



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Die Politik der sozialen Sicherung in Uganda

Verfasserin

Petra Oberberger

angestrebter akademischer Grad

Magistra (Mag.)

Wien, 2012

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057 390

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Internationale Entwicklung

Betreuer:

Univ.-Prof. Dr. Wolfram Schaffar

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung.....	5
1.1	Die Politik der sozialen Sicherung: Untersuchungsgegenstand und Erkenntnisinteresse	5
1.1.1	Methoden und Aufbau dieser Arbeit	9
1.2	Wohlfahrtsstaatlichkeit: Eine Klassifizierung für die Länder des Südens?	9
1.3	Was wird unter sozialer Sicherung verstanden?	12
1.3.1	Definitionen.....	12
1.3.2	Säulen und Instrumente der sozialen Sicherung	14
1.4	Soziale Sicherung: Anfänge und Aufstieg eines neuen „Trends“	15
1.5	Globale Sozialpolitik	17
1.5.1	Soziale Sicherung und die Gebergemeinschaft	17
1.5.1.1	Engagements auf bilateraler und europäischer Ebene	17
1.5.1.2	Die Weltbank als sozialpolitische Akteurin	19
1.5.1.3	Internationale (UN-)Organisationen am Beispiel von UNICEF	20
1.5.2	Süd-Süd-Kooperation.....	21
1.5.2.1	Das <i>Africa-Brazil Cooperation Programme on Social Development</i>	22
1.5.2.2	„Meilensteine“ in der sozialen Sicherungsagenda in Afrika	23
2	Bedingungen und Besonderheiten in Uganda: Eine Kontextualisierung	25
2.1	Periphere Staatlichkeit und nicht konsolidierte politische Institutionen	25
2.1.1	(Post-)Kolonialgeschichte Ugandas: Fakten und grober Überblick.....	25
2.1.2	„Baustelle“ Norduganda: Post-konfliktäre Situation	26
2.1.3	Demokratie- und Parteienentwicklung unter Museveni	28
2.2	(Sozio-)ökonomische Entwicklung	29
2.2.1	Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur.....	30
2.2.2	Steuer- und Umverteilungspolitik	31
2.2.3	Abhängigkeit von Gebern	32
2.3	Demographie Ugandas	32
2.4	Armut und soziale Ungleichheit	33
3	Historischer Entwicklungspfad und normative Einordnung sozialer Sicherungssysteme.....	36
3.1	Formale soziale Sicherungssysteme	36
3.1.1	Das nationale Pensionssystem Ugandas.....	36

3.1.2	Der <i>National Social Security Fund</i> (NSSF)	38
3.1.3	Das <i>Veterans' Assistance Programme</i>	39
3.1.4	Aktuelles: Einführung eines nationalen Krankenversicherungssystems.....	39
3.2	Semi-formale und informelle soziale Sicherung	40
3.2.1	Semi-formale Sicherungssysteme	40
3.2.2	Informelle soziale Sicherung.....	41
3.2.2.1	Probleme informeller Sicherungsnetze.....	43
3.3	Fokus auf Armutsminderung: Spezielle Programme für die Armen	44
3.3.1	Mikrokreditprogramme in Uganda am Beispiel des <i>Entandikwa</i> -Programmes. 45	
3.3.2	Geberinitiativen	47
3.3.2.1	Der <i>Northern Uganda Social Action Fund</i> (NUSAF)	47
3.3.2.2	<i>Community based health insurance schemes</i> (CBHIS).....	49
4	Zwischenfazit und Vorschau.....	51
5	Fallbeispiel: Das Expanding Social Protection (ESP) Programm	52
5.1	Das ESP Programm: Maßnahmen und Ziele	52
5.1.1	<i>Policy</i> als ein Kernelement des ESP Programmes	53
5.1.2	<i>Social Assistance Grants for Empowerment</i> (SAGE)	53
5.1.2.1	<i>Senior Citizens Grants</i> (SCG)	54
5.1.2.2	<i>Vulnerable Family Grants</i> (VFG)	55
5.1.3	Ausweitung des Programmes nach der Pilotphase?	56
5.2	Hintergrund und Geschichte des ESP Programmes: Wie alles begann... ..	57
5.2.1	Der erste Versuch: Einführung eines <i>cash transfer</i> Programmes im Jahr 2006 58	
5.2.1.1	Gründe für das Scheitern: Kontroversen und Herausforderungen	59
5.2.2	Entwicklungen bis zur Einführung des ESP Programmes	62
5.2.2.1	Bewusstsein schaffen.....	62
5.2.2.2	Studienreisen	63
5.2.2.3	Weitere Entwicklungen im Kabinett und <i>Ministry of Finance</i> (MoF)	64
5.3	Akteure in der sozialen Sicherungsagenda Ugandas	65
5.3.1	In der Regierung Ugandas: Das MoGLSD	65
5.3.1.1	<i>Task Force</i>	65
5.3.1.2	<i>Social protection sub-committee</i>	65
5.3.1.3	<i>Steering Committee</i>	66
5.3.1.4	Das ESP (<i>Expanding Social Protection</i>) Sekretariat.....	66
5.3.2	Das <i>Ministry of Finance, Planning and Economic Development</i> (MoFPED) ...	67

5.3.3	<i>Local Government</i> , PolitikerInnen und politische Parteien	67
5.3.4	Geber	68
5.3.5	Zivilgesellschaft und CSOs	69
5.3.6	Süd-Süd Akteure	70
5.3.7	Andere Akteure: Medien und Forschungseinrichtungen	70
6	Kräfteverhältnisse in Uganda	71
6.1	Akteursanalyse.....	71
6.1.1	Partizipation der Zivilgesellschaft.....	72
6.1.2	Analyse und Bewertung des Engagements in der ugandischen Regierung	74
6.1.3	Die Rolle der Geber.....	76
6.1.4	Die Rolle der Süd-Süd Akteure und globaler Trends	77
6.1.5	Zusammenfassung der Ergebnisse und Einschätzung des Kräfteverhältnisses..	82
7	Aktuelle Entwicklungen: Neue Kräfteverhältnisse?	85
7.1	Bisherig erzielte Erfolge und aktuelle Situation.....	85
7.2	Herausforderungen	87
7.3	Bewusstsein für soziale Sicherung und zentrale Akteure in der aktuellen sozialen Sicherungsagenda Ugandas	88
7.3.1	Die Rolle des ESP Sekretariats	89
7.3.2	Steigende Nachfrage in der Bevölkerung.....	90
7.3.3	Politische Akteure	90
7.3.4	Conclusio.....	93
8	Literatur.....	95
9	Anhang.....	101
	Abbildungsverzeichnis	101
	Liste der InterviewpartnerInnen	102
	Abstract – Deutsch.....	103
	Abstract – English	105
	Lebenslauf	106

Abkürzungsverzeichnis

CBHIS	Community based health insurance schemes
CDI	Community Development Initiatives
CPRC	Chronic Poverty Research Centre
CSO	Civil Society Organisation
DFID	Department for International Development
DP	Democratic Party
DRT	Development Research and Training
EPRC	Economic Policy Research Centre
ESP	Expanding Social Protection
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FDC	Forum for Democratic Change
ILO	International Labour Organisation
IPC-IG	International Policy Centre for Inclusive Growth
IWF	Internationaler Währungsfonds
MDGs	Millennium Development Goals
MDS	Ministry of Social Development and Fight Against Hunger
MoFPED (MoF)	Ministry of Finance, Planning and Economic Development
MoGLSD	Ministry of Gender, Labour and Social Development
MoLG	Ministry of Local Government
NRA	National Resistance Army
NRM	National Resistance Movement
NSSF	National Social Security Fund
NUSAF	Northern Uganda Social Action Funds
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PEAP	Poverty Eradication Action Plan
PLA	Platform for Labour Action
SAGE	Social Assistance Grants for Empowerment
SCG	Senior Citizens Grants
UCRNN	Uganda Child Rights NGO Network
UNDP	United Nations Development Programme
UNICEF	United Nations Children's Fund
UPE	Universal Primary Education
UPC	Uganda Peoples Congress
URAA	Uganda Reach the Aged Association
VFG	Vulnerable Families Grants
VGS	Vulnerable Groups Support

1 Einführung

Soziale Sicherung (*Social Protection*, Anm.) ist ein Schlagwort, das im globalen Kontext an Bedeutung zugenommen hat. Lange Zeit wurden *formale* soziale Sicherungsmaßnahmen und sozialpolitische Aktivitäten – auf Grund der bereits lang existierenden Tradition der Wohlfahrtspolitik - vornehmlich mit den westlichen Industriestaaten in Verbindung gebracht; schließlich lassen sich etwa die Wurzeln der europäischen *formalen* sozialen Sicherungssysteme, in ihrer heutigen Form, bis ins 19. Jahrhundert, mit dem Auftreten der „sozialen Frage“, zurückverfolgen. (Henkel 2002: 23) Rudimentäre und fragmentierte, formale soziale Sicherungssysteme können auch bereits im 20. Jahrhundert in den Ländern des globalen Südens identifiziert werden - wenngleich diese in unterschiedlichen Formen und Ausprägungen, im Vergleich zu den westlichen Industriestaaten, auftreten. (vgl. Wehr 2009) In den letzten Jahren kann eine Forcierung sozialpolitischer Aktivitäten und Voranbringung der sozialen Sicherungsagenda auf globaler Ebene beobachtet werden. Dies scheint nicht verwunderlich, da sich die Folgen der Globalisierung nicht nur auf die ökonomische Ebene – wie etwa ein Anstieg im Welthandel und ausländischer Direktinvestitionen – beschränken. Auch die kulturelle Dimension (Stichwort „McDonaldisierung der Gesellschaft“) sowie die politische Sphäre (wie etwa die Entstehung globaler politischer Institutionen) können als Konsequenz der Globalisierung betrachtet werden. (vgl. Deacon 2007: 8) Da die Welt zusammenwächst, ist es daher wenig überraschend, dass die Globalisierung auch die soziale Dimension vordringt und zunehmend das zuvor von Staaten dominierte Gebiet der Sozialpolitik umfasst. Sozialpolitik ist zu einem umkämpften Terrain geworden, bei dem eine Vielzahl an Akteuren, die sich mit sozialpolitischen Themen beschäftigen, involviert ist und die Wohlfahrtspolitik auf mehreren Dimensionen (etwa auf der sub- und supranationalen Ebene) beruht. (Hasse 2003: 31) So wird soziale Sicherung etwa auch in der Entwicklungszusammenarbeit vermehrt fokussiert. (vgl. Europäischer Entwicklungsbericht 2010)

1.1 Die Politik der sozialen Sicherung: Untersuchungsgegenstand und Erkenntnisinteresse

Mein Erkenntnisinteresse bezieht sich insbesondere auf jene politischen und sozialen Prozesse, die hinter der Entstehung und Erweiterung sozialer Sicherungssysteme stecken bzw. diese erst begründen. Daher werde ich mich im Rahmen dieser Arbeit auf die Politik, die hinter der Gestaltung, Implementierung und dem Ausbau von sozialen Sicherungssystemen in Uganda steht, beschäftigen - denn *ob* und *wie* soziale Sicherungssysteme durchgesetzt werden, ist vornehmlich eine politische Entscheidung. „Überall in der Welt sind Programme

für soziale Sicherung [...] das Ergebnis der politischen Geschichte, der Institutionen, der Vorstellungen von Gerechtigkeit und der Wechselwirkungen zwischen Interessensgruppen.“ (Europäischer Entwicklungsbericht 2010: 54) Diese Faktoren spiel(t)en weltweit bei der Konzeption, Implementierung sowie der Nachhaltigkeit sozialpolitischer Programme und sozialer Sicherungssysteme eine wichtige Rolle - dennoch müssen noch zusätzliche Charakteristika in Afrika berücksichtigt werden, wie etwa sozialpolitische Aktivitäten im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit.

Hickey beschäftigte sich explizit mit der Verbindung von Politik und sozialer Sicherung in Afrika:

Figure 1. The links between politics and social protection: a basic framework

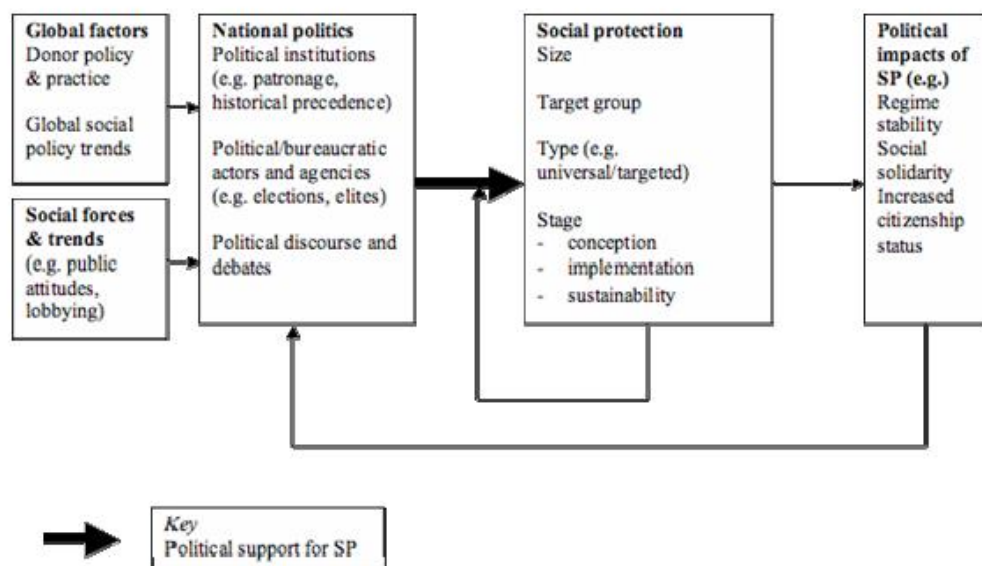


Abbildung 1: Politik und soziale Sicherung (Hickey 2007: 3)

Hickey hat die Schlüsselkomponenten zusammengetragen: So sind etwa auf der nationalen Ebene die politischen Institutionen und Akteure sowie Behörden von Relevanz. Eliten haben eine wichtige Position inne - Wehr verweist zu Recht auf die Relevanz einer Analyse der Klientelpolitik in den Ländern des Südens. (vgl. Wehr 2009) Einfluss auf die nationale Politik wird durch sozioökonomische Kräfte (etwa durch die Zivilgesellschaft) genommen. Besondere Beachtung finden nun auch globale Faktoren und Trends. So sind auch die Geberländer zentrale Akteure. (Hickey 2007: ii) Globalen Akteuren wird bei der Gestaltung von sozialpolitischen Programmen insgesamt ein zunehmend starker Einfluss zugesprochen, denn viele sozialpolitische Trends formieren sich vermehrt auf globaler Ebene. (vgl. Deacon 2007)

Ein geeignetes Instrument zur *Analyse der Politik der sozialen Sicherung* stellt eine Gesellschaftsvertragsanalyse dar, weil diese einen signifikanten Einblick in die Staat-Gesellschaft-Beziehungen verschafft. (vgl. Hickey 2010)

Die Perspektive des Sozialvertrags stellt die nationalen Regierungen und ihre Bürger in den Mittelpunkt der Analysen und Debatten und betont die entscheidende Rolle des Staates bei der Bereitstellung von sozialer Sicherung, während gleichzeitig die Rechenschaftspflicht und Legitimität des Staates angesprochen wird. (Europäischer Entwicklungsbericht 2010: 56)

Eine *historische* Betrachtungsweise des Gesellschaftsvertrags in Uganda ermöglicht die Veranschaulichung der politischen Einbettung von sozialer Sicherung, sowie die Veränderungen – Kontinuitäten und Brüche im Entwicklungspfad - im Zeitablauf. Um diesen Wandel – von traditionellen Sicherheitsnetzen zum aktuellen, ungebundenen *cash transfer*-Pilotprogramm - zu begreifen, ist es von zentraler Bedeutung, die Akteure, die die soziale Sicherungsdebatte vorantreiben und auf die ugandische Regierung Einfluss nehmen, zu identifizieren, sowie zentrale Ereignisse und Gegebenheiten („windows of opportunity“) zu erkennen.

Eine *normative* Perspektive verdeutlicht im Weiteren das unterschiedliche Verständnis und die verschiedenen Betrachtungsweisen eines Gesellschaftsvertrags und zeigt zeitgleich den Stellenwert sozialer Sicherung - bezogen auf den Rechtsstatus – auf und macht Formen der Inklusion und Exklusion sichtbar: etwa den Paradigmenwechsel von gezielten, konditionierten Programmen - Mikrokreditprogramme wie etwa das NUSAF Programm der Weltbank (vgl. (Golooba-Mutebi/Hickey 2009) - zu nicht-konditionierten Sozialtransfers mit dem Ziel der Erreichung eines breiteren Deckungsgrades und vermehrte Inklusion. So läuft auch das aktuelle Pilotprogramm unter dem Leitsatz „*Expanding Social Protection* Programme“. (vgl. MoGLSD 2010)

In einer dritten Betrachtungsmöglichkeit des Gesellschaftsvertrages, (die den Schwerpunkt dieser Arbeit darstellt und vor allem den zweiten empirischen Teil meiner Arbeit stark prägen wird) stehen noch stärker die Akteurskonstellation sowie die dahinterstehenden politischen und sozialen Prozesse im Mittelpunkt der Analyse. Nachdem die zentralen Akteure identifiziert wurden, ist es von besonderer Bedeutung, die Koalitionen und das Zusammenspiel der Akteure zu erkennen – denn die Art und Weise der Akteurskonstellation bestimmt auch wesentlich den Einfluss und die Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme. Esping-Andersen stellte bereits fest, dass es nicht nur eine kausale Kraft gibt, die die wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungen erklärt, sondern vielmehr die Identifikation bedeutender

Interaktionseffekte im Vordergrund der Analyse stehen müssen. Relevante Faktoren hierbei sind die Betrachtung der Natur der Klassenmobilisierung (Anmerkung: hier bezieht sich Esping-Andersen vor allem auf die Arbeiterklasse, deren Rolle eher in Europa vorrangig von Bedeutung ist), die klassenpolitische Koalitionsstruktur sowie das historische Erbe der Regimeinstitutionalisierung. (Esping-Andersen 1990: 29) Am Beispiel der Formierung der Arbeiterklasse zeigte Esping-Andersen in einer vergleichenden Länderanalyse etwa auf, dass lediglich auf Grund der Existenz solcher Formierungen und Mobilisierung nicht automatisch auf eine identische wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in den europäischen Ländern zu schließen ist. „The actual historical formation of working-class collectivities will diverge, and so also will their aims, ideology, and political capacities.“ (ebd.) Auch den Bauern kam eine bedeutende Rolle in der europäischen Wohlfahrtsstaatsentwicklung (ausgenommen Großbritannien) zu. In den nordischen Ländern waren die Bedingungen für eine breite klassenübergreifende rot-grüne Allianz (gemeinsame Mobilisierung der Arbeiter und der Bauern) optimal, denn die Bauern waren von staatlichen Subventionen abhängig. Mit der breiten, klassenübergreifenden Formierung war der Weg für eine sozialdemokratische wohlfahrtsstaatliche Ausrichtung aufbereitet. In Kontinentaleuropa, wie etwa in Deutschland, wo die Agrarwirtschaft sehr arbeitsintensiv war, wurden die Gewerkschaften und die Linksparteien als Bedrohung angesehen. Zusätzlich konnten die konservativen Kräfte die Bauern erfolgreich in eine Allianz inkorporieren und dadurch die politische Isolation der Arbeiter verfestigen. (ebd.: 30 f.) Auch wenn in Uganda andere Akteure dominant und relevant sind, wird anhand dieses Beispiels dennoch deutlich, dass unterschiedliche Akteursformierungen und –zusammenschlüsse, bei unterschiedlich vorherrschenden (Ausgangs-)Bedingungen, zu anderen Entwicklungsverläufen in der Wohlfahrtspolitik führen (können). Diese Sichtweise des Gesellschaftsvertrages ermöglicht eine äußerst dynamische Betrachtungsweise, da sowohl historische Ereignisse und Entwicklungspfade, aber auch zentrale Aktivitäten der relevanten Akteure berücksichtigt werden und somit dem Zusammenhang zwischen Ursache und Wirkung stärker Rechnung getragen wird.

Im Rahmen dieser Arbeit stellen sich mir somit folgende Forschungsfragen, die für das Erkenntnisinteresse über die Politik der sozialen Sicherung von Uganda von zentraler Bedeutung sind:

- Wie sieht der Gesellschaftsvertrag (historische und normative Betrachtung) in Uganda aus bzw. wie sind die sozialen Sicherungssysteme zu charakterisieren?

- Welche Akteure sowie politische und soziale Prozesse bilden die Kräfteverhältnisse, die hinter der Einführung, Gestaltung sowie Erweiterung der sozialen Sicherungssysteme in Uganda stehen und wie sieht das aktuelle Kräfteverhältnis aus?

1.1.1 Methoden und Aufbau dieser Arbeit

Im Rahmen meiner Arbeit werde ich zunächst eine theoretische Einordnung und Klassifizierung der Länder des Südens mit Hilfe des neuesten Forschungsstandes im Bereich der Wohlfahrts(staatlichkeits)forschung vornehmen und einen theoretischen Beitrag über soziale Sicherung geben, der zum Verständnis der Materie beitragen soll - wie etwa der Versuch einer Begriffserklärung und der Aufstieg der sozialen Sicherung als ein neuer „Trend“ in der Entwicklungszusammenarbeit sowie die Rolle der Sozialpolitik auf globaler Ebene.

Im weiteren Verlauf der Arbeit wird zunächst - zur Kontextualisierung - die Ausgangssituation in Uganda näher spezifiziert, bevor ich die Entwicklungen im Bereich der sozialen Sicherung in den 1990er Jahren in Uganda untersuchen werde; sowohl die Entwicklungen innerhalb des Landes im Bereich der sozialen Sicherung sowie soziale Sicherungsprogramme, die extern finanziert werden, sind Gegenstand der Analyse. Dieser Teil der Arbeit kann gänzlich in Form einer Literaturarbeit abgedeckt werden.

Der zweite Teil meiner Arbeit beschäftigt sich vor allem mit dem aktuellen Pilotprogramm „Expanding Social Protection Programme“ der ugandischen Regierung. Sowohl die Charakterisierung des Programmes selbst, aber besonders der Hintergrund zur Entstehung dessen wird untersucht. Ein besonderer Fokus liegt hierbei auf einer Akteursperspektive sowie zentrale Ereignisse, die die soziale Sicherungsagenda in Uganda vorangetrieben haben.

Zum tieferen Verständnis und Einblick in die soziale Sicherungsagenda sowie zur Beantwortung der Forschungsfragen trägt eine empirische Feldforschung in Uganda bei. Relevante Akteure im Bereich der sozialen Sicherung werden mit Hilfe eines Leitfadengestützten Interviews diesbezüglich befragt.

1.2 Wohlfahrtsstaatlichkeit: Eine Klassifizierung für die Länder des Südens?

Wohlfahrtsstaatliche und sozialpolitische Analysen beschränkten sich lange Zeit nur auf (westliche) Industriestaaten. Besondere Beachtung ist hierbei Esping-Andersens Klassifizierung der Wohlfahrtsstaaten durch Aufstellung von Idealtypen zu schenken. (vgl. Esping-Andersen 1990). Esping-Andersens Cluster-Analysen beinhalten drei zentrale Elemente: Der Grad der De-Kommodifizierung, welches ein Maß für den Grad der

Unabhängigkeit von den Zwängen und Risiken des kapitalistischen (Arbeits-)Marktes darstellt und den verbundenen sozialen Rechtsstatus widerspiegelt; Einfluss auf die soziale Schichtung (Veränderung der sozialen Klassenstruktur) sowie die Rolle des Markts und der Familie und deren Art und Weise des Einflusses auf staatliche Aktivitäten. (Esping-Andersen 1990: 21; Schmid 2010: 100 f.) Basierend auf dieser Analysen entstanden die „drei Welten des Wohlfahrtsstaates“: der liberale (etwa USA), konservativ-korporatistische (z.B. Deutschland und Österreich) und der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat (Schweden). (Esping-Andersen 1990: 26 ff.) Diese Analysen berücksichtigen jedoch hauptsächlich den Kontext und die Charakteristika der westlichen und europäischen Wohlfahrtsstaaten. Esping-Andersens Methode der Typologisierung durch Cluster-Analysen wurde vielfach als Grundlage für Identifizierungen weiterer Wohlfahrtsstaatstypen herangezogen. Hier ist etwa beispielsweise der „rudimentäre Wohlfahrtsstaatstyp“ als vierter Typ zu erwähnen. Es handelt sich dabei um ärmere, weniger industrialisierte Länder mit geringerem Durchschnittseinkommen (bei mediterranen Ländern wie etwa Griechenland, Portugal und Spanien), in denen das soziale Sicherungssystem nur partiell entwickelt, die Wirtschaft agrarisch geprägt ist und die Rolle der Familie, unter anderem, einen wichtigen Stellenwert innehat. (Arts/Gelissen 2010: 573; Schmid 2010: 107)

In den letzten Jahren wurden zudem vermehrt Versuchungen unternommen, wohlfahrtsstaatliche Untersuchungen auf die Länder des Südens zu erweitern. Dabei wurden die speziellen Charakteristika und besonderen Ausgangspositionen dieser Länder berücksichtigt. Hier ist insbesondere Wehr zu nennen, die etwa in der vergleichenden Wohlfahrtsforschung bisher (vergleichsweise zu den OECD-Staaten) wenig beachteten wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungen in den Ländern des Südens hinweist. (Wehr 2009: 170)

Es wurde übersehen, „dass auch Staaten auf niedrigerem Entwicklungsstand durch sozialpolitische Maßnahmen zur Risikoabsicherung der Bevölkerung oder aber durch Investitionen in Gesundheit und Bildung zur Humankapitalbildung und zum Abbau von Einkommensunterschieden beizutragen suchen. (ebd.)

