einer Genderperspektive werden zurück an die lokalen Regierungsabteilungen geleitet, die den Plan erstellen und an die Planungsabteilung weiter reichen. Diese koordiniert die Gesamtplanung und stellt in Zusammenarbeit mit der Abteilung für Finanzen das notwendige Budget auf.
- Plan und Budget werden im Planungsausschuss diskutiert, bevor sie dem Distrikt zur Genehmigung vorgelegt werden.
- Der genehmigte Plan wird dann an die Regionalverwaltung weitergeleitet, die ihn ihrerseits als Teil des Regionalplans der Regierung in Dar es Salaam zur Finanzierung vorlegt.

TGNP hat im Rahmen seiner *Gender-Budget*-Initiative von vornherein die Zusammenarbeit mit der lokalen und regionalen Ebene gesucht und intermediäre Gendernetzwerke aufgebaut. Mit Lobby-Arbeit, *Networking* und der Bereitstellung von Expertise zur Fortbildung von Regierungsmitgliedern und staatlichen Angestellten versuchen diese Netzwerke, auf regionaler und lokaler Ebene Einfluss zu nehmen. Die von TGNP entwickelten Instrumente (z.B. „Checklist for Mainstreaming Gender into the Government Budget“, TGNP 2004) werden dabei den Notwendigkeiten auf lokaler Ebene angepasst. EZ-Organisationen und ausländische Stiftungen unterstützen diese Aktivitäten.

Problematisch ist die Finanzierung der Distrikthaushalte. Auch wenn geplant ist, den Distrikten durch die Dezentralisierung mehr direkte Steuereinkünfte zukommen zu lassen, können diese nur einen Bruchteil des Budgets tragen. Es ist also die Zentralregierung, die die Steuermittel weiterhin zuteilt. Als eines der ärmsten Länder der Welt ist Tanzania bei der Finanzierung des Staatshaushalts entscheidend von internationalen Gebern abhängig.

Lokal-globale Verknüpfungen

Die AktivistInnen und WissenschaftlerInnen im TGNP kritisieren zu Recht, dass makroökonomische Faktoren die Entwicklung geschlechtergerechter Strukturen bis hin zur lokalen Ebene beeinflussen und behindern. Gendernetzwerke im Südlischen Afrika setzen sich mit Lobbyarbeit für regionale Lösungen ein.

Zu den Geburtstagsfeierlichkeiten für die Weltbank und den Internationalen Währungsfond im April 2004 organisierten TGNP und FemAct eine große Pro-

testaktion in Dar es Salaam gegen die Auswirkungen der Strukturanpassungsprogramme auf die arme Bevölkerung in Tanzania, in der Mehrheit Frauen. Als Mitglieder des „50 Years is Enough Network“ entsandten sie auch Vertreterinnen zu internationalen Protestkampagnen in New York und beteiligten sich an Diskussionen mit Weltbankrepräsentanten (Ulingo Wa Jinsia 2004).

„Go local“ und gleichzeitig „go global“ sind also die Strategien, mit denen Frauenorganisationen und Gendernetzwerke in Tanzania und der Region mehr Geschlechtergerechtigkeit durchzusetzen versuchen. Das Zusammenwirken mit Regierungen und internationalen Gebern nehmen sie dabei in Kauf, reflektieren es aber kritisch. Sie analysieren ungleiche Machtstrukturen und wehren sich dagegen – von der Gemeindeebene bis hin zu globalen Zusammenhängen.

Literatur

- Elisabeth, Hartwig (2004): *Gender and Capacity Building in Local Governance. A Strategy on how to integrate the cross cutting issue of gender equality and equity into development co-operation of ded in the Local Government Sector in Tanzania*. Unveröffentlichtes Dokument des Deutschen Entwicklungsdienstes Tanzania. Dar es Salaam.
- NGO Policy Forum (2004): *Poverty Reduction Strategy II, First Draft, for 2nd Round of Consultations*. Dar es Salaam.
- Southern African Development Community (SADC) (1998): *Parliamentary Action on Gender Equality and Personal Security*. International Conference, Harare, Zimbabwe, 5.-8. März 1998. AWEPA (African European Institute). Amsterdam 1998.
- Tanzania Gender Networking Programme (TGNP) (1999): *Budgeting with a Gender Focus*. Dar es Salaam.
- Tanzania Gender Networking Programme (TGNP) (2004): *Gender Budget Analysis in Tanzania 1997-2000*. Dar es Salaam.
- Tanzania Gender Networking Programme (TGNP) (2003); Rusimbi, Mary: „Mainstreaming Gender into National Planning and Budgeting Processes & Macro-Policies in Tanzania. The Case of the Gender Budget Initiative (GBI)“. In: *Against Neoliberalism. Gender, Democracy and Development*. Dar es Salaam, S. 134-142.
- Ulingo Wa Jinsia – *Gender Platform Quarterly* (2004), Nr. 2, April-Juni 2004.

Anschrift der Autorin:

Elisabeth Hartwig

elisabeth.hartwig@kle-net.de