In ihrem Papier *Esping-Andersen travels South* (vgl. Wehr 2009) trägt sie zunächst - in einem *state of the art* - alle aktuellen Forschungen im Bereich der vergleichenden Wohlfahrtsstaaten mit Bezug zu den Ländern des Südens zusammen. In ihrer kritischen Analyse untersuchte Wehr im Weiteren Esping-Andersen Typologien sowie die vorgenommene Klassifizierung weiterer Autoren, die speziell auf die Länder des Südens ausgerichtet sind und durch Esping-Andersen inspiriert wurden - auf ihre Anwendbarkeit und Grenzen der Übertragbarkeit in diesen Ländern. Im Weiteren konzentriere ich mich nun auf spezielle Problemstellungen und

Charakteristika, die bei der wohlfahrtsstaatlichen Analyse in den Ländern des Südens eine zentrale Bedeutung innehaben.

Rudra bezieht ihre kritischen Anmerkungen etwa auf Esping-Andersens Element der De-Kommodifizierung, die sich auf Erwerbstätige bezieht. In vielen Ländern des Südens spielen diese keine wichtige Rolle, da dort eine Kommodifizierung noch nicht zustande gekommen ist. Grund dafür ist die Informalität des Arbeitsmarktes, das heißt die Exklusion großer Bevölkerungsteile vom formalen Arbeitsmarkt. (vgl. Rudra 2007) Demzufolge stehen viele Länder des Südens vor der Aufgabe, einerseits die ArbeiterInnen, die sich im formalen Arbeitssektor befinden, vor den negativen Auswirkungen der Weltmarktintegration abzusichern und eine Erweiterung des formalen Arbeitsmarktes zu forcieren. (Wehr 2009: 172) In einem dominierenden informellen Arbeitsmarktumfeld sind dadurch informelle Formen der Absicherung vorherrschend. Die Rolle der Familie und der Gemeinschaft ist hierbei von zentraler Bedeutung, während der Staat und der Markt diese Aufgabe nur unzureichend erfüllen. (ebd.) Weitere zentrale Punkte, die im Kontext der Länder des Südens Beachtung finden müssen, sind etwa der Grad der De-Klientelisierung (ein Prozess der etwa mit einer Ausweitung sozialer Sicherungssysteme verbunden werden kann) sowie die Fokussierung auf die Umverteilung; dadurch werden Muster der Reproduktion sozialer Ungleichheit sichtbar gemacht. So kritisiert Wehr explizit eine zu starke Fokussierung auf die Armutsbekämpfung und die Vernachlässigung der Umverteilungsproblematik von Wohlfahrtsregimen in vielen Ländern des Südens. Außerdem müssen Verteilungskonflikte auch stets im Kontext nicht konsolidierter politischer Institutionen betrachtet werden. (ebd.: 172, 177) Haggard und Kaufman legten ihrer vergleichenden Wohlfahrtsstudie über Ostasien, Lateinamerika und Osteuropa eine besondere Aufmerksamkeit auf das sozialpolitische Erbe der Länder, da dieses die Handlungsmöglichkeiten wichtiger Akteure aufzeigt und wesentlich mitbestimmt. (Haggard/Kaufman 2008: 346) Einen zentralen Aspekt sieht Wehr hierbei in der Betrachtung in der kolonialen Vergangenheit sowie der postkolonialen Staatlichkeit. „Zentrale Aspekte der politischen Reproduktion sozialer Ungleichheit sowie zugrunde liegende Macht- und Herrschaftsaspekte in postkolonialen Staaten blieben [...] bisher weitgehend ausgeblendet.“ (Wehr 2009: 171)

Auch in der Akteurskonstellation ergeben sich andere Gruppierungen und Formierungen, als es etwa im Europa des 19. Jahrhundert der Fall war. In den Zeiten der Globalisierung nehmen auch die globale Ebene und global-agierende Akteure im Bereich der Sozialpolitik einen zentralen Stellenwert ein. (vgl. Deacon 2007) Auch Wehr betont internationale Faktoren wie

etwa Entwicklungshilfsgelder als bedeutende Komponente. (Wehr 2009: 172) Hickey beschäftigte sich etwa mit der Verbindung zwischen der Politik und der sozialen Sicherung in Afrika und betonte hierbei ebenso die globalen Faktoren, wie etwa die Geberpolitik und globale sozialpolitische Trends. (Hickey 2007: 3)

1.3 Was wird unter sozialer Sicherung verstanden?

1.3.1 Definitionen

Bevor ich im Weiteren auf die zunehmend globale Bedeutung von sozialer Sicherung eingehen werde, muss zunächst noch eine Begriffserklärung erfolgen. Obwohl auch in Entwicklungsdiskursen bereits von einem *social protection mainstreaming* gesprochen werden kann, gibt es keine einheitliche Definition dieses Begriffes, da dieser Begriff einem divergierenden Verständnis unterliegt und mit unterschiedlichen Elementen assoziiert wird. (Devereux/Sabates-Wheeler 2004: 3) Dies kann auch bei internationalen Organisationen und den Akteuren in der Entwicklungszusammenarbeit beobachtet werden. (vgl. Gross 2007)

Soziale Sicherung wird zumeist lediglich im engeren Sinn, als ökonomische Absicherung, betrachtet, die nur auf eine bestimmte Zielgruppe ausgerichtet ist - den so genannten „deserving poor“ (z.B. Witwen und Waisenkinder). Andere wiederum setzen soziale Sicherung etwa mit sozialen Sicherheitsnetzen gleich oder Maßnahmen, die die Armen gegen Schocks, wie etwa Dürren, schützen sollen. Eine weitere Sichtweise ist ein breiterer Zugang, der auch Bildung, Gesundheitsleistungen oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in die soziale Sicherungsdebatte inkludiert oder auch generell Menschen vor Schocks schützen, die nicht zwangsläufig zu den Ärmsten der Gesellschaft zählen, wie etwa Kaffeebauern, die von fallenden Exportpreisen bedroht sind. Die normativ stärkste Betrachtung von sozialer Sicherung ist eine rechtliche Verankerung. Die Herstellung von Gleichheit, *Empowerment* sowie ökonomische, soziale und kulturelle Rechte stehen hierbei im Mittelpunkt. (Devereux/Sabates-Wheeler 2004: 3)

“Rights-based approaches” to development focus explicitly on social equity concerns, and propose interventions that modify prejudicial attitudes and behaviours towards socially vulnerable groups – such as challenging customary law on inheritance rights to protect widows; introducing minimum wages for low-paid workers; and sensitisation campaigns to protect people living with HIV/AIDS against discrimination. (ebd.: 2)

Im Folgenden beschränke ich mich nun lediglich auf eine kleine Auswahl an Definitionen, mit dem Ziel, das unterschiedliche Verständnis von sozialer Sicherung aufzuzeigen.

Die Weltbank sieht soziale Sicherung als „[...] public interventions to assist individuals, households and communities to manage risk better and that provide support to the critically poor.“ (The World Bank 2001: 9). Der *Social Risk Management Framework* der Weltbank befasst sich mit dem Umgang, Abwehr und Prävention von Risiken und Schocks. (Gross 2007: 2) In diesem Ansatz wird der Fokus auf vulnerable Gruppen, die die Zielgruppe des *Social Risk Managements* (SRM) darstellen, gesetzt. (The World Bank 2003: 1) Das SRM ist jedoch programmatisch sehr beschränkt, da etwa soziale Exklusion über das SRM hinausgeht. (Gross 2007: 2)

Auch bei der Definition der OECD wird ein Fokus auf die Abwehr von Risiken und Schocks gelegt. Soziale Sicherung wird folgendermaßen definiert: „Social protection refers to policies and actions which enhance the capacity of poor and vulnerable people to escape from poverty and enable them to better manage risks and shocks.“ (OECD 2009: 12) Soziale Sicherung wird als Instrument zur Armutsreduzierung gesehen sowie ein Mittel zur Erzielung eines „pro-poor“-Wachstums. (ebd. 11)

Die UNDP eröffnet eine Definition von sozialer Sicherung, die nicht nur auf vulnerable und marginalisierte Gruppen beschränkt ist. (Gross 2007: 10)

Social protection involves interventions from public, private, voluntary organizations, and social networks, to support individuals, households and communities prevent, manage, and overcome the hazards, risks, and stresses threatening their present and future well-being. (UNDP International Poverty Centre 2006: 7)

Zu den *Hazards* zählen Situationen wie Arbeitslosigkeit, Krankheiten, Dürren, die jederzeit eintreten können und das Wohlergehen der Menschen gefährden. (ebd.) Soziale Sicherung ist für die UNDP ein Mittel zur Bewältigung von sozialer Exklusion, Ungleichheit und Armut. Zu den konkreten Instrumenten zählen, nach der Auffassung der UNDP, die Sozialversicherung sowie die Sozialhilfe. (UNDP 2012b) Soziale Rechte werden jedoch auch in dieser Definition nicht erwähnt.

Das *Department for International Development* (DFID) definiert soziale Sicherung als einen Zugang, der auf die Risiken der Armen ausgerichtet ist und die Art und Weise wie Politiken, Prozesse und Interventionen diesen Risiken begegnen. (Gross 2007: 7) Im engeren Sinne beschreibt DFID soziale Sicherung als

a set of policies which governments can pursue in order to ensure protection both to the ‘economically active poor’, enabling them to participate more productively in economic activity, and to the less active poor, with considerable benefits for society as a whole. (Shepherd 2004: 5)

Soziale Sicherung wird als notwendiger Teil eines breiteren Sets an Politiken – wie etwa Gesundheit und Bildung – gesehen. (ebd.) Das Ziel der sozialen Sicherung ist es einerseits die Risiken zu reduzieren, andererseits auch ein „pro poor“-Wachstum zu garantieren. (Gross 2007: 7)

Die normativ wohl stärkste Definition von sozialer Sicherung ist bei der International Labour Organization (ILO) zu finden, denn diese verfolgt einen *rechtsbasierenden* Zugang. So betont sie etwa in ihrer „decent work for all“ Agenda das *Recht* auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen. Die ILO hat ein breites Verständnis von sozialer Sicherung. Das *Social Security Department* der ILO sieht die Gewährleistung einer Grundsicherung als ein Recht. (Gross 2007: 6) So beruht etwa auch die von der ILO 2009 initiierte *Social Protection Floor Initiative* auf einem rechtsbasierenden Rahmen. „Its concept is based on shared **principles of social justice** and reflects the call of the **Declaration of Human rights** for adequate life standards, access to health, education, food, housing and social security.“ (ILO 2011a) Die ILO begründet soziale Sicherung als ein Menschenrecht – die Bedeutung von sozialer Sicherung geht damit weit über eine ökonomische Absicherung hinaus. Ziel der sozialen Sicherung ist die Herstellung von sozialer Gerechtigkeit. Es findet keine Beschränkung auf vulnerable Gruppen statt, wobei die ILO sehr wohl für eine Erweiterung der Sozialleistungen insbesondere in den Ländern des Südens eintritt. (Gross 2007: 6)

1.3.2 Säulen und Instrumente der sozialen Sicherung

Nachdem die Begriffsdefinition erfolgt ist, stellt sich die Frage wie nun soziale Sicherung adäquat sichergestellt werden kann bzw. aus welchen Elementen sich diese zusammensetzt. Bei dem Versuch der Begriffserklärung wurde bereits das divergierende Verständnis von sozialer Sicherung demonstriert. Dementsprechende Uneinigkeiten gibt es auch bei der Gestaltung der konkreten Instrumente.

Die OECD nimmt eine Unterteilung der Instrumente in Sozialversicherung, soziale Transfers sowie die Einhaltung der Mindestanforderungen von Arbeitsrichtlinien vor. (OECD 2009: 12)

Im Europäischen Entwicklungsbericht über soziale Sicherung von 2010 werden drei Grundpfeiler identifiziert, die als Maßnahmen zur Herstellung und Erhaltung von sozialer Sicherung dienen: *Sozialversicherung* (unter anderem Kranken-, Arbeitslosen- und Beitragsrentenversicherungen), *soziale Grundsicherung* (etwa Bereitstellung von Kindergeld, garantierte Grundeinkommen und Sozialrenten) sowie Maßnahmen zur *sozialen Inklusion* (z.B. Regulierungen). (Europäischer Entwicklungsbericht 2010: 36 f.)

Der – wie bereits – erwähnte *Social Protection Floor* sieht folgende Säulen vor:



Abbildung 2: Der *Social Protection Floor* (ILO 2011b)

Die ILO definiert vier essentielle Garantien: einen universellen Zugang zu einem national definierten Set an Gesundheitsleistungen; die Gewährung der Einkommenssicherheit für Kinder (etwa durch Familien- oder Kindergeld, verbunden mit dem Zugang zu Ernährung, Bildung und Fürsorge); ein Mindesteinkommen durch Sozialhilfe, Sozialtransfers oder Arbeitsgarantieprogramme für Arbeitslose und Arme sowie Pensionen für ältere und beeinträchtigte Menschen. Die zweite Säule stellt die obligatorische, beitragspflichtige Sozialversicherung dar; die dritte eine freiwillige Versicherung. (ebd.)

Der *Social Protection Floor* ist an alle Länder adressiert. Das Ziel der ILO ist die Erweiterung des Abdeckungsgrades der sozialen Sicherung. Die horizontale Dimension sieht die Implementierung von nationalen *Social Protection Floors* vor, wie etwa ein Mindestmaß an Transfers, Rechte und Ansprüche zum Zugang zu essentiellen Gesundheitsleistungen und ausreichend Einkommen für alle, die eine Sicherung benötigen - wie dies in den vier essentiellen Garantien definiert wurde. Auf der vertikalen Dimension wird ein höheres Niveau an sozialer Sicherung angestrebt. Das Ziel sollte sein, ein höheres Niveau an Sicherung – über den Basisstandards – hinaus bereitzustellen. Wenn die Wirtschaft wächst und der fiskalpolitische Spielraum erweitert wurde, soll soziale Sicherung in ihrer Höhe und Qualität der Leistungen erweitert werden. (ebd.)

1.4 Soziale Sicherung: Anfänge und Aufstieg eines neuen „Trends“

Lange Zeit wurde der sozialen Sicherung kein bedeutender Stellenwert eingeräumt. Wirtschaftswachstum als „Universalheilmittel“, das besonders stark von mächtigen Finanzinstitutionen wie der Weltbank und des IWF propagiert wurde, dominierte den

Entwicklungsdiskurs. Die verfolgten Ziele der vielfach in den Ländern des Südens implementierten Strukturanpassungsprogramme in den 1980er und 1990er Jahren, die vom „Washington Consensus“ inspiriert wurden, waren die Herstellung der makroökonomischen Stabilität eines Landes einhergehend mit einer Minimierung der Staatsinterventionen und eine Forcierung der Liberalisierung der Märkte. Diese Maßnahmen galten als die zentrale Voraussetzung für ein ungehindertes Wachstum. (Jakobeit 1999) Als „Problem“ der sogenannten Entwicklungsländer wurde die Politik der Ressourcenkonzentration im öffentlichen Sektor gesehen, die etwa für die Einschränkung des Handels und der ausländischen Direktinvestitionen verantwortlich gemacht wurde. (Deacon 2007: 27) Öffentliche Ausgaben waren demnach unerwünscht und wurden als eine Beeinträchtigung für das Wachstum gesehen.

Zunehmende Bedeutung erlangte soziale Sicherung durch einen sich ändernden Fokus von *hardware* (z.B. Infrastruktur) zu *software* Maßnahmen (wie etwa Bildung). Erst in den letzten Jahren hat sich ein neuer Trend – die Forcierung auf soziale Sicherung - auf globaler Ebene herauskristallisiert. (The World Bank 2003: 2) Als der Grund dieses Perspektivenwechsels im Entwicklungsdiskurs werden auch einschneidende Ereignisse in den 1990er Jahren gesehen, wie etwa die dramatischen Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise in Asien. (vgl. Jakobeit 1999; The World Bank 2003: 2) Informelle Sicherheitsnetze versagten und wenn öffentliche Unterstützungsprogramme vorhanden waren, boten diese keine angemessene Abdeckung und Sicherheit. Aus diesem Grund wurde nun ein *ex-ante* Zugang forciert, mit dem Ziel, potentielle Risiken und Schocks - bevor diese auftreten – abzuwehren und die negativen Auswirkungen zu reduzieren. (The World Bank 2003: 2 f.) Ohne Zweifel spielten zudem auch die negativen sozialen Auswirkungen der Strukturanpassungsprogramme eine zentrale Rolle, durch die sich ein Umdenken abzeichnete. (Deacon 2007: 28) Eine Fokussierung auf Wachstum alleine war unzureichend. „It [...] became evident that growth alone was not enough to bring development and that investment in Social Development was important on its own regard.“ (Andrade 2008: 3) Der Grundstein für eine soziale Sicherungsdebatte auf globaler Ebene wurde gelegt. Soziale Sicherungsmaßnahmen als Strategie zur Armutsbekämpfung und als notwendige Investition für ein „pro-poor“-Wachstum erlangten zunehmend an Bedeutung und wurden dementsprechend forciert. „An emerging evidence base in developing countries is documenting the role of social protection in tackling poverty, supporting economic growth and enhancing the effectiveness of growth strategies for poverty reduction.“ (OECD 2009: 17) Wurden öffentliche Ausgaben zur Hochkonjunkturzeit der Strukturanpassungsprogramme noch als Beeinträchtigung des

Wachstums gesehen, galt soziale Sicherung nun als eine zentrale Voraussetzung für ein („pro-poor“-)Wachstum. Auch wenn bis heute noch keine Einigkeit darüber herrscht, was genau unter sozialer Sicherung verstanden wird, kann in den 1990er Jahren der Anfang eines sich neu formierenden Trends in der Entwicklungsdebatte gesehen werden, der sich in der zunehmend wachsenden Bedeutung von sozialer Entwicklung widerspiegelte und heute noch Aktualität aufweist.

1.5 Globale Sozialpolitik

Trends in der Sozialpolitik formier(t)en sich zunehmend auf der globalen Ebene. Sozialpolitik ist zu einem umkämpften Terrain geworden, bei dem eine Vielfalt von Akteuren, die sich mit sozialpolitischen Themen beschäftigen, mitmischt. Neben dem Staat treten nun neue Akteure auf supranationaler, aber auch auf subnationaler Ebene auf. Hasse spricht von einer Wohlfahrtspolitik, die auf mehreren Dimensionen beruht. (Hasse 2003: 31) Insbesondere Deacon setzte sich etwa mit der Existenz und Formen sozialpolitischer Aktivitäten auf globaler Ebene auseinander: Demnach kann von einer globalen Sozialpolitik gesprochen werden, wenn die Artikulation und Bestimmung sozialpolitischer Maßnahmen auf globaler Ebene (wie etwa in internationalen Organisationen) erfolgt, sowie Mechanismen der Umverteilung und Regulierung gegeben sind. (Deacon 2007: 9)

1.5.1 Soziale Sicherung und die Gebergemeinschaft

Soziale Sicherung entwickelte sich zu einem Trend, der etwa bei vielen Akteuren in der Entwicklungszusammenarbeit (zahlreiche internationale Organisationen, Finanzinstitutionen wie etwa der Weltbank oder nationalen Entwicklungsagenturen) aufgegriffen wurde und weiterhin Popularität in der Gebergemeinschaft genießt.

1.5.1.1 Engagements auf bilateraler und europäischer Ebene

Auch in Europa hat sich soziale Sicherung als EZA-Trend durchgesetzt. Dies wird unter anderem auch im europäischen Entwicklungsbericht von 2010 zum Thema „Soziale Sicherung für inklusive Entwicklung“ demonstriert. (vgl. Europäischer Entwicklungsbericht 2010) In diesem Bericht wird ein Fokus auf die Afrika-Europa Kooperation gesetzt, da besonders Afrika stark mit großen Herausforderungen im Umgang mit Schocks konfrontiert ist.

Obwohl breite Teile Afrikas in den letzten Jahren ein relativ solides Wirtschaftswachstum verzeichneten, zählen die Armut und die hohe Anfälligkeit vieler Haushalte und ganzer Gesellschaften für wirtschaftliche Schocks und Naturkatastrophen immer noch zu den größten strukturellen Herausforderungen. (ebd.: III)

Die Notwendigkeit zur Forcierung sozialer Sicherungsprogramme wird insbesondere mit den negativen Auswirkungen der jüngsten Lebensmittel-, Finanz- und Wirtschaftskrisen begründet. (vgl. Europäischer Entwicklungsbericht 2010: 8 f.; Europäische Kommission 2011: 2)

In den letzten Jahren wurden viele Initiativen und Pilotprogramme, vornehmlich finanziert von den Entwicklungspartnern, in Afrika ins Leben gerufen, welche im Europäischen Entwicklungsbericht zusammen getragen wurden. Die nachstehende Grafik gibt einige Beispiele aus ausgewählten Mitgliedsstaaten wieder:

Mitgliedstaat	Länder	Aktivitäten
Deutschland-GDC (BMZ, GIZ, KfW, Inwent, DED)	Guinea, Kamerun, Kenia, Malawi, Mosambik, Namibia, Ruanda, Simbabwe, Tansania, Bangladesch, El Salvador, Indien, Indonesien, Kambodscha, Pakistan, die Philippinen	Mikro-Versicherungen, gutscheinbasierte Konzepte, Strategien zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen, Unterstützung und Modernisierung des öffentlichen Gesundheitsschutzes (P4H-Mitglied), Unterstützung für Krankenkassen, die nach dem Solidaritätsprinzip funktionieren, und Unterstützung von Systemen für grundlegende soziale Sicherung. Finanzielle Unterstützung, Kapazitätsentwicklung und Beratungsdienste
	Äthiopien, Ghana, Kenia, Malawi, Mosambik, Nigeria, Sambia, Sierra Leone, Simbabwe, Tansania, Uganda, Indonesien, Jemen, Vietnam	Pilotprojekte für Sozialtransfers, Budgethilfe, Kapazitätsaufbau, Systemstärkung durch Unterstützung regierungsgesteuerter Programme Wissensaufbau Unterstützung für Forschung und Erprobung Unterstützung für Süd-Süd-Erfahrungsaustausch (South-South learning) Kapazitätsentwicklung (Netzwerkforum „Train4Dev“, Handbuch zur sozialen Sicherung mit EPRI)
Schweden (Sida)	Äthiopien, Kenia, Mali, Mosambik, Sambia, Bosnien und Herzegowina, Belarus, Bolivien, Kroatien, Tadschikistan, Ukraine	Geldleistungen und Ernährungssicherheit Kinder- und Jugendfürsorge, vor allem bei HIV/Aids-Gefährdung Einrichtung allgemeiner Strukturen für soziale Sicherungssysteme Unterstützung für die Zivilgesellschaft Langfristige Unterstützung von Forschung durch UNRISD
Frankreich (MFA, AFD, GIPSI)	Benin, Kamerun, Tschad, die Komoren, Mali, Mauretanien, Niger, Senegal, Togo, Kambodscha, Laos, Vietnam	Schwerpunkt auf öffentlichem Gesundheitsschutz (P4H-Mitglied) Unterstützung bei der Entwicklung von Krankenversicherungs-Programmen (Mikroversicherung, CBHI) auf lokaler, nationaler und sub-regionaler Ebene (UEMOA) Budgethilfe, technische Hilfe, politischer Dialog
Irland (Irish Aid)	Äthiopien, Lesotho, Malawi, Uganda, Sambia, Vietnam	Hochrangige Arbeitsgruppe Hunger als Einstieg für soziale Sicherung Pilotprojekte für Sozialtransfers, Budgethilfe, Katastrophenschutzprogramm Kapazitätsaufbau, Systemunterstützung

Abbildung 3: Soziale Sicherung und die Geber (Europäischer Entwicklungsbericht 2010: 119)

Wie an Hand der Beispiele in der Grafik gesehen werden kann, gestalten sich die Maßnahmen der Länder äußerst unterschiedlich und variieren sehr vielfältig. Einige Mitgliedsstaaten investieren in den Gesundheitssektor und Mikroversicherungen - wie das etwa bei Frankreich und Deutschland der Fall ist. Großbritannien und Irland wiederum setzen auf Pilotprojekte für Sozialtransfers und Kapazitätsaufbau und –entwicklung. Während Großbritannien die Süd-

Süd Kooperation im Bereich der sozialen Sicherung unterstützt, sieht Schweden den Handlungsbedarf in der Unterstützung der Zivilgesellschaft. Außerdem setzt Schweden einen Fokus auf den Bereich der Kinder- und Jugendfürsorge. Ernährungssicherheit und das Thema Hunger beschäftigen insbesondere Schweden und Irland.

Auch die Europäische Kommission setzt Maßnahmen im Bereich der sozialen Sicherung, wie etwa die Unterstützung beim Aufbau sozialer Sicherungssysteme durch finanzielle und technische Hilfe, Kapazitätsaufbau und politische Dialoge; wobei jedoch das bisherige Ausbleiben eines gemeinsamen Rahmens sowie einer einheitlichen politischen Position zur sozialen Sicherung auf europäischer Ebene ihren Handlungsspielraum einschränkt. (vgl. Europäischer Entwicklungsbericht 2010: 118) Dennoch zeigte die Europäische Kommission kürzlich wieder ein zunehmend verstärktes Engagement in der Forcierung *einer* sozialen Sicherungsagenda innerhalb der Gebergemeinschaft. Aktuell ist ein öffentlicher Konsultationsprozess der EU zum Thema soziale Sicherung – unter dem Leitgedanken einer *Agenda for Change* (die das Programm für die Ausrichtung der EU EZA für die Periode 2014-2020 mitprägt) - in der EU Entwicklungszusammenarbeit im Gange, mit dem Ziel soziale Sicherung stärker in der EZA zu verankern. (Davies 2012: 1)

The Agenda for Change calls for a more comprehensive approach to human development, supporting increased access to quality health and education services and enhanced social protection in support of inclusive growth characterised by 'people's ability to participate in and benefit from wealth and job creation.' (Europäische Kommission 2011: 2)

Soziale Sicherung stellt einen wichtigen Bestandteil in der *Agenda for Change* dar und soll auch zukünftig eine zentrale Rolle in der Entwicklungsagenda spielen. Die Bedeutung von sozialer Sicherung spiegelt sich auch in den beabsichtigten Ausgaben der EU EZA-Periode von 2014-2020 wider. So wird etwa in Betracht gezogen, dass „at least 20% of EU aid be dedicated to support for „social inclusion and human development“.“ (Davies 2012: 1)

1.5.1.2 Die Weltbank als sozialpolitische Akteurin

Lange Zeit zählten ausschließlich wirtschafts- und finanzpolitische Fragestellungen zu den Kernthemen der Weltbank. (Hasse 2003: 145) In den 1990er Jahren wandte diese sich jedoch vermehrt sozialpolitischen Themen (etwa Gesundheits- und Pensionspolitik sowie Bildung) zu und entwickelte sich zu einer einflussreichen Akteurin, die sich in Konkurrenz mit den UN Organisationen wiederfand. (Deacon 2007: 10 f.) Die Strukturanpassungsprogramme hatten ihre Spuren hinterlassen und verschärften die soziale Situation in den betroffenen Ländern. Die daraufhin zunehmende Fokussierung auf Armutsminderungsstrategien steigerte auch das Bewusstsein für soziale Sicherung innerhalb der Weltbank, auch wenn die öffentlichen

staatlichen Ausgaben nach wie vor restriktiv gehalten werden sollten. Es entstanden neue Netzwerke, wie etwa das *Human Development Network*, welches seine Schwerpunkte auf die Themen Gesundheit, Bildung und soziale Sicherung setzte. (ebd.: 26, 28) Der sozialpolitische Charakter der Weltbank nahm nun erstmals sichtbare und konkretere Formen an.

Die Weltbank ist vor allem als Befürworterin des *social safety net approachs* bekannt, bei dem gezielt ausgerichtete Sozialtransfers für die ärmsten Bevölkerungsschichten vorgesehen waren/sind. Die Weltbank „[...] has [...] favoured a residual or targeted approach to social spending more reminiscent of the USA model than of the European approach.“ (ebd. 25) So verortet Deacon diesbezüglich etwa eine dominante liberale Tendenz in der Weltbank. (ebd.) Der *social safety net approach* galt allerdings nicht als unproblematisch, denn die Treffsicherheit konnte nicht garantiert werden, sodass etwa tatsächlich die Ärmsten von diesen Leistungen profitieren und es bestand die Gefahr, dass diese Fonds als Ersatz für die vom Staat bereitgestellten Ressourcen gesehen wurden. (ebd.: 28) Im *Social Risk Management Framework* der Weltbank wird erneut das eng gefasste Verständnis von sozialer Sicherung herangezogen und demonstriert auch die dominante neoliberale Einstellung der Weltbank. „The idea of risk management brought to the table the discourse of markets and insurance which seemed fitting for the neo-liberal era of globalised uncertainty, insecurity and flexibility.“ (ebd. 36) Der Einfluss der Weltbank ist angesichts des Status als Finanzinstitution und dem damit einhergehenden Volumen an zu Verfügung stehenden Entwicklungsgeldern beachtlich. So finanzierte sie etwa den *Northern Uganda Social Action Fund* (NUSAF) mit einem Beitrag von 100 Millionen US-Dollar. (Golooba-Mutebi/Hickey 2009: 15)

1.5.1.3 Internationale (UN-)Organisationen am Beispiel von UNICEF

Auch eine Vielzahl an internationalen Organisationen engagiert sich im Bereich der sozialen Sicherung, wie etwa die UNDP, ILO oder UNICEF, die eine funktionelle Ausrichtung verfolgen. So liegt der Fokus der ILO auf der Förderung von internationalen Arbeits- und Sozialstandards, während sich etwa die UNICEF für die Rechte der Kinder einsetzt. (Deacon 2007: 63, 85) UNICEF beschäftigte sich bereits in den 1980er Jahren - schon lange bevor sich die Weltbank auf Arbeitsbekämpfungsprogramme konzentrierte - mit den Auswirkungen der globalen ökonomischen Bedingungen für Kinder und betonte stets das „menschliche Anlitz“. Die UNICEF übte Kritik an den negativen Auswirkungen der von der Weltbank und des IWF propagierten Anpassungspolitik aus. (ebd.: 85) Es ist unter anderem auch auf den wachsenden Einfluss der UNICEF auf die Weltbank in den 1990er Jahren zurückzuführen (etwa durch einschlägige Publikationen und UNICEF/Weltbank Treffen), dass diese ihre

Anpassungspolitik überdachte und eine Adaption ihrer Strategien vornahm, die den Ärmsten zu Gute kommen sollte. (Deacon 2007: 85 f.; Jolly 1991) Die UNICEF hat sichtbare Spuren im globalen Sozialpolitikdiskurs hinterlassen. So betonte sie die zentrale Rolle der Sozialpolitik als ein wichtiges Instrument für soziale Sicherung, um die Millenniumsentwicklungsziele zu erreichen (Deacon 2007: 86) und betont die Notwendigkeit eines *child-sensitive* sozialen Sicherungssystems. (UNICEF 2012)

Die UNICEF versteht unter sozialer Sicherung

a set of public actions which address not only income poverty and economic shocks, but also social vulnerability, thus taking into account the inter-relationship between exclusion and poverty. Through income or in-kind support and programmes designed to increase access to services (such as health, education and nutrition), social protection helps realize the human rights of children and families. (ebd.)

Sie tritt – in ihrer funktionellen Ausrichtung - insbesondere für die Rechte von Kindern ein. Die *Convention on the Rights of the Child* von 1989 ist eine universelle und bindende UN-Konvention, die etwa kulturelle, ökonomische, politische und soziale Rechte beinhaltet. Die UNICEF verweist hierbei auf die Menschenrechte. (UNICEF 2011) „The four core principles of the Convention are non-discrimination; devotion to the best interests of the child; the right to life, survival and development; and respect for the views of the child.” (ebd.) UNICEF vertritt etwa stärker den redistributiven Sozialpolitikansatz, wie er in den skandinavischen Ländern vorzufinden ist. (Deacon 2007: 25)

1.5.2 Süd-Süd-Kooperation

Die stärker werdende Rolle der Süd-Süd-Kooperation in der Entwicklungszusammenarbeit im Allgemeinen, aber auch speziell in der Zusammenarbeit im Bereich der sozialen Sicherung darf nicht unterschätzt werden.

Südliche Geber oder andere „Partner“ zeigen ein immer stärkeres ausdrückliches Interesse an der Unterstützung ihrer Entwicklungspartner im Bereich der sozialen Sicherung, nicht zuletzt, weil viele von ihnen - wie Indien, Brasilien und China - selbst die Entwicklung der sozialen Sicherung in den Entwicklungsländern maßgeblich vorangebracht haben. (Europäischer Entwicklungsbericht 2010: 29)

Schließlich können die neuen Geber ihre Erfahrungen im Bereich der Implementierung von sozialen Sicherungssystemen auch an andere Länder des Südens weitergeben.

Die Rolle Brasiliens nimmt hierbei eine besondere Bedeutung ein. Dies ist insbesondere auf die in den letzten Jahren verzeichneten Erfolge Brasiliens in der Reduzierung von Armut und Ungleichheit, die partiell auf das implementierte konditionierte *Bolsa Família* Programm beruhen, zurückzuführen. (Andrade 2008: 1) *Bolsa Família* wird als ein innovatives Sozialprogramm, welches Sozialtransfers für arme Familien vorsieht, gesehen. Dies ist jedoch

an Bedingungen geknüpft – wie etwa diverse Gesundheitskontrollen sowie die Verpflichtung der Eltern, die Kinder in die Schule zu schicken. (ISSA 2010: 2) Der Erfolg und die positiven Auswirkungen dieses Programmes (unter anderem bei der Armutsreduzierung, Verringerung der Einkommensungleichheiten oder der Stärkung der Nahrungsmittelsicherheit besonders bei Kindern) fand weltweit schnell Beachtung und führte aus diesem Grund zu zahlreichen Adaptierungen dieses Programmes – sowohl in anderen Ländern des Südens, als auch in Industriestaaten, wie etwa in den USA. (ebd.: 3 f.) Seither stellt die Einführung von sozialen Sicherungssystemen auch in den Ländern des Südens einen „Exportschlager“ schlechthin dar. So wurden im europäischen Entwicklungsbericht zu sozialer Sicherung (2010) zahlreiche Initiativen implementierter sozialer Sicherungsprogramme verschiedener Länder des Südens zusammengetragen und dargestellt. (vgl. Europäischer Entwicklungsbericht 2010)

1.5.2.1 Das Africa-Brazil Cooperation Programme on Social Development

Die Vorreiterrolle Brasiliens spiegelt sich auch in der Süd-Süd Kooperation zu sozialer Sicherung wider. In diesem Zusammenhang ist etwa auf das *Africa-Brazil Cooperation Programme on Social Development* zu verweisen, zu dem sich auch Mexiko und Chile angeschlossen haben. (vgl. Andrade 2008: 11; Europäischer Entwicklungsbericht 2010: 29) Diese Kooperation hat sich aus einer bereits etablierten Partnerschaft zwischen dem britischen *Department for International Development* (DFID), dem brasilianischen *Ministry of Social Development and Fight Against Hunger* (MDS) und dem *International Policy Centre for Inclusive Growth* entwickelt. (Andrade 2008: 11) Ziel dieses Kooperationsprogrammes ist die Förderung von „international technical cooperation between developing countries, fostering South-South learning and capacity-building to design and implement appropriate social protection policies and programmes.“ (IPC-IG 2012c) Dem DFID kommt eine wichtige unterstützende Rolle bei der Verbreitung der Erfahrungen des MDS im Bereich der sozialen Sicherung sowohl in London, als auch auf zahlreichen Konferenzen in Afrika, zu. Im Jahr 2006 wurde eine Studienreise in sechs afrikanischen Staaten (Ghana, Guinea-Bissau, Mosambik, Nigeria, Südafrika and Sambia) unternommen, um die Erfahrungen aus dem *Bolsa Família* Programm zu teilen, bei welcher etwa Ghana Interesse an einer Kooperation mit Brasilien entwickelte. Die Nachfrage nach einer Kooperation mit Brasilien im Bereich der sozialen Sicherung war gegeben. (Andrade 2008: 11; IPC-IG 2012c) In 2008 fand die erste Ministerkonferenz für soziale Entwicklung in Namibia statt, in welcher über soziale Sicherung und über die Effektivität von *cash-transfer* Programmen debattiert wurde, bei dem das MDS, auf Grund seiner Erfahrungen und Expertise, eine zentrale Rolle innehatte. (Andrade 2008: 11) Mittlerweile gibt es bereits einen regen Erfahrungsaustausch. Die Rolle

der IPC-IG besteht in der Bereitstellung von technischer und logistischer Assistenz. So stellt es etwa eine Website (<http://south-south.ipc-undp.org/>, Anm.) als Plattform für die Süd-Süd Kooperation zur Verfügung, die den Titel *South-South Learning on Social Protection* trägt. Ziel dieser Plattform ist es Wissen und Erfahrungen zum Thema soziale Sicherung im globalen Süden auszutauschen. Auf der Website wird eine außerdem virtuelle Bibliothek und eine Datenbank bereitgestellt, in der Materialien zum Thema sozialer Sicherung enthalten sind, sowie eine Reihe an *case studies* und *research papers*. (IPC-IG 2012a)

1.5.2.2 „Meilensteine“ in der sozialen Sicherungsagenda in Afrika

Auch innerhalb von Afrika kann im Verlauf der letzten Jahre eine vermehrte Zusammenarbeit im Bereich der sozialen Sicherung festgestellt werden, bei der unter anderem auch die Afrikanische Union maßgeblich beteiligt war. So wurden etwa zentrale Konferenzen veranstaltet – mit dem Ziel der Forcierung sozialer Sicherungsmaßnahmen – die die gesamtafrikanische soziale Sicherungsagenda vorangetrieben haben. Erste Schritte können in der Erklärung von Ouagadougou und der Aktionsplan der Afrikanischen Union von 2004 gesehen werden, bei der die Erweiterung von sozialer Sicherung und Sicherheit sowie die Schaffung von Arbeitschancen im Vordergrund standen. (Europäischer Entwicklungsbericht 2010: 22 f.)

Ein wesentlicher Meilenstein stellt die *Livingstone Call for Action* Konferenz in Sambia (2006) dar, an der Minister und Repräsentanten von 13 afrikanischen Staaten (darunter auch Uganda), die Regierung Brasiliens, Entwicklungspartner, UN Organisationen und zahlreiche NGOs teilnahmen. (Andrade 2008: 9) Der Aktionsaufruf von Livingstone besagt, dass soziale Sicherung sowohl ein Recht, als auch ein wichtiger Bestandteil zur Selbstbestimmung ist und den Gesellschaftsvertrag zwischen dem Staat und den Bürgern stärkt. Sozialtransfers spielen eine zentrale Rolle in der Armutsbekämpfung, dienen zur Wachstumsförderung und sind bezahlbar. (Afrikanische Union 2006: 2)

Im September 2006 wurde im Aktionsaufruf von Yaoundé die Wichtigkeit der sozialen Sicherung erneut betont - mit einem Schwerpunkt auf die Notwendigkeit umfassender sozialer Sicherungssysteme für ältere Menschen (in Form von universellen Renten). (Europäischer Entwicklungsbericht 2010: 23)

2008 wurde der so genannte „Livingstone-2-Prozess“ – vorangetrieben durch den Ausschuss für Soziales der Afrikanischen Union – in Windhuk (Namibia) eingeleitet. Livingstone 2 ist das *follow-up* der Konferenzen von Livingstone und Yaoundé 2006, bei denen eine große

Anzahl an afrikanischen Regierungen Zugeständnisse für die Bereitstellung von sozialen Sicherungssystemen machten. Die AU organisierte mit den Gastgeberregierungen sowie mit Hilfe von *HelpAge International* nationale (Fallbeispiele etwa aus Burkina Faso, Kamerun, Mosambik, Ruanda, Sierra Leone und Tunesien) Dialoge und drei Regionen übergreifende Expertentreffen (Nordafrika, West- und Zentralafrika, sowie das östliche und südliche Afrika mit Uganda als der Gastgeberregierung) zum Thema „Investition in soziale Sicherung“. (Afrikanische Union 2008: 2 f.; Europäischer Entwicklungsbericht 2010: 23) Zusätzlich zu den Mitgliedsstaaten der AU waren noch Brasilien, Großbritannien, Schweden und Venezuela bei der Konferenz beteiligt. (ICP-IG 2012b) Im Mittelpunkt dieses Prozesses stand die Erstellung eines sozialpolitischen Rahmens für Afrika. Ein Prioritätsbereich darin ist soziale Sicherung. - So wurde ein Mindestmaß an sozialen Sicherungsmaßnahmen zusammengestellt, dass grundlegende Leistungen im Bereich der Gesundheit für Kinder, Arbeiter im informellen Sektor, Arbeitslose, ältere Menschen sowie Menschen mit Behinderungen vorsehen. Die nationalen Regierungen wurden in Verpflichtung genommen, die Bereitstellung von sozialen Sicherungsmaßnahmen als Aufgabe des Staates zu betrachten, eine Verankerung in ihren nationalen Entwicklungsplänen vornehmen und etwa bestehende soziale Sicherungssysteme einer Überprüfung unternehmen und gegebenenfalls Reformen unterziehen zu lassen. (Europäischer Entwicklungsbericht 2010: 23) Bei den regionalen Expertentreffen, die zwischen April und Juni 2008 stattfanden, wurden die Fortschritte, Herausforderungen und Möglichkeiten für die Erweiterung sozialer Sicherungssysteme in Afrika debattiert – Themen wie Finanzierung, Design und der *Impact* von sozialer Sicherung waren von zentraler Bedeutung. Viele hochrangige Regierungsmitglieder aus den afrikanischen Staaten nahmen an diesen Treffen teil. Auch die Expertise von internationalen Organisationen sowie zivilgesellschaftliche Akteuren wurde mit einbezogen. (Afrikanische Union 2008: 2)

Es ist noch anzumerken, dass durch die Einrichtung einer Plattform der afrikanischen Zivilgesellschaft für soziale Sicherung 2008 auch die Beteiligung der Zivilgesellschaft bei Themen zur sozialen Sicherung anstieg. (Europäischer Entwicklungsbericht 2010: 23)

Folgende Definition von sozialer Sicherung, bei der auch ein mit sozialer Sicherung verbundener Rechtsanspruch in den Vordergrund gerückt wurde, wurde im Rahmen der regionalen Expertentreffen verwendet:

‘Social protection encompasses a range of public actions carried out by the state and others that address risk, vulnerability, discrimination and chronic poverty. The right to social security in childhood, old age and at times of disability is expressed in a range of international Human Rights Declarations and treaties. Social security transfers in the form of, for example, pensions, child benefit and disability allowances are considered to be core elements of a comprehensive social protection system.(By implementing basic social protection, states and supporting international agencies fulfil international

human obligations, as expressed in Article 25 of the Universal Declaration of Human Rights.)
(Afrikanische Union 2008: 4)

Ein weiterer Meilenstein in der sozialen Sicherungsagenda Afrikas stellt die Erklärung der Sozialminister in Khartum über sozialpolitische Maßnahmen zur Förderung der sozialen Inklusion vom Jahr 2010 dar. Diese Konferenz stellt eine Weiterführung der Konferenz von Namibia 2008 dar. Im Mittelpunkt dieser Konferenz stand die Adaptierung von Strategien für die Umsetzung des *Social Policy Frameworks for Africa* (SPF) sowie die Kapazitätsbildungsaktivitäten der Mitgliedsstaaten der AU im Bereich der sozialen Sicherung. Organisiert von der Afrikanischen Union und der Gastgeberregierung Sudan nahmen die Mitgliedsstaaten der Afrikanischen Union, sowie zahlreiche internationale, regionale und nationale Organisationen und Entwicklungspartner an dieser Konferenz teil, darunter auch Brasilien. (Afrikanische Union 2010) Es wurde für eine rasche Umsetzung sozialer Sicherungsmaßnahmen plädiert, wobei insbesondere auf Kinder, Ältere und Menschen mit Behinderungen im Fokus standen. (Europäischer Entwicklungsbericht 2010: 23)

2 Bedingungen und Besonderheiten in Uganda: Eine Kontextualisierung

Bevor ich mich mit den sozialen Sicherungssystemen in Uganda beschäftigen werde, muss zunächst noch eine Kontextualisierung der Besonderheiten im Land vorgenommen werden, die zum Verständnis der vorherrschenden Bedingungen in Uganda beiträgt.

2.1 Periphere Staatlichkeit und nicht konsolidierte politische Institutionen

Anders als in der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung in Europa, ist die Entstehung sozialer Sicherungssysteme in den Ländern des Südens – worauf bereits in Kapitel 1.2 hingewiesen wurde - im Kontext der peripheren Staatlichkeit und nicht konsolidierter politischer Institutionen zu betrachten. (vgl. Wehr 2009: 177) Aus diesem Grund werde ich im Weiteren kurz auf die (post-)koloniale Geschichte Ugandas, den Konflikt im Norden des Landes sowie die demokratische Entwicklung in Uganda eingehen.

2.1.1 (Post-)Kolonialgeschichte Ugandas: Fakten und grober Überblick

Als Uganda (mit den heutigen Grenzen) 1894 als britisches Protektorat gegründet wurde (vgl. ÖFSE 2009), fanden die Briten funktionierende, untereinander konkurrierende, Königreiche vor. Großbritannien mischte sich massiv in die Bestrebungen der einzelnen Regionen um die Vorherrschaft in Uganda ein. Im Rahmen der *indirect rule* wurden insbesondere Chiefs aus der einflussreichsten Region Buganda bevorzugt, die auch in nicht-bugandischen Gebieten

eingesetzt wurden. Auch die Entwicklung des Landes – auch etwa in den Bereichen Bildung und Gesundheit - beschränkte sich hauptsächlich auf den Süden des Landes. (GIZ 2011a)

Im Gegensatz zu anderen Staaten Afrikas, bildete sich in Uganda zum Ende der Kolonialzeit *keine* Einheitsbewegung, die einen gemeinsamen Widerpart gegen die Kolonialmacht stellen konnte. Vielmehr fand eine Zersplitterung in Form von drei Parteien statt: die *Democratic Party* (DP), *Uganda Peoples Congress* (UPC) und die *Kabaka Yekka* (KY, die Partei des Königs von Buganda). (Hassel 2011: 64 f.; ÖFSE 2009) Sowohl die DP, die als eine katholisch-konservative, marktwirtschaftlich orientierte Partei charakterisiert werden kann als auch die UPC, der dem nach europäischen Maßstäben sozialdemokratischen Lager zugeordnet werden kann, bestehen heute noch in Uganda (auch wenn deren Einfluss in der heutigen politischen Landschaft gering ist.) (Girke 2008: 3 f.) Die UPC wurde 1960 als eine Anti-Buganda-Partei von Milton Obote, der aus der nördlichen Region Lango stammte, gegründet. (Hassel 2011: 65; ÖFSE 2002: 6)

Nach der Unabhängigkeit Ugandas im Jahr 1962 wurde der ehemalige König von Buganda, Sir Edward Mutesa, zum ersten Präsidenten Ugandas erklärt. Die KY und die UPC gingen eine Koalition ein. (Hassel 2011: 65) Bereits 1966 wurde der Präsident jedoch von seinem Ministerpräsidenten Milton Obote vertrieben, der ein Einparteiensystem einführte und eine antifeudale – vor allem gegen Buganda gerichtete – Politik ausübte. 1971 kam Idi Amin durch einen Putsch an die Macht, der gleichzeitig den Beginn einer unberechenbaren Gewaltherrschaft darstellte. Nachdem Amin 1979 vertrieben wurde und sich keine Stabilität im Land einstellen konnte, gelangte Obote – unter einer äußerst umstrittenen allgemeinen Wahl – 1980 erneut an die Macht. 1981 startete Yoweri Museveni, ausgehend vom Südwesten des Landes, mit der Rebellenarmee *National Resistance Army* (NRA), welcher Uganda erneut politische Destabilisierung und einen Bürgerkrieg brachte. Nach der Machtübernahme der NRA über Kampala im Jahr 1986 übernahm Museveni das Ruder. (GIZ 2011a; ÖFSE 2002: 6 f.; ÖFSE 2009)

2.1.2 „Baustelle“ Norduganda: Post-konfliktäre Situation

Innerhalb der Grenzen Ugandas werden Diskrepanzen – zwischen dem Norden und dem Süden - im Hinblick auf die Entwicklung des Landes deutlich sichtbar. Dies ist einerseits auf den über zwanzig Jahren andauernden Konflikt zwischen der *Lord's Resistance Army* (LRA), unter der Führung von Joseph Kony, und der ugandischen Armee (*Uganda People Defence Force* – UPDF, vormalig: NRA), der sich vor allem im Norden des Landes, auf die Regionen Acholi, Lango und Teso, konzentrierte, zurückzuführen; andererseits kann jedoch - wie

bereits angesprochen - schon zur Zeit der britischen Kolonialherrschaft in Uganda eine Machtkonzentration im Süden des Landes – im ehemaligen mächtigen Königreich Buganda - festgestellt werden. Die Briten unterstützten hierbei vor allem die Hegemonialbestrebungen Bugandas. (Hassel 2011: 63)

Das ehemalige Königreich Buganda und die Stadt Kampala, sowie die südliche Region des Landes entwickelten sich zum wirtschaftlichen wie auch kulturellen Mittelpunkt des gesamten Protektorats. Daraus ergab sich eine Vernachlässigung auf politischer wie auch wirtschaftlicher Ebene des ohnehin schon durch wenig ertragreiche Böden und bewaffnete Konflikte betroffenen Nordens. (ÖFSE 2009)

Der Norden des Landes wurde somit bereits zur Kolonialzeit in die Peripherie gedrängt. Neben massiven Diskrepanzen in der wirtschaftlichen Entwicklung zwischen dem Norden und Süden, waren auch die Bereiche Gesundheit und Bildung betroffen. (Hassel 2011: 63) Zudem führten die Auswirkungen der britischen Machtpolitik auch zu zahlreichen ethnischen Konflikten. (Peters 2006: 3)

So kehrte auch nach der Machtübernahme Musevenis kein Frieden ein. Die ungleiche Nord-Süd Entwicklung wurde durch zahlreiche Konflikte weiter verschärft. Peters sieht ein bis heute andauerndes Macht- und Konkurrenzverhältnis zwischen dem Norden und Süden des Landes. (ebd.: 2) Im Norden formierten sich Widerstandsbewegungen gegen Musevenis Regierung - wie etwa das *Holy Spirit Movement* (HSM), das seine Machtbasis auf Spiritualität und Heilrituale begründete. (Hassel 2011: 69; Peters 2006: 4) Auch die LRA, die von der sudanesischen Regierung unterstützt wurde, formierte sich Ende der 1980er Jahre zu einer Widerstandsbewegung gegen die Regierung Musevenis. Die LRA vermied hierbei stets eine direkte Konfrontation mit der ugandischen Armee und fokussierte sich daher fast ausschließlich auf Angriffe auf die nordugandische Zivilbevölkerung, unter anderem durch willkürliche Angriffe und Plünderung der Dörfer und Flüchtlingslager oder etwa die Entführung von Kindern und Jugendlichen zu Rekrutierungszwecken für die Rebellenarmee. Die Angst vor Übergriffen führte zu Massenfluchtbewegungen. (Hassel 2011: 70 ff., 79 f.; Peters 2006: 5)

Die Bevölkerung Nordugandas hat bis heute noch unter den dramatischen Auswirkungen des Konfliktes zu leiden. Nach Schätzungen der UNICEF lebten 2005 etwa 1,5 Millionen Menschen in etwa 250 Flüchtlingscamps. (Peters 2006: 9) Nach der Schließung vieler Flüchtlingslager gestaltete sich auch die Rückkehr in die Heimatdörfer alles andere als leicht. Viele Dörfer wurden vollkommen zerstört. Es fehlte an genereller Infrastruktur, Schulen, angemessener Gesundheits- und Wasserversorgung. Auch die Frage der Landrechte stellte ein Problem und große Herausforderung dar. Das Recht der Landnutzung oblag den traditionellen

Führern der Dörfer, die jedoch entweder verstorben waren oder ihren Anspruch verloren hatten. (GIZ 2011a; Peters 2006: 10)

2.1.3 Demokratie- und Parteienentwicklung unter Museveni

Auch unter Museveni kam die Demokratieentwicklung des Landes zu Beginn nur schleppend voran und war von einer längeren Durststrecke gekennzeichnet. Zu beachten ist hierbei jedoch, dass sich Uganda lange Zeit in einem politisch destabilisierenden Zustand befand, der von Diktatoren und Bürgerkriegen geprägt war und auch der Beginn von Musevenis Regierungszeit wurde von zahlreichen Konflikten im Norden und Nordwesten des Landes begleitet. Die Konsolidierung der Demokratie ist bis heute noch nicht abgeschlossen. Erst durch das Inkrafttreten der neuen Verfassung im Jahr 1995 wurde ein erster offizieller Schritt in Richtung Demokratisierung Ugandas gemacht, welche jedoch auch die Regierung Musevenis stärkte. (Hassel 2011: 67 f.)

Nach der Machtübernahme der NRA war die politische Macht im *National Resistance Movement* – welche den politischen Zweig der NRA darstellt. Das NRM war als eine „Movement-Regierung“ basisdemokratisch organisiert und inkorporierte auch oppositionelle Führer, mit dem Ziel, eine breite Machtbasis zu schaffen. (Hassel 2011: 67) Eine wichtige Säule war die Dezentralisierung des Landes. In den 1990er Jahren gab es vier Regionen und 38 Distrikte. Obwohl das Movement-System - im herkömmlichen Sinne - oft als undemokratisch bezeichnet wurde, waren Wahlen auf allen Ebenen (auch auf der untersten administrativen Ebene) vorgesehen. Ziel war es, die Beteiligung der Bürger bei politischen Prozessen zu fördern, damit diese ihre politischen Rechte und Pflichten wahrnehmen können. (GIZ 2011a) Die *Local Councils* haben auch heute noch einen zentralen Stellenwert in Uganda inne, dessen Bedeutung sich etwa auch in der Existenz eines eigenen Ministeriums – dem *Ministry of Local Government*, das Partizipation und Demokratie auf lokaler Ebene fördert und für die Koordination der lokalen Regierungen zuständig ist - widerspiegelt. (vgl. MoLG 2012) Außerdem wurden in der Verfassung von 1995, unter anderem, Maßnahmen der Dezentralisierung festgeschrieben. (Hassel 2011: 68) Seit 1996 finden im Fünfjahresrhythmus direkte Präsidentschaftswahlen statt. Museveni konnte bisher jede Präsidentschaftswahl für sich entscheiden. (vgl. African Elections Database 2011)

Erst 2005 wurde per Referendum eine Mehrparteidemokratie eingeführt, die das System der Einheitsbewegung *National Resistance Movement* (NRM), unter der Führung Musevenis, ablösen sollte. (Girke 2008: 1) Jedoch wurde zeitgleich mit der Einführung eines Mehrparteiensystems auch die Verfassung durch Museveni dahingehend geändert, dass seine

Präsidentschaft nicht nur auf zwei Legislaturperioden beschränkt ist. (Hassel 2011: 69) Durch die Einführung des Mehrparteiensystems gewann das Parlament an Bedeutung. Museveni Partei stellt auch heute noch die stärkste Partei des Landes und Museveni selbst wurde erst 2011 mit einem Stimmenanteil von 68,38 % erneut für eine weitere Legislaturperiode zum Präsidenten gewählt. (GIZ 2011a) Girke führt die nach wie vor anhaltende Schwäche der oppositionellen Parteien, die erst seit 2005 zugelassen wurden, auf ein zu wenig geschärftes Profil und wenig gefestigte Organisationsstrukturen sowie auch vor allem auf die Probleme bei der Parteienfinanzierung zurück. (Girke 2008: 1 f.) Das NRM stellt nach den Ergebnissen der Wahl von 2011 mit 250 von 350 *direkt* wählbaren Sitzen nach wie vor eine überragende Mehrheit im Parlament dar. (African Elections Database 2011) Die größte Oppositionspartei ist das *Forum for Democratic Change* (FDC), das 2004 gegründet wurde. Das FDC ist das Ergebnis der Fusion der Gruppe Reformagenda und einer Vereinigung oppositioneller Abgeordneter, dem *Parliamentary Advocacy Forum* (PAFO), in dem sich unzufriedene NRM-Politiker zusammengeschlossen haben. (Girke 2008: 2, 5; GIZ 2011a) Die DP und UPC, die sich bereits seit Ende der Kolonialzeit gebildet hatten und zur Zeit des Movement-Systems ein halblegales Schattendasein fristeten, mussten sich bereits bei den Wahlen von 2006 mit einer herben Niederlage geschlagen geben. Girke führt dies unter anderem auch auf Grund der zu starken regionalen und ethnischen Ausrichtung der Parteien und die Skepsis der WählerInnen bezüglich deren „nationalen Charakter“ zurück. (Girke 2008: 3 f.) Auch bei den Wahlen von 2011 konnten sie lediglich 12 (DP) und 10 (UPC) Parlamentssitze für sich gewinnen, womit sie auf Platz 3 und 4 liegen. (African Elections Database 2011)

2.2 (Sozio-)ökonomische Entwicklung

Uganda kann seit den 1990er Jahren auf eine deutliche Verbesserung der Wirtschaftslage zurücksehen. (GIZ 2011c) Betrug das BIP im Jahr 2000 noch 6,19 Millionen USD, lag dieses im Jahr 2010 bereits bei 17,01 Millionen USD. Die jährliche Wachstumsrate betrug im Jahr 2000 3,1 %, stieg 2008 auf den bisher höchsten Wert von 8,7 % und fiel im Jahr 2010 wieder auf 5,2 %. (The World Bank 2010) Für 2011 und 2012 erwartet das ugandische *Ministry of Finance, Planning and Economic Development* (MoPFED) Wachstumsraten von 6% und 6,5 %. (MoFPED 2011: 22) Ugandas *Human Development Index* (HDI) liegt 2011 bei 0,446 und befindet sich daher auf den 161. Rang von 187 Ländern. Da sich der HDI in der Region Subsaharaafrikas von 0.365 im Jahr 1980 auf 0,463 heute verbessert hat, liegt Uganda unterhalb des regionalen Durchschnitts. (UNDP 2012a)

Uganda kann allerdings auf substanzielle Fortschritte bei der Erreichung der *Millennium Development Goals* (MDGs) verzeichnen. So wird Uganda mit großer Wahrscheinlichkeit die Ziele der Reduzierung der absoluten Armut und Hunger, Förderung von Gendergleichheit und Empowerment, Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten, Sicherung einer nachhaltigen Umwelt sowie die Entwicklung einer globalen Entwicklungspartnerschaft erreichen. Während die Möglichkeit besteht, das Ziel der universalen Primärbildung noch zu erreichen, sieht es bei der Reduzierung der Kindersterblichkeit und der Verbesserung der Gesundheit der Mütter diesbezüglich ungewiss aus. (UNDP Uganda 2012a)

2.2.1 Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur

Ugandas Wirtschaftsstruktur wird vor allem vom primären Sektor dominiert. Der wichtigste Wirtschaftssektor Ugandas ist nach wie vor der Agrarsektor, der 80 % der Bevölkerung ernährt (und zu zwei Drittel aus Subsistenzwirtschaft besteht) und einen bedeutenden Anteil der Exporteinnahmen darstellt. Außerdem stellt dieser Wirtschaftszweig den größten Devisenbringer des Landes dar. (GIZ 2011c) Der Anteil am Bruttoinlandsprodukt nimmt jedoch nach Angaben des MoFPED langsam ab. So betrug der Anteil am BIP der Landwirtschaft im Jahr 2010/11 nur noch 13,9%, während die Sektoren Industrie mit 25,3% und Dienstleistungen (unter anderem Telekommunikation, Finanzsektor und Tourismus) mit einem Bruttoinlandsproduktanteil von 52,4% an Bedeutung zunehmen. (MoFPED 2011: 15) Nichtsdestotrotz ist die Landwirtschaft – mit etwa 80% der erwerbstätigen Bevölkerung - nach wie vor der wichtigste Arbeitsmarkt Ugandas. (ÖFSE 2009) Die Landwirtschaft alleine reicht jedoch zumeist nicht zum Überleben aus. So verdienen sich viele etwa noch im (informellen) Kleinhandel etwas dazu. Jedoch sind die Löhne dort zumeist auch so gering, dass diese Menschen wieder von der Subsistenzwirtschaft abhängig sind. (GIZ 2001b) Weitere Wirtschaftssektoren sind der Verwaltungssektor, Außenhandel, der verarbeitende Sektor sowie der Tourismus. Auch hierbei gibt es wieder regionale Unterschiede im Land. Die wirtschaftlichen Tätigkeiten fokussieren sich verstärkt auf die südlichen Gebiete des Landes – einerseits durch bessere klimatische Bedingungen in der Landwirtschaft; andererseits durch die größere Verstädterung sowie die politische Stabilität im Süden des Landes. (ÖFSE 2009) Das unterschiedliche Stadt-Land-Verhältnis wird in Uganda besonders deutlich. So sehen etwa die Lebensbedingungen in der Hauptstadt Kampala – welche landesweit das beste Angebot an Schulen, Universitäten und Jobmöglichkeiten vorweist - wesentlich besser aus; wobei Uganda jedoch noch weit von der Etablierung einer Mittelklasse entfernt ist. (vgl. GIZ 2011b) Jedoch sind etwa auch die urbanen Gebiete von einem hohen Maß an informeller Wirtschaft betroffen, wie die Weltbank in einem Papier 2005 feststellt:

„[T]he informal sector employs about 90% of the total non-farm private sector workers and its contribution to GDP is more than 20%. Informal sector employment is estimated to expand at more than 20% per year.“ (The World Bank 2005: 1)

Da in Uganda somit der größte Anteil der Bevölkerung im informellen Sektor und in der Subsistenzwirtschaft tätig ist, ist deren Lage in Bezug auf soziale Sicherheit besonders prekär. Fragmentierte soziale Sicherungsmaßnahmen sind in Uganda nämlich lediglich für den formalen Sektor sowie für öffentliche Bedienstete vorhanden. (vgl. Kapitel 3.1) Auch der urbane informelle Sektor weist einen Mangel an sozialen Sicherungsmaßnahmen auf, da dieser etwa nicht vom NSSF erfasst wird. (vgl. The World Bank 2005: 1) Der Großteil der Bevölkerung, der von den staatlichen sozialen Sicherungssystemen ausgeschlossen ist, ist somit von den informellen sozialen Sicherungssystemen abhängig. (vgl. Kapitel 3.2.2)

2.2.2 Steuer- und Umverteilungspolitik

Uganda ist damit konfrontiert, kein ausreichendes Niveau an Einnahmen zu lukrieren, um essentielle staatliche Ausgaben zu finanzieren und ist daher stark von Geberhilfe abhängig. Um die Effizienz und Effektivität der Steuereintreibung zu verbessern, gab es zahlreiche Steuerreformen. So war etwa die Einführung der nationalen *Uganda Revenue Authority* (URA) im Jahr 1991 von zentraler Bedeutung, jedoch hoben auch *Councils* auf lokaler Ebene weiterhin Steuern ein. Eine große Herausforderung stellt weiterhin insbesondere der große Anteil an informeller Wirtschaft dar. Die Steuerbelastung (Anmerkung: direkte Steuern) liegt somit auf einem kleinen Anteil in der Bevölkerung (Beschäftigte im formalen Sektor oder Selbstständige). (Mubazi 1999: 75; Twimukye 2011: 49 ff.) „It is estimated that the top 35 highest taxpayers in the country alone account for about 50 percent of all the tax revenue, an indication of how narrow the tax base is in the country.“ (Twimukye 2011: 51) Obgleich dies den Anschein eines progressiven Steuersystems innehat (da etwa die Bevölkerung in den informellen Wirtschaftssektor als ärmer eingeschätzt werden), muss jedoch beachtet werden, dass es auch im formalen Sektor oft Steuerausnahmen gibt, von denen vor allem größere Firmen profitieren. (Gauthier/Reinikka 2001 zitiert nach Kappel et al. 2005: 48)

Jedoch machen indirekte Steuern den größten Anteil der Steuern (etwa 25 %) aus. Da diese Konsumsteuern sind, hat diese Steuerbelastung einen großen Einfluss auf die Wohlfahrt der Bevölkerung, insbesondere jedoch auf die Armen. Reiche wie Arme werden dadurch gleichermaßen belastet. (Twimukye 2011: 50 f.) So haben insbesondere Steuern auf die Nahrungsmittel negative Effekte auf die Armen. Es gibt jedoch noch indirekte Sondersteuern, die etwa Güter wie Alkohol und Petroleumprodukte betreffen und daher progressiver

eingeschätzt werden. (ebd.: 53) Jedoch dürfen etwa die indirekten Effekte der Petroleumsteuer nicht außer Acht gelassen werden, da diese etwa Auswirkungen auf die Transport- und somit auf die Konsumentenpreise hat und insbesondere die Bevölkerung in den ländlichen Gebieten überproportional belastet. (Kappel et al. 2005: 49)

Auch die Ergebnisse der Umverteilung bedürfen einer spezifischeren Betrachtung. So profitiert vor allem der besser gestellte Bevölkerungsanteil Ugandas von den Investitionen in Bildung oder Gesundheitsvorsorge. „It may indeed be the better-off segments in society that benefit from an increased provision of education, health care, or road, making the potential impact of these services on poverty rather marginal.“ (Kappel et al. 2005: 43) Kappel weist etwa am Beispiel der Bildung darauf hin, dass die reichere Bevölkerung Ugandas vermehrt von der Sekundar- und Tertiärbildung profitieren. (ebd.: 49)

2.2.3 Abhängigkeit von Gebern

Uganda hat sich von dem einstigen Außenseiter zu einem „Liebling“ innerhalb der Geberländer entwickelt. Das Land stellte bereits in den 1990er Jahren – mit jährlichen ODA-Leistungen (*Official Development Assistance*) in der Höhe von rund 600-850 Millionen US-Dollar - eines der großen Empfängerländer dar. (ÖFSE 2002: 18) Die Entwicklungsgelder wurden – in Bezug auf die wirtschaftlich schlechte sowie politisch instabile Lage in den 1980er Jahren - als essentiell für die Erholung der ugandischen Wirtschaft betrachtet. (Mubazi 1999: 61, 63) Dies führte dazu, dass sich Uganda einer immer größer werdenden Abhängigkeit der Geber gegenüber sah. „The development budget was financed almost entirely by donors from 1987, which gave them very high levels of leverage over the composition of government development spending.“ (ebd.: 62) Der Einfluss der Geber hat sich somit bereits Ende der 1980er Jahre entwickelt. Ugandas Abhängigkeit von den Gebergeldern ist auch heute noch hoch. Ungefähr 26 % des Budgets für das Fiskaljahr 2011/11 besteht aus finanziellen Hilfsleistungen der Geber. (MoFPED 2011: 47)

2.3 Demographie Ugandas

Uganda weist eine Bevölkerungsanzahl von 33,42 Millionen (Stand 2010) und ein jährliches Wachstum zwischen 3,1 und 3,3 % auf. (The World Bank 2010) 84,6% der Bevölkerung leben auf dem Land. (UNDP Uganda 2012b) Die Lebenserwartung bei der Geburt liegt bei 54,1 Jahren. (UNDP 2012a) Die größte Bevölkerungsdichte kann der Süden des Landes aufweisen. (GIZ 2011b).

Bei der Altersstruktur ergibt sich ein interessantes Bild in Uganda. So ist etwa der größte Bevölkerungsanteil Ugandas – mit 49,9% - zwischen 0 und 14 Jahre alt. 48,1% der Bevölkerung ist zwischen 15 und 64 Jahre alt und lediglich 2,1% der Bevölkerung erreicht ein Alter von 65 Jahren und mehr. (IndexMundi 2011b) Letzteres ist allerdings bei Betrachtung der Lebenserwartung (vgl. oben) wenig überraschend. Uganda sieht sich außerdem mit einer nach wie vor hohen Geburtenrate konfrontiert. So liegt Uganda - mit einer Geburtenanzahl von 6,7 pro Frau – weltweit auf dem 2. Rang. (IndexMundi 2011a) Jedoch liegt auch die Kindersterberate in Uganda auf einem hohen Niveau: 85 von 1000 Kindern vollenden nicht einmal das 1. Lebensjahr. (GIZ 2011b)

Auch Uganda hat besonders stark mit der HIV/AIDS Problematik zu kämpfen. So leben etwa 1,2 Millionen Menschen mit HIV/AIDS (Stand 2009). Die Zahl der Todesfälle auf Grund von HIV/AIDS wurde mit 64.000 im Jahr 2009 beziffert. Die HIV/AIDS-Rate der Erwachsenen beträgt 6,5 % (Stand 2009). (IndexMundi 2011b) Das öffentliche Bewusstsein für HIV/AIDS ist in der ugandischen Bevölkerung relativ hoch. Dies ist auch auf den Einsatz des Präsidenten zurückzuführen, der die Krankheit nicht tabuisiert und auch Zahlen über die Verbreitung öffentlich zugänglich gemacht wurden. Uganda hat daher ein sehr fortschrittliches AIDS-Bekämpfungsprogramm aufgebaut. Es gibt, unter anderem, Beratungsstellen für HIV/AIDS Betroffene, aber auch zahlreiche Aufklärungskampagnen. Dennoch sind die Auswirkungen nach wie vor dramatisch und wirken sich auch auf die Volkswirtschaft (etwa fehlende Arbeitskräfte am Arbeitsmarkt) aus. (GIZ 2011b)

2.4 Armut und soziale Ungleichheit

Uganda kann seit den 1990er Jahren durchwegs Erfolge in der absoluten Armutsreduzierung verzeichnen. So konnte die Armutsrate erheblich gesenkt werden: Betrug diese im Jahr 1992 noch 56 %, lag die Armutsrate 2000 bei nur noch 35 % und im Jahr 2010 bei 30 %. (GIZ 2011c; ÖFSE 2009) Jedoch wird auch auf die lückenhafte Datenlage Ugandas diesbezüglich hingewiesen. (ÖFSE 2009) Trotz partiell erzielter Erfolge ist (chronische) Armut und Vulnerabilität nach wie vor ein bedeutendes Thema, denn Uganda zählt nach wie vor zu den ärmsten Ländern der Welt. „Trotz durchschnittlicher Wachstumsraten in den letzten Jahren von 5 - 7% herrscht auf dem Lande nach wie vor eine unbeschreibliche Armut.“ (GIZ 2011c) Armut weist in Uganda insbesondere regionale Unterschiede auf. So ist etwa der Norden des Landes besonders von Armut betroffen; gefolgt vom Westen und Osten des Landes. Die niedrigste Quote an Armut ist im Zentrum zu finden, wo auch die meisten Erfolge in der Armutsminderung verzeichnet wurden. (ÖFSE 2009) Während die Armutsraten, auf

nationaler Ebene betrachtet, im Verlauf der Jahre zurückgingen, konnte insbesondere im Norden des Landes kaum Verbesserungen in der Armutsminderung festgestellt werden, wie die folgende Grafik veranschaulicht:

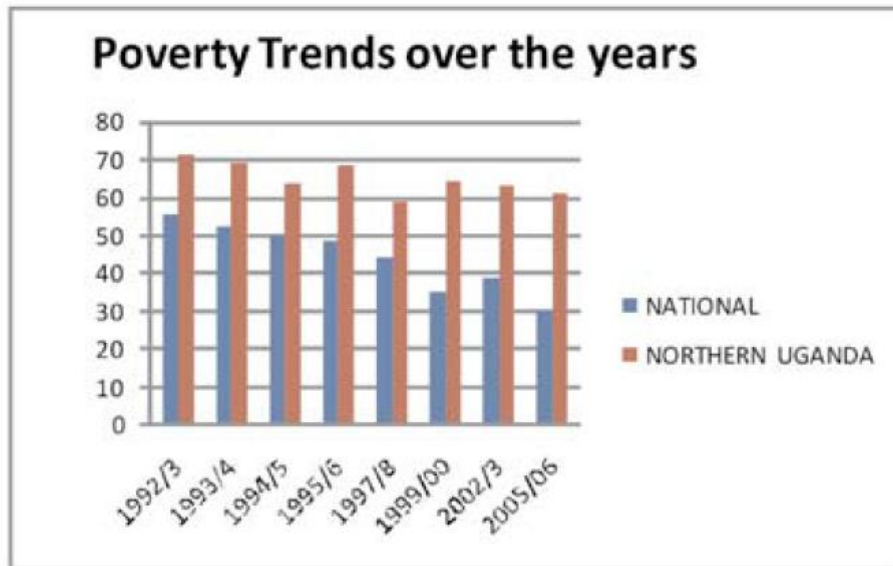


Abbildung 4: Armutsraten (Uganda Bureau of Statistics zitiert nach Tino-Otim 2008: 1)

In einem Zeitraum von mehr als 10 Jahren sind die Armutsraten im Vergleich zu anderen Regionen kaum gesunken. „Northern Uganda has the highest incidence of poverty with 60,7% of the total northern population living below the poverty line compared to 16,4 % in the central region [...]“. (ebd.)

Die Ursache von Armut und Vulnerabilität in Uganda wird unter anderem auf inadäquate soziale Sicherheit und Sicherung etwa gegen Schocks, HIV/AIDS, dem rapiden Bevölkerungswachstum oder dem beschränkten Zugang zu Land zurückgeführt. (Obot 2008: 2) Jedoch sind auch bestimmte Personengruppen besonders von Armut betroffen. So bezieht sich Obot auf einen Bericht des *Chronic Poverty Research Centre* (CPRC) und *Development Research and Training* (DRT) von 2005, das arme Menschengruppen in Uganda kategorisierten: Zu den Armen zählen demnach hauptsächlich (Waisen-)Kinder, Ältere und Menschen mit Behinderungen, aber auch Menschen in den ehemaligen Konfliktzonen, Flüchtlinge, Landlose sowie Hilfsarbeiter. (CPRC zitiert nach Obot 2008: 1 f.)

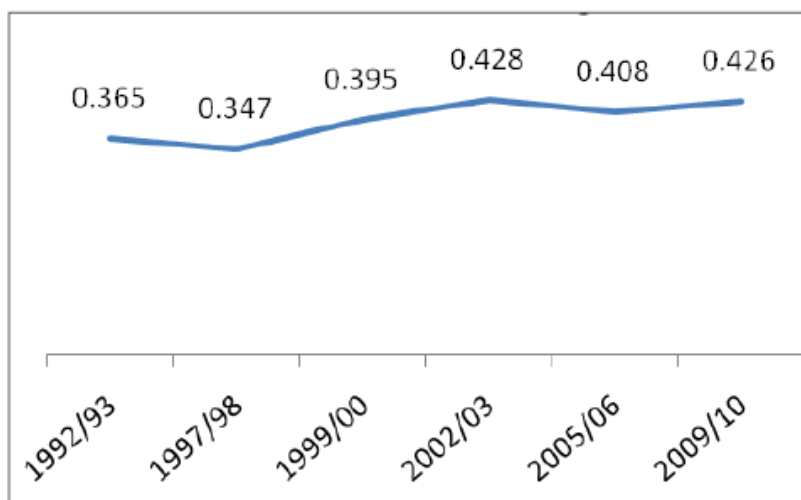
In den letzten Jahren erfuhr der Begriff „chronische Armut“ vermehrt Bedeutung in Uganda. „This [Armut, Anm.] has persisted over a long period of time, been maintained and driven by a number of factors, manifest in many ways and has affected a cross-section of people.“

(Tino-Otim 2008: 1) Chronische Armut kann sich sehr vielseitig äußern und auftreten. So besteht etwa eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass ein Mensch, der in einer armen Familie geboren wurde, auch sein Leben lang arm bleiben wird. „Poverty in a family is passed on from one generation to the next.“ (DRT 2005: 3) Die Gründe für eine chronisch bedingte Armut können vielschichtig sein. Unter chronischer Armut leiden vor allem jene Menschen

...who persistently lack basic necessities and live in un-ending need.
 ...whose assets get grabbed.
 ...with out any means of production and live on the margins of life.
 ...who are exploited or who are in hazardous employment such as casual labour
 ...who are chronically ill.
 ...with very many dependants who they cannot provide for.
 ...who are frail and without any family support.
 ...who are physically or mentally disabled who usually live an un dignified life.
 ...who are not able to access education or health services.
 (DRT 2005: 4 f.)

Außerdem verschärfen auch anhaltende Trockenperioden sowie saisonal bedingte Überflutungen die Lage in Uganda. (Kaduru 2011: 8) 26 von 100 Menschen sind in Uganda von chronischer Armut betroffen. (ebd.: 6) „[O]ut of a population of 27 million people, as many as 7.067.000 people are living in chronic poverty. (ebd.)

Neben der anhaltenden Armut steigt auch die soziale Ungleichheit jährlich an. Folgende Grafik zeigt die Entwicklungen des Gini-Koeffizienten im Zeitraum von 1992/93 bis 2009/10:



•Source based on information from UNHS 2002/03 and 2009/10

Abbildung 5: Gini-Koeffizienten 1992/93 – 2009/10 (UNHS zitiert nach Kaduru 2011: 6)

Ugandas Gini-Koeffizient einen steigenden Trend und damit eine höhere Einkommensungleichheit auf. (ebd.: 5) Kaduru erklärt sich den Anstieg der

Einkommensungleichheit folgendermaßen: „The poor are feeling the pinch following high inflation, high cost of fuel and rising food prices.“ (ebd.: 5)

3 Historischer Entwicklungspfad und normative Einordnung sozialer Sicherungssysteme

Im diesem Kapitel werde ich mich mit dem historischen Entwicklungspfad sozialer Sicherungssysteme in Uganda auseinandersetzen und eine normative Sichtweise in die Analyse miteinschließen. Der betrachtete Zeitraum beginnt vorwiegend um die Zeit der Machtübernahme Museveni und konzentriert sich schwerpunktmäßig auf die Entwicklungen in den 1990er Jahren sowie im neuen Jahrtausend. Vereinzelt wird jedoch auch ein Rückblick auf die Zeit davor gelegt (vgl. Kapiteln 3.1.1 sowie 3.1.2). Ziel ist es, die Formen der Inklusion und Exklusion sowie die Reichweite und Beschränkungen der sozialen Sicherungssysteme in Uganda aufzuzeigen.

3.1 Formale soziale Sicherungssysteme

Zunächst werde ich mich mit den formalen sozialen Sicherungssystemen näher beschäftigen, da die formalen Leistungen lediglich einem kleinen Kreis an Bezugsberechtigten zugänglich sind - die sich jedoch trotz staatlicher Zuwendungen in einer prekären Situation wiederfinden. „Most people, including those benefiting from formal social security systems, depend on semi-formal and informal arrangements for their social protection.“ (Kasente et al. 2002: 166) Die ugandische Gesetzgebung zu sozialer Sicherheit bevorzugt vor allem Beschäftigte im formalen Sektor, während Beschäftigte im informellen Sektor und Arbeitslose benachteiligt werden. (Obot 2008: 2) Die existierenden sozialen Sicherungssysteme in Uganda sind zudem äußerst fragmentiert. (Kasente et al. 2002: 172)

3.1.1 Das nationale Pensionssystem Ugandas

Das erste nicht-beitragspflichtige Pensionssystem Ugandas wurde bereits in der Kolonialzeit im Jahr 1927 durch die britische Regierung eingeführt, das auf die britischen Beamten im Protektorat ausgerichtet war. 1947 wurden die britischen Beamten vom öffentlichen Dienst Großbritanniens getrennt. - Dies führte erstmals zur Expansion des Pensionssystems in Uganda. Nach der Unabhängigkeit Ugandas wurden *alle* Beamten (inklusive der ugandischen Bediensteten), die jemals im öffentlichen Dienst tätig waren, in das Pensionssystem aufgenommen. Zuvor gab es jedoch unterschiedliche Bestimmungen für die diversen Beamtengruppen. So hatten etwa LehrerInnen bis 1953 ein separates, beitragspflichtiges

Pensionssystem - den so genannten *Provident Fund*. 1953 wurden sie jedoch in das nicht-beitragspflichtige Pensionssystem inkorporiert. (Ntale 2007: 1) Die Bestimmungen der Pensionen für öffentliche Bedienstete sind im Artikel 254 der ugandischen Verfassung verankert. Das Pensionssystem für Beamte und der lokalen Verwaltung ist im Pensionsgesetz CAP 281 festgeschrieben und wird durch Steuereinnahmen finanziert. (Kasente et al. 2002: 189 f.; Ntale 2007: 1) Das *Ministry of Public Service* ist für die Altersversorgung ehemaliger öffentlicher Bediensteter zuständig. Die einzige Ausnahme bilden die Pensionen für Militärangehörige, für die das Verteidigungsministerium zuständig ist. (Ntale 2007: 1) Die heutige Grundlage bildet das 1994 überarbeitete Pensionsgesetz (CAP 286), das etwa eine Erhöhung des Niveaus der Pensionsauszahlungen vorsah. (Kasente et al. 2002: 170) Das Pensionssystem für öffentliche Bedienstete ist auch weiterhin nicht-beitragspflichtig. (Obot 2008: 3) Weitere Anpassungen gab es 2005 mit dem *Uganda Peoples Defence Forces Act*. (ebd.) EmpfängerInnen sind Beschäftigte im öffentlichen Sektor – das umfasst in etwa 44.000 Bezugsberechtigte (Stand 2007). (Mugerwa 2007; Ntale 2007: 2) Leistungen, die abgedeckt sind, wie etwa Abfindungen und Gratifikationen für Vertragsangestellte und Beschäftigte, die nur für kurze Zeit im öffentlichen Dienst standen; eine Reform im Pensionsgesetz 1994 ermöglichte den Erhalt einer monatlichen Pension und Leistungen für Hinterbliebene (Witwen und Waisenkinder) von öffentlichen Beschäftigten. (Ntale 2007: 2 f.; Obot 2008: 3) So sind etwa 7000 der 44.000 Bezugsberechtigten Witwen und Kinder von verstorbenen Soldaten und 3000 Kinder und Witwen von verstorbenen Lehrern. Die Zeit ist jedoch mit 15 Jahren ab dem Zeitpunkt der Inanspruchnahme der Pension durch den Bezugsberechtigten begrenzt. (Ntale 2007: 2) Das offizielle Pensionsantrittsalter der Beamten liegt bei 60 Jahren. Polizisten und Militäroffiziere können bereits mit 55 Jahren in den Ruhestand gehen, während dies den Richtern wiederum erst mit 65 Jahren zusteht. Neben der Voraussetzung des Alters ist auch die Dauer der Arbeitsjahre von Relevanz. (ebd.: 1) Um als bezugsberechtigt zu gelten, muss ein Mindestmaß an 20 Arbeitsjahren im öffentlichen Dienst und 10 Jahre, wenn eine Einstellung erst mit über 45 Jahren erfolgt war, vorgewiesen werden. (Kasente et al. 2002: 190)

Das Pensionssystem für öffentliche Bedienstete ist jedoch mit zahlreichen Problemen konfrontiert, wie etwa unzureichende institutionelle Kapazitäten für die Leistungsbereitstellung, verspätete Pensionsauszahlungen, die Unfähigkeit Grundbedürfnisse durch diese Leistungen zu decken und eine mangelnde redistributive Funktion, da das letzte Gehalt sowie die geleisteten Arbeitsjahre die Basis der Pensionsberechnung bilden. (Kasente et al. 2002: 171 f.; Ntale 2007: 4 f.; Obot 2008: 3)

3.1.2 Der National Social Security Fund (NSSF)

Der *Social Security Act*, der 1967 eingeführt wurde, sah ein beitragspflichtiges System für ArbeiterInnen des formalen Sektors (ausgenommen Bedienstete des öffentlichen Sektors; vgl. Kapitel 3.1.1) vor, bei dem je 40 ugandische Schillinge/Monat von den ArbeitnehmerInnen sowie den Arbeitgebern beigetragen werden sollten. Gemeinsam mit dem *Social Security Decree 33* von 1972, durch den Anpassungen vorgenommen wurden, bildet dieser die Grundlage für die Einführung des *National Social Security Fund Act* im Jahr 1985. Nach diesem Gesetz sind Organisationen und Firmen verpflichtet, sich bei mehr als fünf beschäftigten MitarbeiterInnen registrieren zu lassen. Alle Angestellten und ArbeiterInnen zwischen 16 und 55 Jahren sind Mitglieder des NSSF. Das Gesetz sah einen Gesamtbeitrag von 15 % des monatlichen Gehalts der ArbeiterInnen vor, wobei 10 % vom Arbeitgeber und 5 % von den Arbeitern beigetragen werden. Der NSSF deckt, unter anderem, Leistungen zur Altersversorgung sowie Fälle von Invalidität und Tod ab. (Kasente et al. 2002: 167 f.; Ntale 2007: 6; Twimukye 2011: 56 f.) Der Zugang zu den Leistungen für die Altersvorsorge ist erst im Alter von 55 Jahren möglich, ungeachtet dessen, ob die Mitglieder des NSSF noch arbeiten oder nicht. Invaliditätsleistungen können von Mitgliedern in Anspruch genommen werden, wenn diese auf Grund ihrer Invalidität nicht mehr arbeitsfähig sind. Hinterbliebenenleistungen können im Falle des Todes eines NSSF Bezugsberechtigten von Ehefrauen und -männern sowie deren Kindern beansprucht werden. (Kasente et al. 2002: 168) Anzumerken ist noch, dass im NSSF kein *risk pooling* angestrebt wurde/wird. Jedes Mitglied des NSSF hat ein eigenes Konto, auf dem dessen Beiträge (zusätzlich etwaiger Zinsen) gesammelt werden. (Ntale 2007: 6) Im Zeitraum von 1967 bis 2003 wurden etwa 1.282.994 Menschen durch den NSSF abgesichert. (Obot 2007: 4) Der NSSF ist jedoch auch mit Herausforderungen konfrontiert. So werden etwa Mitglieder, die nicht in einem längeren Arbeitsverhältnis standen, wie etwa Vertragsangestellte, benachteiligt. Der Fond sieht in diesem Fall keine Sicherung vor. (Ntale 2007: 7) Auch Selbstständige, TeilzeitmitarbeiterInnen und MitarbeiterInnen in kleinen Firmen sind benachteiligt. (Twimukye 2011: 57) Außerdem beschränkt sich die Reichweite des NSSF zumeist nur auf die städtischen Gebiete. (Ouma 1995: 9) Die Bereitschaft zur Einzahlung von freiwilligen Beiträgen sowie Sparen ist in Uganda nicht stark ausgeprägt bzw. auf Grund der niedrigen Einkommen zumeist nicht möglich. „Consequently, sustenance on a ‘rainy day’, such as upon retirement or in case of sickness or disability, is a nightmare for most Ugandans.“ (Twimukye 2011: 57) Die Abdeckung des NSSF ist somit äußerst begrenzt - selbst Bezugsberechtigte im

formalen Sicherungssystem sind vermehrt einer prekären Situation ausgesetzt und greifen auf informelle Sicherungssysteme zurück. (ebd.: 59)

3.1.3 Das Veterans‘ Assistance Programme

Der Hintergrund dieses Programmes liegt in der Demobilisierung der Armee zwischen 1992 und 1995, in deren Rahmen 36.400 der geschätzten 90.000 Soldaten der NRA abgesetzt wurden und wieder in ihre Heimatdörfer zurückkehrten. Diese wurden nun zu den benachteiligten Gruppen gezählt. Aus diesem Grund wurde – unter anderem mit Hilfe der Weltbank - das *Veterans‘ Assistance Programme* ins Leben gerufen, das ein temporäres Sicherheitsnetz bilden und eine soziale und ökonomische Reintegration ermöglichen sollte. Die Maßnahmen im Rahmen dieses Programmes inkludierten, unter anderem, Geldleistungen, eine Gesundheitsvorsorgeunterstützung, Beiträge für die Finanzierung der Grundschulbildung ihrer Kinder oder etwa Unterstützung bei der Arbeitssuche sowie Zugang zu Land. (GFN-SSR 2008; Mubazi 1999: 74 f.)

3.1.4 Aktuelles: Einführung eines nationalen Krankenversicherungssystems

Bereits 2007 wurden Versuchungen unternommen, ein nationales Krankenversicherungssystem, dass die Gesundheitsversorgung sowie -leistungen verbessern sollten, einzuführen. (Ntale 2007: 40) Zu Beginn der Implementierung sollte die Zielgruppe zunächst ArbeitnehmerInnen - inklusive einer Mitversicherung für maximal vier Familienangehörige - im formalen Sektor umfassen. (Walubiri 2011) Nach 15 Jahren soll das Krankenversicherungssystem auch auf Beschäftigte des informellen Sektors, die den Großteil der ugandischen Bevölkerung ausmachen, erweitert werden. Ziel dieses Versicherungssystems ist es, die ArbeiterInnen bei zukünftigen Ausgaben im Gesundheitsbereich zu schützen bzw. zu versichern. Hierzu werden Beiträge in der Höhe von 4 % des Bruttolohnes von Arbeitgebern sowie 4 % des Lohnes der ArbeitnehmerInnen zur Finanzierung eingehoben. (Ntale 2007: 40 f.; Obot 2008: 2) Dieses Versicherungssystem ist jedoch mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert und stieß lange Zeit auf Widerstand, vornehmlich von den ArbeiterInnen. Zum einen ist die Abgabenhöhe von 4 % des Lohnes für die ArbeiterInnen, die ohnehin schon schlecht bezahlt werden, zu hoch. (Walubiri 2011) Die Befürchtung eines negativen Effekts auf die Einkommenssituation ist in der Bevölkerung stark verankert. Es liegt die Besorgnis nahe, dass die ArbeitnehmerInnen weiteren finanziellen Belastungen ausgesetzt sind, da diese ohnehin in den bereits bestehenden NSSF einzahlen. „The scheme is thus not recommended by most employees although the government seems to be pushing for it.“ (Ntale 2007: 41) Neben den ArbeiterInnen stößt die Regierung auch bei

den Gewerkschaften sowie den Arbeitgebern auf eine große Gegenwehr. (Kagumire 2009; Lirri 2008) Zudem wird angezweifelt, dass die Regierung eine angemessene Gesundheitsversorgung für die BeitragszahlerInnen bereitstellen kann. Auch die Befürchtung einer hohen Korruptionsanfälligkeit, wie dies bereits beim NSSF vorzufinden war, ist groß. (Kagumire 2009; Ntale 2007: 41) Die vermutlich größte Herausforderung wird die Integration der Beschäftigten im informellen Sektor darstellen. (Walubiri 2011) Die letztendliche Einführung des nationalen Krankenversicherungssystems wird noch vor 2013 erwartet. (ebd.)

Am Beispiel der Entwicklung im Bereich des nationalen Krankensystems kann gesehen werden, auf welcher schwachen Basis der Gesellschaftsvertrag Ugandas beruht. Durch mangelndes Vertrauen in die staatlichen Institutionen – eine adäquate Bereitstellung von Gesundheitsleistungen – stieß die Einführung eines nationalen Krankenversicherungssystems lange Zeit auf Widerstand. So wurden etwa nicht die Vorteile der Sicherheit bei Krankheitsfällen, sondern hauptsächlich der negative Aspekt der zusätzlichen finanziellen Belastung durch die Pflichtbeiträge gesehen.

3.2 Semi-formale und informelle soziale Sicherung

Lange Zeit gab es neben dem nationalen Pensionssystem, welches lediglich soziale Sicherung für öffentliche Bedienstete miteinschloss, dem NSSF, der eine Absicherung für Angestellte und ArbeiterInnen im formalen Sektor vorsah, sowie dem *Veterans' Assistance Programme* keine weiteren staatlichen sozialen Sicherungsmaßnahmen in Uganda. Mit diesen Programmen gab es zwar fragmentierte, wohlfahrtsstaatliche Aktivitäten, diese waren jedoch – wie bereits dargestellt – lediglich auf „privilegierte“ Gruppen beschränkt. Der Deckungsgrad und die Reichweite dieser beiden Systeme sind – trotz einiger Erweiterungen im Zeitverlauf (wie etwa die Familie als Begünstigte beim Tod eines Bezugsberechtigten) – in Anbetracht der Bevölkerungszahl Ugandas minimal. (vgl. Kapitel 2.3) Wie bereits im Kapitel zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur (vgl. Kapitel 2.2.1) erläutert, ist der Großteil der Bevölkerung im informellen Wirtschaftssektor tätig und lebt von der Subsistenzwirtschaft. Aus diesem Grund kommt den informellen und semi-formalen sozialen Sicherungssystemen eine bedeutende Rolle zu, auf die ich im Weiteren nun spezifischer eingehen werde.

3.2.1 Semi-formale Sicherungssysteme

Semi-formale Formen der sozialen Sicherung sind zwar nicht von der Regierung anerkannt, haben jedoch einen bedeutenden Stellenwert bei den lokalen Autoritäten der Regionen, in denen diese zuständig sind, inne. Regeln und Regulierungen werden hier unter den

Mitgliedern, die sich freiwillig zusammenschließen, vereinbart. Grund dafür ist vor allem der Kampf gegen die Armut und generell sozialen Problemen. Semi-formale Sicherungssysteme sind sowohl am Land in den Gemeinschaften, aber auch in städtischen Gebieten, wie etwa auch Kampala, anzutreffen. (Kasente et al. 2002: 172 f., 177) Dies zeigt vor allem auf, dass eine inadäquate soziale Sicherung nicht nur am Land ein Problem darstellt. Semi-formale Sicherungssysteme beruhen auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit, das bedeutet, die Möglichkeit in der Not (in vulnerablen Situationen) auf die Hilfe der anderen Mitglieder zurückgreifen zu können. Die traditionellen Leistungen umfassen hierbei finanzielle Unterstützung bei Beerdigungen, Hochzeiten oder etwa Beiträge für die Schulgebühren sowie andere Leistungen, die unter den Mitgliedern vereinbart wurden. (Twimukye 2011: 58) Hierfür werden gemeinsam vereinbarte monatliche Beiträge eingesammelt. (Kasente et al. 2002: 175) Mitglieder sind viele wenig verdienende Gruppen wie etwa TaxifahrerInnen, MarktverkäuferInnen und StraßenhändlerInnen. Darunter sind vor allem auch viele Frauen stark betroffen. (ebd.: 173) „The unfortunate part of it is that more and more men are becoming unemployed and it is now the women who are the breadwinners for the family.“ (Women FGD zitiert nach Kasente et al. 2002: 173) Gruppen, die sich mit dem Zweck der Formierung eines semi-formalen Sicherungssystems zusammenschließen, weisen etwa ein eigenes Komitee auf, das von mehreren (gewählten) Vorsitzenden geleitet wird, denen ausführende Angestellte sowie ein Sekretariat zur Verfügung stehen. (Kasente et al. 2002: 176)

3.2.2 Informelle soziale Sicherung

Informelle Sicherungssysteme gab es bereits vor der Kolonisierung Ugandas, als das Land noch in ethnisch geprägten Regionen unterteilt war. Traditionelle Autoritäten (bestehend aus den Ältesten der Dörfer sowie den Haushaltsvorständen) waren für die Erhaltung der sozialen Kontrolle und Ordnung zuständig. Das erweiterte Familiensystem war auch damals schon bedeutend und kollektive Verantwortung in allen (Lebens-)Bereichen und Aufgaben, wie etwa der Landwirtschaft und Nahrungsmittelbeschaffung, der Schaffung und Erhaltung der Infrastruktur oder die Pflege von Älteren und Kranken, vorhanden. Reziprozität und soziale Kohäsion waren zentrale Pfeiler der traditionellen sozialen Sicherung und ein wichtiger Bestandteil der sozialen Organisation. Soziale Sicherung konnte sowohl in guten, als auch in schlechten Zeiten für alle Mitglieder innerhalb der Regionen garantiert werden. (Ouma 1995: 5 ff.)

Der Großteil der Bevölkerung Ugandas ist auch heute noch von informellen Formen sozialer Sicherung abhängig. Hauptakteure sind vor allem die Familien (in der erweiterten Familie etwa auch die Großeltern oder die Gemeinde), Freunde und Nachbarn, die ein soziales Sicherheitsnetz – vor allem für Ältere und (Waisen-)Kinder – bilden. Problematisch sind etwa die Auswirkungen von HIV/AIDS, die die Notwendigkeit von sozialer Sicherheit – insbesondere für Waisenkinder - erneut hervorstreichen. In diesem Fall spielt die erweiterte Familie eine zentrale Rolle, die für diese Kinder Schulgebühren, Nahrung, Unterkunft und medizinische Versorgung zur Verfügung stellt. Im Falle eines Platzmangels in einem Dorf, werden die Waisenkinder in die nächsten Dörfer zu anderen Mitgliedern der erweiterten Familie geschickt und dort versorgt. (Kasente et al. 2002: 173 f.) Durch die problematischen Auswirkungen von HIV/AIDS kommt insbesondere den Großeltern eine wichtige Rolle bei der Versorgung der (Waisen-)Kinder zu. (vgl. Mugambe 2006: 2; RIATT 2011) Die erweiterte Familie und die Verwandtschaft sind somit zentrale Akteure für die Bereitstellung von sozialen „Auffangnetzen“. Hierbei gelten wiederum die Prinzipien der Reziprozität und der Solidarität. Konkreter Handlungsbedarf ist vor allem bei Risiken, die sich aus dem Lebenszyklus (wie etwa Krankheit und Tod) ergeben, gegeben, aber auch bei plötzlich auftretenden Notfällen oder etwa bei Problemen der Nahrungsmittelsicherheit „springt“ die erweiterte Familie ein. (Kasente et al. 2002: 178) Zu betonen ist hierbei noch, dass in dieser Form der sozialen Sicherung, vor allem Frauen zu Gunsten der anderen Familienmitglieder ausgebeutet werden. „[I]n some extended families, orphans are distributed to different homes within the family. It is the woman who usually has to feed them, dress them and even find money to pay for their education.“ (ebd. 178 f.)

Eine weitere Form informeller Absicherung sind auf Gegenseitigkeit basierende *community groups*. (Kasente et al. 2002: 175; Twimukye 2011: 59) Ziel dieser Gruppen ist es, mittels *risk pooling*, das Risiko (etwa bei Schocks und Notfällen) in der Gemeinschaft zu reduzieren. Jeder Erwachsene in der Gemeinde (älter als 17 Jahre) wird unter Androhung von Sanktionen, dazu „animiert“, an diesem Programm teilzunehmen. Jedem stehen gleichermaßen automatisch alle Wohlfahrts- und Versicherungsleistungen, die von der Organisation bereitgestellt werden, zur Verfügung. Die Reichweite und der Abdeckungsgrad dieser Leistungen sind sehr hoch. Das zu Grunde liegende Komitee besteht hierbei aus gewählten Männern und Frauen aus der Gemeinde. Des Weiteren gibt es eine geschriebene Verfassung und Regulierungen, die die obligatorischen Beiträge der erwachsenen Dorfbewohner bestimmen. (Kasente et al. 2002: 175, 179)

3.2.2.1 Probleme informeller Sicherungsnetze

In Afrika hat die intergenerationale Großeltern-Enkel-Beziehung im Kontext von HIV/AIDS eine hohe Relevanz. Wie in einem Bericht der *Regional Inter Agency Task Team von Children & AIDS* (RIATT) über diese intergenerationale Beziehung in den östlichen und südlichen Regionen Afrikas (darunter auch Uganda) festgehalten wird, sind es vor allem die Großeltern, die auf Grund der hohen Mortalitätsrate der Elterngeneration durch HIV/AIDS, die Pflege und die Erziehung ihrer Enkel übernehmen.

Whereas in Africa the middle generation has traditionally provided material and psychosocial, emotional and other forms of support to both their children and their ageing parents, this middle generation is being cut away, leaving vacuum in care and support. (RIATT 2011)

Dies führt zeitgleich zu zwei Problemen. Einerseits fehlt es an einem „produktiven“ Anteil einer arbeitsfähigen Bevölkerung (*breadwinners*), die Einkommen generieren kann - andererseits zählen sowohl (Waisen-)Kinder als auch ältere Menschen gerade zu jenen Gruppen, die am stärksten von Armut und Vulnerabilität betroffen sind. (vgl. Kapitel 2.4) Ältere Menschen nehmen zwar momentan noch einen geringen Anteil in der Bevölkerungsstruktur Afrikas ein, dennoch ist der Anteil an älteren Menschen stetig am Steigen. „Over the next five decades, the number of persons age 60+ in the developing countries will be nine times greater than it is today“. (Mugambe 2006: 1) Konfrontiert mit einem lediglich „raren“ Anteil der Elterngeneration wird die Erziehung und Pflege der (Waisen-)Kinder den Großeltern überlassen. In Uganda lebt etwa eines von fünf Kindern bei älteren Menschen und etwa 50 % der 1,2 Millionen geschätzten Waisenkinder unterstehen der Pflege von Großeltern. Für ältere Menschen, die zumeist selbst nicht auf ein regelmäßiges Einkommen zurückgreifen können, kommt mit der Versorgung der Kinder eine zusätzliche Belastung hinzu. (ebd.: 2)

Der Einfluss der westlichen „modernen“ Lebensweise birgt zudem zahlreiche Probleme für die traditionellen Sicherheitsnetze und bedroht etwa deren Weiterexistenz. So führte der westliche Einfluss zu einem kulturellen Wandel in Uganda. (Kasente et al. 2002: 179) Kasente führt die zunehmende Erosion traditioneller Formen der Sicherung, unter anderem, auf die Einführung „westlicher“ Bildungssysteme zurück.

When Western education was introduced people tried to invest in their children, especially their education, but this has been found to be an unsound investment. It appears that the more highly educated a person is, the less use is made of informal social security. Children educated up to Primary Seven tend to live near their parents and grandchildren are therefore able to take care of their grandparents. Traditional social security support has actually weakened because education and waged employment tend to take away people from their parents. (ebd.: 173)

Die Stärke der erweiterten Familie in der Bereitstellung von sozialer Sicherheit wurde durch den modernen Lebensstil – etwa die Einführung des individualistischen und marktzentrierten Verhaltens – das sich auch auf die ländlichen Regionen ausgeweitet hat, untergraben. (ebd.: 178) Die Einführung der „modernen“ Lebensweise korreliert somit mit der zunehmenden Zerstörung traditioneller Formen der sozialen Sicherung. Twimukye stellte etwa die These auf, dass die Liberalisierung der Wirtschaft und die Einführung der Strukturanpassungsprogramme dazu führte, dass in den meisten Fällen die öffentliche Politik die Armut und Vulnerabilität bestimmter Bevölkerungsteile nicht mehr wahrgenommen bzw. ausgeblendet hat. (Twimukye 2011: 71)

Consequently, the solidarity that members usually have at family and community levels is not reflected at national level and in public policy. This has created a nation that often ignores the unfortunate members of the society in favour of the ‘each man for himself’ mentality“. (ebd.)

Im Weiteren dürfen jedoch auch die harten ökonomischen Bedingungen nicht außer Acht gelassen werden. Während in der Vergangenheit sich die Familien beispielsweise noch problemlos um die Pflege der Älteren kümmern konnten, kann die arbeitende Bevölkerung, auf Grund mangelnder (finanzieller) Kapazitäten, nur noch sehr eingeschränkt diese traditionelle Rolle erfüllen. Es ist eine steigende Tendenz beobachtbar, dass die ugandische Bevölkerung mit ihren Einkommen nur noch den engeren Teil der Familie versorgt und unterstützt. (Mugambe 2006: 2)

Nicht zuletzt trugen auch die politischen Unruhen und zahlreichen Konflikte (in einem langen Zeitraum von 1971 bis 1985) zur Instabilität des Landes und zur Erosion der traditionellen Sicherungssysteme bei. Sicherungsmaßnahmen der Familien und sozialen Institutionen wurden durch die anhaltende Gewalt der Konflikte stark geschwächt. Viele der zuvor existierenden sozialen Sicherungssysteme verschwanden durch die politischen Repressionen sowie Verfolgungen und auch die Verluste der *breadwinner* vieler Familien hatten fatale Auswirkungen. (Ouma 1995: 5, 7)

3.3 Fokus auf Armutsminderung: Spezielle Programme für die Armen

Wie sich gezeigt hat, war der Großteil der Bevölkerung von den formalen sozialen Sicherungssystemen ausgeschlossen, aber auch die vorherrschenden informellen Sicherungssysteme erodieren zusehends und die anhaltenden hohen Armutsraten verschlimmerte die Lage der Armen zusätzlich. Aus diesem Grund war Handlungsbedarf gegeben. Mit Ende der 1990er Jahre und zu Beginn des neuen Jahrtausends rückte die Politik der Armutsminderung in der Entwicklungsagenda zunehmend in den Mittelpunkt und mit

dieser sollte allmählich auch soziale Sicherung einen höheren Stellenwert gewinnen, wie sich im Laufe dieser Arbeit noch herausstellen wird. Der Wandel zum Fokus auf die Armutsminderung wurde in Uganda auch von den Gebern stark beeinflusst, da die Verschuldung des Landes und die Abhängigkeit von den Entwicklungshilfegeldern enorm waren – denn die Hälfte des ugandischen Budgets setzte sich in den 1990er Jahren aus diesen Geldern zusammen. (vgl. Kapitel 2.2.3) Aus diesem Grund konnten zentrale Geber, allen voran die Weltbank sowie DFID, die Ende der 1990er einen Fokus auf Armutsminderung setzten, die Ausrichtung der Politik der Regierung entscheidend mitprägen. (Hulme 2010 zitiert nach Hickey 2011: 11) Konkrete Maßnahmen zur sozialen Sicherung als Mittel zur Armutsminderung wurden zu Beginn des neuen Jahrtausends zunehmend durch Geber, vor allem wieder vom DFID und der Weltbank, in Uganda forciert. (Hickey 2003: 19) Da der Begriff soziale Sicherung einem unterschiedlichen Verständnis unterliegt, variieren auch die Maßnahmen und Instrumente diesbezüglich. So wurden etwa Mikrokreditprogramme, die auch in Uganda lange Zeit populär waren, bei Hickey und Lwanga-Ntale auch zu sozialen Sicherungsmaßnahmen gezählt. (vgl. Hickey 2010; Lwanga-Ntale et al. 2008: 17) Bereits in den 1990er Jahren gab es erste Initiativen für die Ärmsten in Form eines Mikrokreditprogrammes, das von der Regierung Ugandas initiiert wurde.

3.3.1 Mikrokreditprogramme in Uganda am Beispiel des *Entandikwa*-Programmes

Entandikwa-Kreditprogramm fand unter Museveni in den Jahren 1994 bis 1995 eine große Unterstützung. Die Grundidee dieses Programmes war es, dass arme Bevölkerungsteile (die „aktiven Armen“, Anm.) mithilfe einer Einstiegshilfe etwa eine eigene Firma gründen oder eine Geschäftsidee investieren und damit zum Wirtschaftswachstum beitragen sollten. (Hickey 2003: 20) Die Zielgruppe dieses Programmes waren arme Bevölkerungsteile in ländlichen und städtischen Gebieten. „The scheme seeks to reduce poverty by providing credit to the poor, who cannot obtain through conventional Commercial Banks.“ (MoFPED 1995 zitiert nach Hickey 2003: 20) Die erwünschten Erfolge stellten sich jedoch nicht ein - 1998 wurde es bereits wieder eingestellt. Dieses Programm, das höchst politisierend eingeschätzt wurde, konnte die Treffsicherheit nicht garantieren. Vielmehr hatte das *Country Steering Committee* das Programm für politische Zwecke instrumentalisiert und die Fonds an die politische Klientel, sowie an Freunde und Verwandte weitergereicht. Außerdem war vor allem auch der Zeitpunkt der Einführung des Programmes – *Entandikwa* als „Vorwahlengeschenk“ – auffallend und wird auf politisches Kalkül zurückgeführt. (Hickey 2003: 20)

[M]ost observers at both local and national level note that the timing of the credit disbursements – either side of the 1996 Presidential elections led to the funds being seen as either a pre-election give-away of ‘vote-buying’ or a financial ‘thank-you’ for returning Museveni to power. (ebd. 20)

Am Beispiel dieses Programmes lassen sich zwei entscheidende Schlüsse ziehen: Einerseits wird das vorherrschende Verständnis von sozialer Sicherung für die Armen zu dieser Zeit deutlich, andererseits wird die Bedeutung formeller (z.B. Wahlzyklus) sowie informeller (Klientelpolitik) politischer Institutionen in den 1990er Jahren aufgezeigt.

Aus normativer Sichtweise betrachtet, waren die Zielgruppe dieser Kredite die ökonomisch aktiven Armen, die dadurch Beiträge zum Wirtschaftswachstum leisten sollten. Dies zeigt ein vorherrschendes Bild und Verständnis einer *economic citizenship* („aktive Arme“), bei dem sich die Armen durch wirtschaftliche Aktivitäten selbst aus der Armut entreißen sollen; dies steht im Gegensatz zu einem Verständnis einer *social citizenship*, dem ein Rechtsstatus zu Grunde liegen würde. (Hickey 2007: 4)

Musevenis Taktik der Forcierung öffentlicher Ausgaben im sozialen Sektor und der Implementierung von neuen Politiken und Programmen in diesem Bereich spiegeln sich deutlich in den Wahlzyklen wider. Zwar wurden bereits in den 1990er Jahren Ausnahmen für arme und vulnerable Gruppen in Bezug auf Nutzungsgebühren bei grundlegenden Gesundheitsleistungen gemacht - allerdings wurde etwa die generelle Abschaffung der Nutzungsgebühr im ugandischen Gesundheitssektor, einhergehend mit Reformen zur Verbesserung des Gesundheitswesens in Uganda, ein zentrales Wahlkampfthema von Museveni im März 2001. (Cooper et al. 2006: 339, 347) Besonders auffallend sind diesbezüglich auch eine Ausweitung der Bezugsberechtigten (Witwen und Waisenkinder) im nationalen Pensionssystem im Jahr 1994 - ein Jahr vor der Einführung der neuen Verfassung, die maßgeblich von der Museveni-Regierung beeinflusst und „regierungsfreundlich“ gestaltet wurde (Knirsch/Hilberer 2001: 84), eine Erhöhung der Pensionen im Jahr 2000 (Ntale 2007: 3) sowie Anpassungen im Jahr 2005 (jeweils ein Jahr vor den nächsten Wahlen). (vgl. Kapitel 3.1.1) Im Weiteren machte das *Entandikwa*-Programm die Klientelpolitik Ugandas in den 1990er Jahren auch auf der untersten Ebene sichtbar. Wie bereits im Kapitel 2.1.3 erläutert, sah das Movement-System Wahlen auf allen Ebenen vor (inklusive der administrativen Ebene). Die einzelnen Mitglieder des *Country Steering Committee* waren daher auch von der politischen Unterstützung ihres Klientels abhängig. (Hickey 2003: 20)

Bezugnehmend auf die politischen Institutionen lassen sich etwa Parallelen zur lange Zeit vorherrschenden Sozialpolitik Brasiliens aufzeigen, denn auch die „[b]razilian social policy was deemed to be ‘clientelist’ and usually used for political purposes“. (Andrade 2008: 5)

3.3.2 Geberinitiativen

Zu Beginn des neuen Jahrtausends treten vermehrt Geber in Uganda auf, die Programme im Bereich der sozialen Sicherung initiieren und an Vielfalt variieren. Gemeinsam haben all diese Programme, dass sie zumeist nur auf eine bestimmte Personengruppe ausgerichtet sind und regionalen Beschränkungen unterliegen. Eine der vielen Initiativen war etwa das *Voucher for Inputs Scheme* der DANIDA (*Danish International Development Agency*, Anm.), welches 2005 eingeführt wurde und als Zielgruppe vor allem Flüchtlinge (ab 18 Jahre) und die Gebiete, in denen diese leben, vorsah. Auf der *Community*-Ebene werden zentrale Projekte identifiziert (z.B. der Bau von Straßen), in welchen die TeilnehmerInnen des *Voucher*-Programmes mitarbeiten. Als Lohn für die geleisteten Arbeitstage erhalten die ArbeiterInnen *Voucher*, die zum Kauf für bestimmte Produkte eingelöst werden können. Das Programm war regional, auf drei Distrikte, begrenzt. (vgl. Ntale 2007: 7 f.) Im Weiteren werde ich beispielhaft den *Northern Uganda Social Action Fund* und die *Community based health insurance schemes* spezifischer analysieren und charakterisieren.

3.3.2.1 Der Northern Uganda Social Action Fund (NUSAF)

Wie bereits erwähnt ist die Weltbank eine zentrale Geberin in Uganda und engagiert sich auch im Bereich der sozialen Sicherung. So initiierte die Weltbank zusammen mit der Regierung Ugandas 2002 das NUSAF Projekt in den nördlichen Regionen des Landes, mit dem Ziel Armut und Exklusion - in dem lange Zeit von Konflikten betroffenen Teil des Landes - zu bekämpfen. Der *development gap* zwischen dem Norden und dem Rest des Landes sollte geschlossen werden. Das Schlagwort *Catch-up* bestimmte den Diskurs. (Golooba-Mutebi/Hickey 2009: 12 f.) Der finanzielle Beitrag der Weltbank, welche die Hauptgeberin in diesem Programm war, lag hierbei bei 100 Millionen US-Dollar. (Ntale 2007: 20; The World Bank 2002: 2) Ziel dieses Projektes ist es

[to] empower communities in Northern Uganda [...] by enhancing their capacity to systematically identify, prioritize, and plan for their needs within their own values systems [...] It will implement sustainable development initiatives that improve socio-economic services and opportunities, thereby contributing to improved livelihoods by placing money in the hands of the communities. (The World Bank 2002: 1)

Für die konkrete Gestaltung des Programmes wurde das *social development programme* in Indonesien (ebenfalls ein Projekt der Weltbank, Anm.) – mit einer Ausrichtung auf *communities* basierenden Projekten - zum Vorbild genommen. (Golooba-Mutebi/Hickey 2009: 13) Zielgruppe dieses nachfrageorientiert ausgerichteten Fonds sind arme *communities* sowie vulnerable und benachteiligte soziale Gruppen. Voraussetzung ist jedoch die Zugehörigkeit zu einer *community group*, denn die Mobilisierung innerhalb einer *community*

sowie die Formierung von Gruppen, die kommunale Bedürfnisse formulieren, ist ein zentraler Bestandteil dieses Programmes. Je nach Größe des Projekts und abhängig von den Bedürfnissen umfasst eine Gruppe fünf bis dreißig Mitglieder. (Ntale 2007: 22)

Das Programm umfasst, unter anderem, die *Community Development Initiatives* (CDI), die etwa die Finanzierung von Straßen, Gesundheitszentren oder Schulen umfassen, sowie den *Vulnerable Groups Support* (VGS). Letzteres ist ein *cash transfer* Programm, welches an vulnerable Gruppen (unter anderem Menschen mit Behinderungen, Waisenkinder, Flüchtlinge oder Menschen mit einer HIV/AIDS Erkrankung) der ugandischen Bevölkerung adressiert ist. In einer Gruppe organisiert, sollen hierbei wieder wichtige Bedürfnisse identifiziert werden. (Golooba-Mutebi/Hickey 2009: 14; Ntale 2007: 21; The World Bank 2002: 1)

Auch der Fonds (insbesondere der VGS) war mit zahlreichen Problemen und Herausforderungen konfrontiert. Obwohl als Zielgruppe von chronischer Armut betroffene Menschen definiert wurden, waren der größte Anteil an Nutznießern jene, „who are able to organize and to influence local decisionmaking, an attribute which most people who live in chronic poverty do not possess.“ (Ntale 2007: 22) Zudem waren die Projekte regional sehr ungleich verteilt, das auch wieder auf den politischen Einfluss zurückzuführen ist. (Golooba-Mutebi/Hickey 2009: 22; Ntale 2007: 24) Wie bereits im *Entandikwa*-Kreditprogramm (vgl. Kapitel 3.5.1) wurde auch im NUSAF Programm eine Klientelpolitik verfolgt, in dem etwa Antragsteller, die sich im Wahldistrikt jener Beamten und Politiker, die für die Vergabe der finanziellen Mittel des Fonds zuständig waren, befanden, gegenüber außenstehenden bevorzugt wurden. Korruption und Missbrauch des Fonds waren allgegenwärtig. (Golooba-Mutebi/Hickey 2009: 21 f.) Verschärft wurde dies zusätzlich durch die Tatsache, dass gerade die chronischen Armen zum Großteil kein Land besaßen, wenig Selbstwertgefühl besitzen und sich daher oft selbst von nachfrageorientierten Projekten - wie dem NUSAF - exkludieren. Außerdem konnte eine asymmetrische Informationsproblematik beobachtet werden: So waren etwa Analphabeten oder Menschen, die nicht bei öffentlichen Sitzungen dabei waren, bereits aus Mangel an Informationen von den Entscheidungsprozessen ausgeschlossen. (Ntale 2007: 22 f.)

Der NUSAF basiert auf der Vorstellung eines „inkluisiven Liberalismus“, welcher die Verantwortung zur Bekämpfung von struktureller Armut und Exklusion den *communities* auferlegt wurde. Dies passte auch in das vorherrschende Bild der Entwicklungspolitik in Uganda zu dieser Zeit. „This includes a tendency to blame the poorest for their own

predicament and a failure to include the North within the regime's broader social contract.“ (Golooba-Mutebi/Hickey 2009: 2) Die Gestaltung dieses Fonds stimmte mit der zu dieser Zeit präferierenden Armutsminderungsstrategien überein. So setzte Museveni im Rahmen der Präsidentschaftswahlen im Jahr 2006 weiterhin auf Mikrofinanzierungsmaßnahmen in *community groups*. (NRM 2006 zitiert nach Golooba-Mutebi/Hickey 2009: 28) Der Mikrofinanzsektor Ugandas „boomte“ mit der Einführung und Intensivierung von zahlreichen Mikrofinanzierungsprogrammen. Diese Programme genossen sowohl innerhalb der Regierung Ugandas, als auch bei den Gebern eine hohe Popularität. (vgl. Okurut et al. 2004) Zielgruppe waren jedoch auch hier wiederum hauptsächlich die ökonomisch aktiven Armen, während die Ärmsten wiederum außen vor gelassen wurden. (ebd.: 1) Das gesellschaftsvertragliche Verhältnis zwischen dem Staat und den Bürgern Nordugandas hat sich jedoch mit dem NUSAF nicht unbedingt verbessert. Die Einbettung des Programmes macht sogar die Exklusion Nordugandas im Gesellschaftsvertrag Ugandas noch deutlicher. So wurde der NUSAF nicht in staatliche Strukturen eingegliedert – vielmehr wurden parallele Strukturen aufgebaut, in denen nicht-staatliche Akteure im Mittelpunkt standen.

The decision to use parallel structures and adopt a demand-driven approach effectively excluded and alienated the state from the process, thus further embedding the popular idea in northern Uganda that the state was essentially absent from their lives and disinterested in their needs. (Jones 2009 zitiert nach Golooba-Mutebi 2009: 21)

Der NUSAF war demnach wenig förderlich für die Inklusion des Nordens in dem Gesellschaftsvertrag Ugandas. Dennoch ist anzumerken, dass dieser Fonds durchaus partielle Erfolge, die zur Stärkung der Bürgerrechte in Norduganda förderlich waren, verzeichnete. Golooba-Mutebi und Hickey fanden etwa bei Befragungen im Bezirk Gulu heraus, dass die Menschen ein gewisses Maß an Rechtsanspruchsbewusstsein für die Leistungen entwickelten.

[I]t [NUSAF] enabled people to learn how to be demanding as a society. It somehow strengthened the demand side. In a situation where the state had almost collapsed here because of the war, citizens somehow started seeing the state just as a security agency without any ability to respond to their economic and welfare needs. So through NUSAF people learnt that you can actually demand some interventions. (ebd. 20)

3.3.2.2 *Community based health insurance schemes (CBHIS)*

Als Vorbilder zur Einführung von Krankenversicherungssystemen innerhalb der *Communities* in Uganda wurden ähnliche Systeme, die bereits in anderen Regionen Ost- und Südafrikas vorzufinden waren und als Non-Profit-Organisationen autonom agierten, genommen. Das CBHIS basiert auf Solidarität unter den Mitgliedern und verfolgt das Prinzip des *risk poolings*. Ziel ist es, den Mitgliedern einen Zugang zu qualitativ guten und leistbaren

Gesundheitsleistungen zu ermöglichen, von denen auch die Ärmsten profitieren. Als Finanzierungsinstrument dienen vor allem finanzielle Beiträge der Mitglieder, aber auch Ersparnisse und *soft loans* können zu den Finanzierungsmechanismen dazugezählt werden. Die CBHIS wurde 1995 bis 2002 durch das Gesundheitsministerium Ugandas eingeführt, in einer Zeit, als der Gesundheitsbereich in Uganda in einer Krise steckte, öffentliche Einrichtungen unterfinanziert waren und es an Fachpersonal und einer adäquaten Leistungsbereitstellung mangelte. Insgesamt gab es neun kommunale Systeme, bei denen vor allem Krankenhäuser die Supervisionsrolle übernahmen. Auch NGOs und Entwicklungspartner waren bei der Umsetzung sowie der Mitfinanzierung dieser Krankenversicherungssysteme (etwa USAID, ILO und vor allem das DFID) involviert. (Cooper et al. 2006: 345; Ntale 2007: 41 f.)

Auch diese Krankenversicherungssysteme mussten sich zahlreichen Herausforderungen stellen und stießen auf einige Probleme. Die Supervisionsrolle der Krankenhäuser wurde den Krankenhausleitern aufgebürdet, die bereits ohnehin mit anderen Verantwortlichkeiten belastet waren, sodass die Überwachung und Kontrolle der CBHIS darin unterging. (Ntale 2007: 44) Die CBHIS waren regional lediglich auf den Westen des Landes beschränkt, der Abdeckungsgrad in der Bevölkerung war daher unzureichend. (Obot 2008: 4) Außerdem war die Nachhaltigkeit dieser Krankenversicherungssysteme nicht gegeben, da Probleme etwa beim Management und Kapazitätsbildung, Transparenz, die weitere Finanzierungssicherheit und die Involvierung aller *stakeholder* im Entscheidungsprozessen nicht adäquat gegeben waren. Zumeist konnten nicht einmal die Behandlungskosten der Mitglieder abgedeckt werden. Bisher konnten die Krankenversicherungssysteme nicht genug Geld für die Erhaltung der CBHIS generieren, da die Mitglieder einerseits selbst arm sind, die Systeme vor allem in ärmeren ländlichen Gebieten existieren und die Prämien daher nicht ausreichend bezahlbar sind; andererseits konnte es nicht geschafft werden, eine größere Anzahl an Mitgliedern zu werben. (Cooper et al. 2006: 345; Ntale 2007: 44)

Nur BeitragszahlerInnen konnten von den Leistungen des CBHIS profitieren. Die Ärmsten wurden daher wieder ausgeschlossen.

The poor generally cannot sustainably afford the schemes; those who can afford [them] are mostly in the middle [wealth] category, with some steady income from produce or other more regular earnings like salaries and wages. (Arube-Wani et al. 2002 zitiert nach Cooper et al. 2006: 345)

Größere Wirkung bei der Inklusion der Armen zeigten Maßnahmen wie etwa die Abschaffung der Nutzungsgebühren für Gesundheitsleistungen (Basisgesundheitsleistungen, Anm.) in Uganda. Diese Abschaffung, welche ein Wahlversprechen von Museveni war (vgl. Kapitel

3.5.1) – erfolgte 2001 durch die Regierung Ugandas. (vgl. Cooper et al. 2006) Diese Maßnahme erwies sich als äußerst effektiv bei der Schaffung eines Zuganges für die Armen. Der Anteil der ärmsten Bevölkerung, der die Gesundheitsleistungen nach der Abschaffung der Gebühren nutzte, stieg massiv an. (ebd.: 350)

4 Zwischenfazit und Vorschau

Wie sich gezeigt hat, gab es bereits sehr früh Programme, die zumindest theoretisch explizit die Armen als Zielgruppe forciert hatten. Die zu dieser Zeit vorherrschenden Mikrokreditprogramme, wie etwa *Entandikwa* und NUSAF, vermochten es jedoch nicht die Ärmsten der Armen zu inkludieren, sondern richteten sich vor allem an die „aktiven Armen“, die einen Beitrag für die ugandische Wirtschaft leisten sollen; denn für eine Leistung muss eine Gegenleistung erbracht werden bzw. muss eine staatliche Zuwendung erstmals verdient werden. Dass dieses Verständnis vorherrschend in Uganda war, zeigt sich auch an den sozialen Sicherungsmaßnahmen im formalen Sektor. So ist der NSSF beitragspflichtig und das nationale Pensionssystem steht nur den Beamten und Regierungsmitgliedern zu, die einen bestimmten Zeitraum für den Staat gearbeitet haben. Dem Thema der chronischen Armut wurde zu dieser Zeit noch keine große Aufmerksamkeit entgegengebracht. Wie sich in meiner Fallstudie zeigen wird, war das Bild von den „aktiven Armen“ noch länger dominant in der Debatte. Es war ein hartnäckiger und weit verbreiteter (Irr-)Glaube in Uganda, dass die Menschen selbst an ihrer Armutslage Schuld tragen, da diese nicht produktiv genug oder faul wären, weil sie etwa nicht arbeiten *wollen* und soziale Geldtransfers diese „Faulheit“ noch weiter fördern würden. (vgl. Beatrice Okillan, Interview 6) Der Gedanke, dass viele Arme nicht arbeiten *können*, wurde lange Zeit nicht bedacht. Soziale Sicherung war demnach weit von einem rechtsbasierten Ansatz entfernt.

5 Fallbeispiel: Das Expanding Social Protection (ESP) Programm

Im empirischen Teil meiner Diplomarbeit werde ich mich nun mit einem Fallbeispiel - dem *Expanding Social Protection* Programm – spezifischer beschäftigen. Mit Hilfe dieses Fallbeispiels soll meine zweite Forschungsfrage beantwortet werden:

- Welche Akteure sowie politische und soziale Prozesse bilden die Kräfteverhältnisse, die hinter der Einführung, Gestaltung sowie Erweiterung der sozialen Sicherungssysteme in Uganda stehen und wie sieht das aktuelle Kräfteverhältnis aus?

Ziel ist es, die entscheidende Akteurskonstellation herauszufinden, die das Kräfteverhältnis in der sozialen Sicherungsagenda in Uganda darstellt. Zur Beantwortung dieser Forschungsfrage werde ich deshalb eine Akteursanalyse durchführen.

Um die Hintergründe um Entstehung und Erweiterung des Programmes zu erforschen sowie das Kräfteverhältnis der Akteure herauszufinden, absolvierte ich einen zweimonatigen Feldforschungsaufenthalt in Uganda, um mit den zentralen Akteuren, die im ESP Programm involviert sind, zu sprechen. Die durchgeführten Interviews in Kampala dienen als vorwiegende Datengrundlage und –quelle für den zweiten Teil dieser Diplomarbeit.

Im Weiteren werde ich zuerst auf die Gestaltung, Bestandteile und das Ziel des ESP Programmes näher eingehen. Im nächsten Schritt werden die Geschichte und die Hintergründe um die Entstehung des Programmes beleuchtet. Hierbei kommen auch kontroverse Themen und Herausforderungen nicht zu kurz. Im Anschluss wird die Rolle und Bedeutung der unterschiedlichen Akteure in allen Prozessen betrachtet, um letztendlich das entscheidende Kräfteverhältnis herauszufinden.

5.1 Das ESP Programm: Maßnahmen und Ziele

Das ESP Programm ist ein von der ugandischen Regierung geleitetes Programm, das im Juni 2010 vom Kabinett genehmigt wurde, mit dem Ziel, ein nationales soziales Sicherungssystem zu schaffen, von dem die ärmsten und vulnerabelsten Menschen in der ugandischen Bevölkerung profitieren. Soziale Sicherung soll als ein integraler Bestandteil der Planung sowie der Budgetprozesse innerhalb der Regierung eingebettet werden. (David Tumwesigye, Interview 4)

Das Fünfjahresprogramm wird größtenteils von DFID, Irish Aid sowie UNICEF finanziert. Auch die Regierung Ugandas leistet einen kleinen finanziellen Beitrag. (The Expanding Social Protection Programme 2012b: 1)

Das ESP Programm besteht aus zwei Kernelementen – nämlich aus der *Policy* Komponente sowie dem *Direct Income Support Pilot* (ESP Uganda 2012) oder auch *Social Assistance Grants for Empowerment* genannt. (Rebecca Ssanyu, Interview 1)

5.1.1 *Policy* als ein Kernelement des ESP Programmes

Die Rolle der *Policy* Komponente ist, unter anderem, Wissen und Informationen über soziale Sicherung bereitzustellen sowie Bewusstsein für soziale Sicherung zu schaffen und eine nationale, soziale Sicherungspolitik zu entwickeln. Auch notwendige Strukturen und Kapazität für ein nationales soziales Sicherungssystem müssen geschaffen, Trainings zum Thema soziale Sicherung für zentrale Akteure und MitarbeiterInnen abgehalten werden, Fragen der Finanzierung geklärt sowie die notwendige politische Unterstützung gefunden werden. (David Tumwesigye, Interview 4) Die Hauptziele sind somit zusammengefasst,

[...] providing social protection skills across government leadership on social protection. Then building the national strategy and fiscal framework and improve the information and knowledge of social protection among policy makers and public. (ebd.)

Eine Führungsrolle hierbei übernimmt vor allem das ESP Sekretariat, das seine Arbeit im März 2010 – kurz vor der Einführung des Programmes - aufgenommen hat und im *Ministry of Gender, Labour and Social Development* eingegliedert wurde. (David Stewart, Interview 10; David Tumwesigye, Interview 4; Geoffrey Bamuteta, Interview 7; Rebecca Ssanyu, Interview 1) Auf die Akteure in der sozialen Sicherungsagenda werde ich im späteren Verlauf der Arbeit noch genauer eingehen.

5.1.2 *Social Assistance Grants for Empowerment* (SAGE)

Der SAGE, der Geldtransfers beinhaltet, setzt sich aus zwei Instrumenten - der *Senior Citizens Grants* (SCG) sowie der *Vulnerable Family Grants* (VFG) – zusammen. Da sich das Programm noch in der Pilotphase befindet, werden aktuell 14 Distrikte abgedeckt. Dazu zählen die Distrikte Amudat, Apac, Kaberamaido, Katakwi, Kiboga, Kole, Kyankwanzi, Kyegegwa, Kyenjojo, Moroto, Nakapiripirit, Napak, Nebbi und Zombo. (The Expanding Social Protection Programme 2012b: 1, 3) Der Großteil der Distrikte, die für das Pilotprogramm ausgewählt wurden, befinden sich im Norden des Landes, da nördliche Distrikte, insbesondere Karamoja, auf Grund der Nachwirkungen des Krieges, zu den ärmsten, vulnerabelsten und am stärksten benachteiligten Gebieten zählen. (Joseph Bitature, Interview 3) Da jedoch explizit die Einführung eines nationalen Programmes angestrebt wird, wurden Distrikte aus allen Regionen für die Pilotphase ausgewählt. (Rachel Waterhouse, Interview 8)

Die Auswahl der Distrikte erfolgte konkret nach den folgenden Kriterien (The Expanding Social Protection Programme 2012b: 3):

- Share of Children in the entire population
- Share of elderly persons in the entire population
- Share of orphans and vulnerable children in the child population
- Share of risky births
- Proportion of households living more than 5 km from health facilities
- Share of children (6-12 years) not attending school.

In der Pilotphase richten sich die Geldtransfers an 600.000 EmpfängerInnen, das in etwa 95.000 Haushalte entspricht. (Sulaiman Madada, Interview 2) Zielgruppe des SAGE sind die vulnerabelsten Menschen - vor allem jene, die nur eine geringe Arbeitskraftkapazität sowie eine hohe Abhängigkeit vorweisen. (David Tumwesigye, Interview 4) Ziel von SAGE ist es einerseits „to ensure [that] the most vulnerable are protected from economic and social risks [...]“ (Geoffrey Bamuteta, Interview 7); andererseits soll SAGE als Mittel zur Inklusion beitragen. „[I]t is not nearly a question of looking at incomes [...] but we want to look at inclusion. We want to look at participation and we want to look at equalization of opportunities.“ (Sulaiman Madada, Interview 2) SAGE hat jedoch noch eine weitere zentrale Funktion in „building evidence, local evidence that social protection and particularly cash transfers are an effective way to deal with poverty and vulnerability.“ (David Tumwesigye, Interview 4) Letzteres ist von besonderer Bedeutung, da die Durchsetzung zur Einführung eines sozialen Sicherungsprogrammes Uganda mit vielen Schwierigkeiten konfrontiert war, Geldtransfers nach wie vor von vielen Seiten skeptisch betrachtet werden und soziale Sicherung lange Zeit (und teilweise noch immer) ein kontroverses Thema war, wie sich im Verlauf meiner Arbeit noch herausstellen wird.

5.1.2.1 *Senior Citizens Grants* (SCG)

Der SCG stellt einen ersten Schritt zur Errichtung eines nationalen Pensionssystems für jeden/jede ugandischen Staatsbürger und ugandische Staatsbürgerin dar, mit dem Ziel, dass keine älteren Menschen länger in Armut leben müssen. (The Expanding Social Protection Programme 2012c: 1) Diese *cash transfers* sind universell ausgerichtet und für alle Staatsbürger und Staatsbürgerinnen ab 65 Jahren und darüber hinaus zugänglich. In Karamoja profitieren bereits Menschen ab 60 Jahren – auf Grund der niedrigen Lebenserwartung in der Region – von den monatlichen Geldtransfers. Die Höhe der monatlichen Auszahlung beläuft sich auf 23.000 ugandische Schillinge. (ebd.: 7) Ältere Menschen werden in Uganda zu den vulnerablen und benachteiligten Gruppen gezählt. (David Tumwesigye, Interview 4; Linda Nakakande, Interview 5; Sulaiman Madada, Interview 2)

[A]round 85% of active older persons are engaged in crop farming, which is characterised by fluctuations in produce prices, irregular income and low returns to labour. They are also vulnerable to ill health, which can impact severely on their ability to gain income. (The Expanding Social Protection Programme 2012c: 3)

Zudem sind ältere Menschen noch oft mehrfachen Belastungen ausgesetzt, wie etwa mit der Erziehung und Betreuung von (Waisen-)Kindern, von denen viele mit HIV/Aids infiziert sind. (ebd.: 2 f.) Die Geldtransfers sollen zur Unterstützung der Einkommenssicherheit für ältere Menschen beitragen. Mit Ende 2015 sollen 47.500 EmpfängerInnen in den 14 Distrikten erreicht werden. (ebd.: 7) Momentan haben 93 % der älteren Menschen keinen Zugang zu Pensionen oder anderen Formen der Einkommenssicherheit. (ebd.: 4) Ausgezahlt werden die monatlichen Transfers über das so genannte *mobile money* System, welches von der Mobilfunkfirma MTN bereitgestellt wird. (David Tumwesigye, Interview 4; Sulaiman Madada, Interview 2)

5.1.2.2 *Vulnerable Family Grants* (VFG)

Die VFG richten sich an arme Haushalte, „which have extreme labour capacity deficiencies and high dependency, and thus particularly vulnerable to falling into poverty.“ (The Expanding Social Protection Programme 2012a: 1) Die VFG (aber auch die SCG) sind eng mit der *Chronic Poverty Agenda* verknüpft, denn die Zielgruppe der VFG sind vor allem die „chronischen Armen“. Dies sind Haushalte, „which just don’t have access to productive resources, who don’t have the ability to generate sufficient income.“ (Joanne Bosworth, Interview 11) Development Research and Training hatte bereits im Chronic Poverty Report im Jahr 2005 chronische Armut in Uganda thematisiert und definiert diese als

[P]overty which traps individuals and households in severe and multi-dimensional deprivation for several years and is often transmitted across generations. [...] This kind of poverty is characterized by its perpetual nature and persistence, the feeling of bare survival with no sign of escape, and an inability to resist shocks that lead to further impoverishments. (Development Research and Training 2006:1)

Zielgruppe der VFG sind etwa Waisenkinder und vulnerable Kinder (Rebecca Ssanyu, Interview 1), Haushalte, die von Kindern oder Menschen mit Behinderungen geführt werden (Sulaiman Madada, Interview 2) und Familien mit einer großen Anzahl an Kindern, älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen. (David Tumwesigye, Interview 4) Diese Kategorien von Menschen hatte bereits DRT als die chronischen Armen identifiziert. (vgl. Development Research and Training 2006: 1)

Ziel des VFG ist, „that the people become independent. They can spend their own money to access the services that they couldn’t do without such a grant.“ (Rebecca Ssanyu, Interview 1)

5.1.3 Ausweitung des Programmes nach der Pilotphase?

Die Pilotphase des Programmes wurde bis 2015 angesetzt. Bis zu diesem Zeitpunkt ist auch die Finanzierung durch die Geber gesichert. Bis dorthin sollen bereits 600.000 EmpfängerInnen, das in etwa 95.000 Haushalten entspricht, von dem Pilotprogramm profitieren. (Rachel Waterhouse, Interview 8) Ob und wie das Programm über die Pilotphase hinaus weiterbestehen wird, steht zum Zeitpunkt meines Forschungsaufenthaltes in Uganda noch nicht fest. Das ESP Sekretariat sowie das MoGLSD planen jedoch jährlich 24 weitere Distrikte durch SAGE abzudecken. „[W]e need 36 billion to cover an additional 128.000 senior citizens next financial year. [...] [Therefore,] we made a request at the ministry of finance and also to parliament.” (David Tumwesigye, Interview 4) Wie sich herausstellen wird, wird eine Ausweitung des Programmes nach der Pilotphase zwar von vielen zentralen Akteuren Ugandas, darunter auch viele politische Akteure, befürwortet, dennoch sieht sich Uganda diesbezüglich noch mit einigen Herausforderungen und nach wie vor Kontroversen konfrontiert, die ich in den späteren Kapiteln, die die Entwicklungen nach der Einführung des ESP Programmes fokussieren, noch näher betrachten werde. Zunächst konzentriere ich mich jedoch auf die Hintergründe, die zur Entstehung des Programmes führten.

5.2 Hintergrund und Geschichte des ESP Programmes: Wie alles begann...

Die Einführung des ESP Programmes war alles andere als leicht in Uganda. Soziale Sicherung fand zwar erstmals im Jahr 2002 in Uganda Beachtung (Beatrice Okillan, Interview 6), jedoch sollten bis zur Einführung des Programmes noch einige Jahre – mit einigen Durststrecken – vergehen, die mit zahlreichen Herausforderungen und Uneinigkeiten verbunden waren. Das Thema soziale Sicherung hat einen langsamen Start und einen längeren Prozess hinter sich, das zu Beginn nur ein geringes Interesse verzeichnen konnte und dem in Uganda wenig Bedeutung beigemessen wurde. Dementsprechend schwierig gestaltete es sich, InterviewpartnerInnen zu finden, die bereits längere Zeit in der sozialen Sicherungsagenda Ugandas involviert waren. Beatrice Okillan, eine langjährige Mitarbeiterin im *Ministry of Gender, Labour and Social Development*, die jetzt im ESP Sekretariat arbeitet, war vom Beginn der sozialen Sicherungsdebatte in Uganda dabei und konnte mich mit zentralen Informationen über die Hintergründe und Anfänge der sozialen Sicherungsagenda versorgen. Neben den Entwicklungspartnern, allen voran DFID, waren auch vereinzelte CSOs früh involviert, wie etwa *Development Research and Training* (DRT) und die *Platform for Labour Action* (PLA), sowie *HelpAge* (vom Büro aus Nairobi) als internationale Organisation. (Joanne Bosworth, Interview 11; Geoffrey Bamuteta, Interview 7)

Das Thema soziale Sicherung wurde erstmals in der Vorphase bis zum neuen *Poverty Eradication Action Plan* (PEAP) im Jahr 2002 angesprochen, nachdem festgestellt wurde, dass Uganda zwar ein konstantes Wirtschaftswachstum verzeichnen konnte – aber es dennoch viele Menschen gab, die nicht von diesem Wachstumsprozess profitieren. Das Ministry of Gender, Labour and Social Development wollte herausfinden, „who these people are, what is causing their vulnerability, what is causing their lack behind.“ (Beatrice Okillan, Interview 6) Aus diesem Grund wurde noch im selben Jahr eine *Task Force* für soziale Sicherung eingerichtet. Mitglieder dieser kleinen *Task Force* waren das *Ministry of Gender, Labour and Social Development*, das *Ministry of Finance, Planning and Economic Development* sowie Entwicklungspartner, allen voran DFID. Diese *Task Force* hatte eine Begutachtung zum Thema Vulnerabilität in Auftrag gegeben, um herauszufinden, wer die armen und vulnerablen Gruppen sind und was die Gründe für ihre Armut sind. Auf Grund der Ergebnisse dieses Berichtes wurde der Schluss gezogen, „[that] it was social protection, which was lacking, that would enable if you want to benefit from the growth of the country.“ (ebd.) Soziale Sicherung wurde nun zwar 2002 schon einmal thematisiert in der *Task Force*, bis 2005 gab es jedoch keine merklichen Fortschritte zur Forcierung von sozialen Sicherungsmaßnahmen. Erst 2005 kam eine erneute Bewegung in die Debatte. Die *Task Force* wurde um einige neue Mitglieder

erweitert. Andere Ministerien, wie das *Ministry for Local Government* und weitere Geber wurden involviert. (ebd.) Diese neue Bewegung in der sozialen Sicherungsagenda wird auch auf die Konferenz zu sozialer Sicherung in Livingstone im Jahr 2005 zurückgeführt, bei der auch Mitglieder des *Ministry of Gender, Labour and Social Development* anwesend waren. (Joanne Bosworth, Interview 11, Rebecca Ssanyu, Interview 1) „After the conference it has been a better understanding of this subject.“ (Rebecca Ssanyu, Interview 1) Nach dem Besuch in Sambia startete das *Ministry of Gender, Labour and Social Development* den ersten Versuch zur Einführung eines *cash transfer* Programmes in Uganda im Jahr 2006. (Beatrice Okillan, Interview 6; Joanne Bosworth, Interview 11; Rachel Waterhouse, Interview 8)

5.2.1 Der erste Versuch: Einführung eines *cash transfer* Programmes im Jahr 2006

Für die *Task Force* war es von zentraler Bedeutung, bestimmte Kategorien von Menschen zu erreichen, die bisher nie erreicht wurden bei den Programmen. (Beatrice Okillan, Interview 6) DRT hatte mit ihrem *Chronic Poverty Report* von 2005 „chronische Armut“ nochmals thematisiert. (Beatrice Mugambe, Interview 1; David Stewart, Interview 10) Die Einführung eines Pilotprogrammes gestaltete sich jedoch als äußerst schwierig in Uganda, auch deshalb, da das Konzept von sozialer Sicherung in Uganda noch weitläufig unbekannt war. „By then, social transfers were not very popular. It was not very common in the poverty agenda.“ (Beatrice Okillan, Interview 6) Die *Task Force* arbeitete deshalb an einem Positionspapier über soziale Sicherung, um Regierungsangestellte über das Konzept von sozialer Sicherung aufzuklären. Auch DRT war daran beteiligt. (Rebecca Ssanyu, Interview 1) DFID gab eine (hauptsächlich internationale) Konsultation zur Entwicklung eines *cash transfer* Pilotprogrammes, von dem die ärmsten 10% der Bevölkerung profitieren sollten, in Auftrag, im Rahmen deren eine Projektdokument entwickelt wurde. DFID war bereit, dem MoGLSD ein Pilotprogramm zu finanzieren. Das Programm sollte als ein Regierungsprogramm durchgehen. Aus diesem Grund war es notwendig, eine Zustimmung vom *Ministry of Finance* zu bekommen. Dieses verweigerte jedoch die Genehmigung des Programmes. (Beatrice Okillan, Interview 6) „The ministry of finance was not in an agreement with it going ahead. So, effectively they made it impossible to start.“ (Joanne Bosworth, Interview 11) Für das Ministerium war die Verpflichtung zu groß. DFID war zwar bereit, das Pilotprogramm mit vier Millionen Pfund zu finanzieren; jedoch war dies dem *Ministry of Finance* zu unsicher. Daher verwies das Ministerium auf das Kabinett, das das Programm genehmigen sollte. Aus diesem Grund wurde ein weiteres Positionspapier für das Kabinett ausgearbeitet, das 2008 das erste Mal eingereicht wurde. Das Kabinett stimmte jedoch nicht sofort zu, da zu viele offene Fragen übrig blieben. (Beatrice Okillan, Interview 6)

5.2.1.1 Gründe für das Scheitern: Kontroversen und Herausforderungen

Die Frage nach der finanziellen Nachhaltigkeit war und ist auch nach wie vor ein zentrales Thema. Diesbezüglich stellte sich insbesondere das MoF quer, da dieses keine Finanzierungsmöglichkeiten sahen. Obwohl etwa Rachel Waterhouse von DFID stets bemüht ist zu betonen, dass diese *cash transfer* Programme primär keine Frage der Finanzierbarkeit, sondern eher eine Frage der Prioritätensetzung im Budget ist, sind viele MitarbeiterInnen im MoF nach wie vor skeptisch. (Rachel Waterhouse, Interview 8)

Problematisch war außerdem, wie festgestellt werden soll, wie die ärmsten 10% der Bevölkerung überhaupt identifiziert werden sollen. Das Kabinett hatte jedoch auch starke Bedenken, den Menschen ohne Bedingungen und Gegenleistung Geldtransfers bereitzustellen. „[I]f we give people money, will they drink, will they misuse [it]? [...] and then if you give money, they will become lazy, they will just sit back and wait.” (Beatrice Okillan, Interview 6) Es war ein weitverbreiteter Glaube, dass solch ein Programm Faulheit fördern würde. (Geoffrey Bamuteta, Interview 7) Ein weiterer Mythos, der sich hartnäckig hielt, war, dass soziale Sicherung eine Belastung für die Wirtschaft wäre, auch wenn „actually the evidence is that it stimulates the local economy.“ (Rachel Waterhouse, Interview 8)

Setzte das *Ministry of Finance* Anfang des neuen Jahrtausends – vor der Ausarbeitung des PEAP – zumindest noch einen Fokus auf Armutsthemen, verlor das Thema bald an Brisanz. In den Jahren 2006 und 2007 schien sich die Debatte wieder weg vom Thema Armut in dieser Form zu bewegen und es wurde wieder ein vermehrter Fokus auf die „aktiven Armen“ und Einkommensgenerierung gelegt. Mikrofinanzierungsprogramme waren zu dieser Zeit populär. (Joanne Bosworth, Interview 11) Die bereits beschriebenen Programme NUSAF und *Entandikwa* richteten sich bereits an die „aktiven Armen“ und entsprachen der zu dieser Zeit immer noch vorherrschenden Vorstellung von Programmen für die Armen in Uganda. Es war „very much the kind of paradigm rather than any formal rights based social protection.“ (ebd.) Nach Joanne Bosworth, die zu dieser Zeit für DFID Uganda arbeitete, verlor das Thema chronische Armut zu dieser Zeit wieder an Aufmerksamkeit. (ebd.) Der Fokus war von nun an stärker auf *wealth creation* gerichtet. Joanne Bosworth berichtete etwa von einem größeren Meeting zu sozialer Sicherung, bei dem ein Mitarbeiter des Finanzministeriums sagte „[D]on’t tell me about social protection unless you can show me exactly how much income it is going to generate, [...] what is the economic contribution.“ (ebd.) Chronische Armut wurde erst wieder mit der problematischen Situation in Norduganda thematisiert, da sich dort keine Erholung bzw. Besserung einstellte und die Armut dort besonders ausgeprägt war. (ebd.)

Im Interview mit David Tumwesigye vom ESP Sekretariat, wurde deutlich, dass es nicht immer leicht war, die sozialen Sicherungsmaßnahmen des SAGE der Öffentlichkeit zu „verkaufen“. So lässt es sich etwa viel einfacher argumentieren, die *Senior Citizens Grants* national auszuweiten „[because] everybody is happy with senior citizens. Actually, they build the country. [...] [S]enior citizens in Uganda it's all likely widely accepted but those people who are vulnerable, who need support. It would be very hard to sell in the public.“ (David Tumwesigye, Interview 4) Aus diesem Grund wurde im späteren VFG auch explizit eine Zielgruppe anvisiert, die niedrige Arbeitskraftkapazitäten sowie eine hohe Abhängigkeit vorwiesen. Denn das Ziel war es, nicht nur ein System zu finden, „that would address the most vulnerable people but also having a rationale for building assistance that will be acceptable.“ (ebd.)

Wie bereits erwähnt, war das Konzept der sozialen Sicherung in dieser Form – dass arme und vulnerable Menschen in Uganda von Geldtransfers profitierten sollten – noch weitgehend unbekannt und stellte etwas Neues dar. Daher fehlte auch das Verständnis für *cash transfer* Programme. (Sulaiman Madada, Interview 2)

The key issue was that there was a lack of knowledge, a lack of understanding. [...] The key issue is giving people cash is a new phenomenon, just giving, just giving for how long? We are not used to see the programme does not end. How can you give money and you don't know when it ends? (Beatrice Okillan, Interview 6)

Eine zentrale Frage drehte sich darum, was genau soziale Sicherung ist und wie es sich von anderen sozialen Leistungen abgrenzt. „People have different ways to look at social protection.“ (Joseph Bitature, Interview 3) Viele sahen UPE (*Universal Primary Education*, Anm.) oder *Universal Health Care* als soziale Sicherungsmaßnahmen an. (Beatrice Okillan, Interview 6; Linda Nakakande, Interview 5; Rebecca Ssanyu, Interview 1; Sharon Muhwezi, Interview 9) Dazu gehörte auch das MoGLSD. „[T]he ministry of gender [...] has seen social protection as all those activities that you do with vulnerable people and risks.“ (David Tumwesigye, Interview 4)

Nicht nur die Regierung konnte mit dem Konzept und dem Begriff der sozialen Sicherung wenig anfangen. So merkte Linda Nakakande von *HelpAge Uganda* an, dass sie lange Zeit kein spezielles Interesse an soziale Sicherung zeigte, weil sie in anderen Sektoren aktiv tätig war. (Linda Nakakande, Interview 5) Geoffrey Bamuteta von UCRNN erwähnte auch, dass auch im 2008 gegründeten *social protection sub-committee*, in dem auch zahlreiche CSOs sitzen, Skepsis und Zurückhaltung herrschte. (Geoffrey Bamuteta, Interview 7) Einige CSOs standen im Speziellen den *cash transfers* äußerst skeptisch gegenüber. „To some extent there

was a bit of discomfort from some civil society actors of the particularly use of cash. [...] That cash is very disempowering.“ (Joanne Bosworth, Interview 11) Dass soziale Sicherung auch nach wie vor in den CSOs einem unterschiedlichen Verständnis unterliegt sowie auch die Zielgruppe, die von sozialen Sicherungsmaßnahmen profitieren soll, variiert, stellte sich im Rahmen meiner Interviews heraus. So versteht Sharon Muhwezi von PLA unter sozialer Sicherung

protection for people that might otherwise not be able to protect themselves [...], to create a safety net for those categories of people, [hierbei versteht die Interviewpartnerin etwa Ältere, Waisenkinder, Frauen und arbeitslose Jugendliche, Anm.] to make them less vulnerable to shocks [...] but also the other part social protection does, is to enable. (Sharon Muhwezi, Interview 9)

DRT betont vor allem den Aspekt der „chronischen Armut“. „Social protection should be a weapon that is that extra unusual cover that you give the chronically poor people and the most vulnerable people.“ (Rebecca Ssanyu, Interview 1) Außerdem wird hier auch der Rechtsanspruch auf soziale Sicherung betont. „It is their right to be covered by the government, to have their live improved, to live in dignity“. (ebd.)

Geoffrey Bamuteta von UCRNN betont neben der Gefährdung unter die Armutsgrenze zu gelangen und der Zielgruppe der vulnerablen Kategorien im informellen Sektor, dass „it should target both - people in the formal sector, the working class, including civil service.“ (Geoffrey Bamuteta, Interview 7)

Auch in der ugandischen Bevölkerung war das Konzept der sozialen Sicherung unbekannt. „Also there is not so much understanding by the population. Some of them who are suffering, [...] they have given up. There is one thing of apathy and people have given up.“ (Joseph Bitature, Interview 3) Dies weist ein weiteres Mal auf einen schwachen Gesellschaftsvertrag zwischen den BürgerInnen und dem Staat hin.

Weitere „praktische“ Herausforderungen betrafen vor allem die nicht vorhandenen Kapazitäten und Strukturen. So war es etwa besonders problematisch, die Haushalte und die Bezugsberechtigten zu identifizieren, da etwa das Alter von Menschen nicht feststellbar war, da viele nicht mal eine Geburtsurkunde besaßen. (David Tumwesigye, Interview 4)

5.2.2 Entwicklungen bis zur Einführung des ESP Programmes

Zwischen dem Scheitern der Einführung des ersten Pilotprogrammes im 2006 und der Genehmigung des ESP Programmes durch das Kabinett sollten noch vier weitere Jahre vergehen. In diesen Jahren mussten noch einige Herausforderungen bestritten werden und zahlreiche Maßnahmen gesetzt werden.

5.2.2.1 Bewusstsein schaffen

Eine der schwierigsten Herausforderungen war es vor allem Bewusstsein für das Konzept der sozialen Sicherung zu schaffen. Dafür mussten sich alle Beteiligten in Geduld üben, obwohl DFID bereits das Geld für die Einführung eines Pilotprogrammes bereitgestellt und beiseite hatte. (Beatrice Okillan, Interview 6) DFID arbeite bereits an einem neuen Design für das Programm und versuchte, das Konzept der sozialen Sicherung im Land bekannter zu machen - mittels Trainings und Workshops für zentrale Akteure, insbesondere von der Regierung, im In- und Ausland, wie etwa im *Economic Policy and Research Institute*, das in Südafrika angesiedelt ist. Zielgruppe dieser Workshops und Trainings waren speziell auch hochrangige Politiker. So nahm auch einer meiner Interviewpartner, Sulaiman Madada, der *Minister of State for Elderly and Disability Affairs*, an den Workshops in Südafrika teil, um mehr über soziale Sicherung zu lernen. Das Verständnis von sozialer Sicherung sollte gestärkt werden (Beatrice Okillan, Interview 6; Rachel Waterhouse, Interview 8, Sulaiman Madada, Interview 2) DFID war fest entschlossen, ein Pilotprogramm einzuführen. „If government would not have approved it, then DFID would have gone ahead to pilot it as a project, not as a mainstream government programme.” (Beatrice Okillan, Interview 6)

In Uganda gab es bis zu diesem Zeitpunkt noch keine Erfahrungen mit *cash transfer* Programmen. Aus diesem Grund wurden Papiere mit Erfahrungen aus anderen Ländern verfasst, die sich in einer ähnlichen wirtschaftlichen Lage wie Uganda, befanden. „We had a lot of policy briefs about the countries that have the same GDP as us but implementing social protection and they are affording it.” (Rebeccas Ssanyu, Interview 1)

Um das Verständnis des Konzepts der sozialen Sicherung zu erhöhen, war es notwendig, dass alle wichtigen Akteure zusammengebracht werden. Im Jahr 2008 wurde aus diesem Grund ein nationales *social protection sub-committee*, das eine Arbeitsgruppe im sozialen Entwicklungssektor darstellt, eingerichtet, in dem Akteure der zentralen Ministerien, wie etwa das MoGLSD, das *Ministry of Finance*, das Büro des Premierministers, das *Ministry of Public Services*, Entwicklungspartner und CSOs repräsentiert sind und zusammenarbeiten sollten. (Beatrice Okillan, Interview 6; Geoffrey Bamuteta, Interview 7; Linda Nakakande, Interview

5) „[W]e needed to bring all those other ministries and other agencies together.“ (Beatrice Okillan, Interview 6) Das Komitee sollte die Regierung in der Entwicklung der Rahmenbedingungen der sozialen Sicherungspolitik unterstützen. Auch die Mitglieder dieses Komitees erhielten Trainings zu sozialer Sicherung. (Geoffrey Bamuteta, Interview 7)

5.2.2.2 Studienreisen

Eine zentrales Element und effektive Methode das Verständnis von sozialer Sicherung zu fördern, waren die von DFID organisierten Studienreisen in andere Länder Afrikas, die bereits erfolgreich soziale Sicherungsprogramme eingeführt hatten. Bereits im Rahmen der Livingstone Konferenz zu sozialer Sicherung im Jahr 2005 wurden die ersten Studienreisen organisiert. (Joanne Bosworth, Interview 11) Zielgruppe dieser Studienreisen waren und sind vor allem hochrangige PolitikerInnen, wie etwa MinisterInnen und Abgeordnete. So nahmen einige zentrale MinisterInnen an den *study tours* in Südafrika sowie Lesotho teil. (Beatrice Okillan, Interview 6; Linda Nakakande, Interview 5) Die sozialen Sicherungsmaßnahmen für ältere Menschen – *unconditional cash transfers* - von Südafrika und Lesotho wurden im Europäischen Entwicklungsbericht von 2010 als besonders erfolgreiche Beispiele von sozialen Sicherungssystemen angepriesen. (vgl. Europäischer Entwicklungsbericht 2010) Neben den sozialen Pensionen für ältere Menschen gibt es in den anderen afrikanischen Ländern zahlreiche Beispiele für *cash transfer* Programme wie etwa *Grants for Vulnerable Children* in Lesotho und Südafrika (in denen die Studienreisen stattfanden), aber etwa auch in Namibia und Kenia; sowie *Vulnerable Family Grants* (der auch ein Bestandteil des ugandischen SAGE darstellt) in Rwanda, Malawi, Namibia oder Sambia; als auch *Disability Grants*, die auch, unter anderem, in Südafrika eingeführt wurden. (The Expanding Social Protection Programme 2012d: 1) Neben ugandischen PolitikerInnen gab es auch ein technisches Team mit Mitgliedern vom *Ministry of Finance*, um die sozialen Sicherungsmaßnahmen in Malawi „live“ zu sehen. (Beatrice Okillan, Interview 6) Studienreisen werden auch nach der Einführung des Programmes noch veranstaltet, allerdings vom ESP Sekretariat, seit dessen Einführung. Die letzte Studienreise fand im März 2012 nach Brasilien statt. Rachel Waterhouse begleitete die PolitikerInnen nach Brasilien. Südafrika und Lesotho waren als Zielorte der Studienreisen von zentraler Bedeutung, da diese der Situation in Uganda mehr ähneln „but we thought it would be really useful for ministers to get a vision of where you can go with us and what benefits can do.“ (Rachel Waterhouse, Interview 8)

5.2.2.3 Weitere Entwicklungen im Kabinett und *Ministry of Finance* (MoF)

Wie bereits im Kapitel 5.2.1 erwähnt, verwies das *Ministry of Finance* auf das Kabinett, welches wiederum mit Fragen aufwartete, bevor es einem *cash transfer* Pilotprogramm zustimmen wollte. Es galt vor allem, die Vorurteile gegenüber sozialer Sicherung zu entschärfen und zu klären, um was es genau beim Konzept der sozialen Sicherung geht. Das Kabinett richtete ein kleines Komitee mit ausgewählten MinisterInnen ein, „to go and study what this thing is, social protection.“ (Beatrice Okillan, Interview 6) Schlüsselminister wurden identifiziert, mit denen eine Zusammenarbeit forciert wurde. Das Komitee bestand aus dem *Third Deputy Prime Minister*, dem *Minister for Public Services*, *Minister of Finance*, *Minister of Defense*, *Minister of Local Government*, *Minister of Health* und dem *Minister of Gender*. (ebd.) „So, we had to work with them, we had meetings, we gave them information, they read, they respond and understand so that they are able to defend it at cabinet.“ (ebd.) Einige Minister des Kabinetts waren außerdem bei einer Studienreise dabei. (Beatrice Okillan, Interview 6; Lina Nakakande, Interview 5) Im Juni 2010 wurde das ESP Programm vom Kabinett schließlich genehmigt. (Beatrice Okillan, Interview 6) Die Zustimmung ist, unter anderem, auch den Gebern zu verdanken. So waren diese, allen voran DFID, neben der Zustimmung zur Finanzierung des Programmes, immer im ständigen Dialog mit dem Finanzministerium. (Beatrice Okillan, Interview 6; Joanne Bosworth, Interview 11; Rachel Waterhouse, Interview 8) Auch UNICEF trug einen beträchtlichen Teil zum Training zum Thema soziale Sicherung bei. (Joanne Bosworth, Interview 11)

Das MoF zeigte bereits von Beginn der sozialen Sicherungsdebatte an, die größte Skepsis gegenüber *cash transfer* Programme an. Das MoF spielt jedoch gerade auf Grund der Finanzierung eine zentrale Rolle. Zwar war bereits das MoGLSD frühzeitig im Bereich der sozialen Sicherung engagiert - nur ist dieses im Vergleich zum MoF in der schwächeren Position. (Rachel Waterhouse, Interview 8) Bewegung in Richtung soziale Sicherung kam vor allem erst dann im MoF, als die frühere *Minister of Gender* zum MoF wechselte und als neue Finanzministerin eingesetzt wurde. (Joanne Bosworth, Interview 11; Rachel Waterhouse, Interview 8) „[S]he championed up the idea when she moved to the *Ministry of Finance* and pushed it through as an idea that she wanted to have into more depth.“ (Rachel Waterhouse, Interview 8) Denn neben der Zustimmung des Kabinetts, war es auch von zentraler Bedeutung, dass MoF mit an Bord zu holen. Mit der Finanzierungszusage von DFID und den anderen Gebern und der „richtigen“ Finanzministerin, wurde dieser Prozess erheblich erleichtert. (Joanne Bosworth, Interview 11)

5.3 Akteure in der sozialen Sicherungsagenda Ugandas

Um das Kräfteverhältnis und die *Drivers of Change* in der sozialen Sicherungsagenda von Uganda im späteren Verlauf der Arbeit bestimmen bzw. bewerten zu können, ist es im ersten Schritt notwendig, die Akteure, die im Vorfeld bei dieser Agenda beteiligt waren, zu identifizieren. In den Kapiteln zum Hintergrund um die Entstehung des ESP Programmes, wurden schon viele Akteure erwähnt, die hier nun nochmals explizit und umfassender aufgeführt werden, in dem auch auf ihre Funktionen und Aufgaben spezifischer eingegangen wird.

5.3.1 In der Regierung Ugandas: Das MoGLSD

Wie bereits erwähnt, war das *Ministry of Gender, Labour and Social Development* bereits von Beginn an in der sozialen Sicherungsdebatte involviert (vgl. Kapitel 5.2) und ist auch heute noch das führende Ministerium in der sozialen Sicherungsagenda Ugandas. Innerhalb des Ministeriums wurde sowohl die *social protection task force*, als auch das *social protection sub-committee*, eine Arbeitsgruppe im *social development sector*, eingerichtet. Dieses wird vom MoGLSD geleitet. Auch das ESP Sekretariat ist im Ministerium eingegliedert. (Beatrice Okillan, Interview 6; David Tumwesigye, Interview 4; Geoffrey Bamuteta, Interview 7; Rebecca Ssanyu, Interview 1)

5.3.1.1 Task Force

Wie bereits im Kapitel 1.2 zu den Anfängen in der sozialen Sicherungsagenda Ugandas dargelegt, wurde im Jahr 2002 eine *Task Force* zu sozialer Sicherung gegründet, die lediglich aus einer kleinen Gruppe an Interessenten bestand. Hierzu zählten vor allem das MoGLSD sowie DFID. Außerdem wurde bereits zu dieser Zeit das MoF eingebunden. 2006 wurde diese um weitere Interessenten, wie das *Ministry of Local Government*, erweitert. (Beatrice Okillan, Interview 6) Die Aufgaben, die diese *Task Force* verrichtete, wurden bereits im Kapitel 5.2 spezifisch erläutert.

5.3.1.2 Social protection sub-committee

Wie bereits erwähnt, wurde 2008 dieses Komitee eingerichtet, mit der Strategie dahinter, ein *Mainstreaming* von sozialer Sicherung zu erreichen. Das *social protection sub-committee* setzt sich aus mehr als 40 Mitgliedern zusammen. (Geoffrey Bamuteta, Interview 7) Das Komitee wurde mit dem Ziel errichtet, die Regierung bei der Entwicklung einer sozialen Sicherungspolitik zu unterstützen. (Beatrice Okillan, Interview 6) Das Konzept der sozialen Sicherung war lange Zeit vage und unterlag unterschiedlichem Verständnis in Uganda.

(Beatrice Okillan, Interview 6; David Tumwesigye, Interview 4; Rebecca Ssanyu, Interview 1) Außerdem gab es viele Interventionen, die mit sozialer Sicherung in Verbindung standen und von anderen Ministerien eingeführt wurden. Alle Beteiligten sollten somit für die Entwicklung *einer* nationalen Politik zu sozialer Sicherung in diesem Komitee zusammen gebracht werden. In diesem Komitee gab und gibt es nach wie vor viele Diskussionen um das Konzept der sozialen Sicherung und das Publizieren von Papers für die Regierung zählt auch zu dessen Aufgabe. (Beatrice Okillan, Interview 6) Neben den relevanten Ministerien, wie unter anderem das MoF und *Ministry of Local Government* (vgl. Kapitel 5.2.2.1), sind auch CSOs vertreten. Neben den CSOs DRT und PLA, die sich bereits von Beginn an der sozialen Sicherungsdebatte engagiert hatten, sind es vor allem große Dachorganisationen, die zahlreiche kleine Mitgliederorganisationen beherbergen, wie die *Uganda Reach the Aged Association* (URAA), die sich für die Rechte von älteren Menschen einsetzt, oder das *Uganda Child Rights NGO network* (UCRNN), die sich für die Rechte der Kinder engagieren, die im Komitee vertreten sind. Auch Geber wie DFID und UNICEF haben Repräsentanten im Komitee. Des Weiteren ist HelpAge sowohl als ein Entwicklungspartner, als auch als eine Durchführungsorganisation vertreten. (Geoffrey Bamuteta, Interview 7; Joseph Bitature, Interview 3)

5.3.1.3 *Steering Committee*

Der ESP Lenkungsausschuss wird vom permanenten Sekretär des MoGSLD geleitet. Dieser beherbergt auch RepräsentantInnen vom MoFPED (*Ministry of Finance*, Anm.) dem *Ministry of Local Government*, *National Planning Authority*, *Office of the Prime Minister*, *Ministry of Public Service* und der *Uganda Local Government Association*. (ESP Uganda 2012) In diesem Lenkungsausschuss ist auch DFID vertreten. (Rachel Waterhouse, Interview 8)

5.3.1.4 Das ESP (*Expanding Social Protection*) Sekretariat

Das ESP Sekretariat setzt sich aus MitarbeiterInnen des MoGLSD und internationalen Experten, die für *Maxwell Stamp*, ein Beratungsunternehmen, das von DFID mit dem Design und dem Management des Programmes sowie zur administrativen Unterstützung beauftragt wurde, zusammen. Die Hauptaufgabe des Sekretariats besteht darin, das ESP Programm zu implementieren und ist hierzu für Tagesgeschäft verantwortlich. Es berichtet regelmäßig dem sozialen Sicherungsdirektorat im MoGLSD und gleichzeitig überwacht es die Durchführung und Umsetzung des Programmes. Das ESP Sekretariat nahm im März 2010, kurz vor der Genehmigung des ESP Programmes im Juni 2010, seine Arbeit auf. (David Tumwesigye, Interview 4) Es wurde eingesetzt, um das MoGLSD in ihrer Führungsrolle im ESP Programm

zu unterstützen. David Tumwesigye, ein Mitarbeiter im ESP Sekretariat, fasst die Aufgaben des Sekretariats diesbezüglich folgendermaßen zusammen:

[W]e are providing the government leadership [...] by providing more information about social protection, by defining what social protection should be for Uganda and actually being on track to develop a social protection policy and fiscal space by building skills and institutions across local governments. (David Tumwesigye, Interview 4)

Seit der Gründung des Sekretariats veranstaltet dieses neben den Studienreisen, (vgl. Kapitel 5.2.2.2) zahlreiche Workshops und Trainings zu sozialer Sicherung für PolitikerInnen, Abgeordnete sowie technischem Personal in den SAGE Büros vor Ort. (David Tumwesigye, Interview 4) Zum Zeitpunkt der Durchführung meiner Interviews fanden erneut ein vom Sekretariat organisierter Workshop zu sozialer Sicherung für Abgeordnete, sowie ein Ausflug nach Kiboga, zur Begutachtung der VFG sowie der SCG vor Ort, statt. (Sulaiman Madada, Interview 2) Außerdem steht das Sekretariat auch im Dialog mit dem MoF. (David Tumwesigye, Interview 4)

Das Sekretariat übernimmt somit auch die Aufgabe der bedeutenden *Policy* Komponente im ESP Programm. (vgl. Kapitel 5.1.1)

5.3.2 Das *Ministry of Finance, Planning and Economic Development* (MoFPED)

Das MoFPED ist zwar nicht direkt an der Umsetzung, Durchführung und dem Management des Programmes beteiligt, nimmt jedoch eine wesentliche Rolle ein, da dies auf Grund dessen Funktion, der zukünftigen Aufgabe der Finanzierung des ESP Programmes, unabdingbar ist. Viele im Finanzministerium standen dem Konzept der sozialen Sicherung äußerst skeptisch gegenüber und auch heute sind alle Zweifel noch längst nicht aus dem Weg geräumt. So zeigt sich etwa auch der aktuelle Finanzminister nicht besonders unterstützend zum Thema soziale Sicherung. (Rachel Waterhouse, Interview 8)

5.3.3 *Local Government*, PolitikerInnen und politische Parteien

Die lokale Regierung hat einen besonderen Stellenwert in Uganda inne. (Sulaiman Madada, Interview 2) Aus diesem Grund wurde auch die Distriktebene in der Struktur des ESP Programmes eingebaut. So gibt es etwa eigene SAGE Büros in den 14 Distrikten, in denen das Pilotprogramm eingeführt wurde. Diese Büros werden vom *Community Development Officer* beaufsichtigt. In den SAGE Büros gibt es wiederum einen *Chief Administration Officer*, der dafür zuständig ist, dass die Gelder an die richtigen Stellen gelangen. (David Tumwesigye, Interview 4) Außerdem geben diese technische Unterstützung in Fragen der Registrierung sowie Identifikation der Bezugsberechtigten. (ESP Uganda 2012) Das ESP

Sekretariat steht im ständigen Kontakt mit den Distriktbüros. Mit der Einbindung der lokalen Regierung soll sichergestellt werden, dass das ESP Programm innerhalb des Regierungssystems eingegliedert wird. (David Tumwesigye, Interview 4)

Auch ein Teil der ParlamentarierInnen sowie MinisterInnen (allen voran die Minister im MoGLSD) sind aktiv in der sozialen Sicherungsagenda tätig. Viele haben etwa auch Trainings und Workshops zu sozialer Sicherung absolviert, sowie an Studienreisen ins Ausland teilgenommen. (Joanne Bosworth, Interview 11; Linda Nakakande, Interview 5; Rachel Waterhouse, Interview 8; Rebecca Ssanyu, Interview 1) Im Parlament wurde mittlerweile eine Arbeitsgruppe zu sozialer Sicherung eingeführt, um sich mit diesem Thema spezifischer zu beschäftigen. Dieser Arbeitsgruppe haben sich bisher 70 Abgeordnete (Stand 25. Mai 2012 zum Zeitpunkt des Interviews, Anm.) angeschlossen. (Rebecca Ssanyu, Interview 1) Wie bereits erläutert, beschäftigen sich auch die Minister im Kabinett mit dem Thema soziale Sicherung. (vgl. Kapitel 5.2.2.3) Hierbei ist nicht nur das MoGLSD beteiligt, sondern auch auch RepräsentantInnen von anderen Ministerien, allen voran das MoF involviert. (David Tumwesigye, Interview 4) Soziale Sicherung wurde somit als Ministerien übergreifendes Thema behandelt und diskutiert.

Auch in den Parteien selbst gab es Bewegung, was dieses Thema angeht. So ist etwa soziale Sicherung mittlerweile in dem Manifest der aktuellen Regierungspartei, dem NRM, als auch in denen der Oppositionsparteien festgehalten. (Joseph Bitature, Interview 3; Rebecca Ssanyu, Interview 1; Sulaiman Madada, Interview 2)

5.3.4 Geber

Auch die Geber sind bereits von Beginn an engagiert in der sozialen Sicherungsagenda Ugandas. (Beatrice Okillan, Interview 6; Joanne Bosworth, Interview 11; Rachel Waterhouse, Interview 8) Hier ist vor allem DFID zu erwähnen, das bereits in der *Task Force* im Jahr 2002 vertreten war. (Beatrice Okillan, Interview 6). Außerdem ist DFID im *steering committee* und *social protection sub-committee* vertreten. (Rachel Waterhouse, Interview 8) Neben DFID, finanzieren auch UNICEF und *IrishAid* das Programm mit. (David Stewart, Interview 10; David Tumwesigye, Interview 4; Joanne Bosworth, Interview 11; Rebecca Ssanyu, Interview 1) Nach Angaben von Joanne Bosworth stießen UNICEF 2006 sowie *IrishAid* 2007 oder 2008 in die soziale Sicherungsagenda Ugandas dazu. Auch die Weltbank war in einem geringeren Ausmaß beteiligt. (Joanne Bosworth, Interview 11) Während UNICEF vor allem Aufgaben wie etwa Bereitstellung von Trainings zu sozialer Sicherung sowie technische Hilfe bei praktischen Problemen, wie die Registrierung von Bezugsberechtigten des ESP

Programmes übernahm/übernimmt (David Stewart, Interview 10; Joanne Bosworth, Interview 11), hat sich DFID etwa intensiv engagiert, das Konzept und Verständnis von sozialer Sicherung zu stärken und zu verbreiten. (Beatrice Okillan, Interview 6; Joanne Bosworth, Interview 11; Rebecca Ssanyu, Interview 1) DFID arbeitete zu Beginn an vor allem mit dem MoGLSD und seit dessen Einführung, auch mit dem ESP Sekretariat. (Rachel Waterhouse, Interview 8; Rebecca Ssanyu, Interview 1) „DFID supported the ministry to begin going out internationally to understand“. (Rebecca Ssanyu, Interview 1)

5.3.5 Zivilgesellschaft und CSOs

Einige wenige CSOs waren schon von Beginn an in der sozialen Sicherungsagenda involviert. Allen voran DRT, eine auf Forschung ausgerichtete NGO, die *Platform for Labour Action*, die sich vor allem mit Themen wie Kinderarbeit beschäftigt, sowie *HelpAge*, die allerdings einen Sonderstatus als internationale Organisation aufweist, sind diesbezüglich zu erwähnen. Diese sind auch im *social protection sub-committee* vertreten. (Geoffrey Bamuteta, Interview 7; Joanne Bosworth, Interview 11; Linda Nakakande, Interview 5; Sharon Muhwezi, Interview 9) Weitere CSOs wie etwa UCRNN, sind erst mit der Gründung des Komitees im Jahr 2008 dazu gestoßen. (Geoffrey Bamuteta, Interview 7) DRT ist eine forschungsorientierte NGO, die sich vor allem mit Analysen zum Thema Armut beschäftigt. Diese war es auch, die sich im Jahr 2005 mit dem Thema „chronische Armut“ beschäftigte und einen *Chronic Poverty Report* verfasste. (Beatrice Mugambe, Interview 1; David Stewart, Interview 10) Außerdem widmet sich DRT auch den immer wieder neu auftretenden Trends in der Armutsminderung. So setzt sich diese NGO aktuell auch mit der *UN Social Protection Floor Initiative* auseinander. (Rebecca Ssanyu, Interview 1) Alle CSOs, die ich interviewt hatte und im Komitee vertreten sind, richteten den Fokus ihrer Arbeit auf Arme und vulnerable Gruppen, auch wenn die spezifischen Zielgruppen variierten – UCRNN und PLA konzentrierten sich auf Themen, die die Kinder betreffen und *HelpAge* sowie URAA setzen sich für die Rechte der älteren Menschen ein. (Beatrice Mugambe, Interview 1; Geoffrey Bamuteta, Interview 7; Joseph Bitature, Interview 3; Linda Nakakande, Interview 5; Sharon Muhwezi, Interview 9) Nach ihrer eigenen Darstellung sehen die CSOs ihre Aufgaben in der Umsetzung und im Monitoring des Programmes sowie im *awareness raising* des Konzepts der sozialen Sicherung. Allerdings ist soziale Sicherung nur einer von mehreren thematischen Schwerpunkten und Programmen dieser CSOs. (ebd.) Außerdem gibt es eine online Plattform zu sozialer Sicherung, auf der sich Akteure der Zivilgesellschaft zum Thema soziale Sicherung austauschen können. (Geoffrey Bamuteta, Interview 7; Rebecca Ssanyu, Interview 1)

5.3.6 Süd-Süd Akteure

Auch zahlreiche Akteure, die im weiteren Sinne der Süd-Süd Kooperation zugeordnet werden können, waren in der sozialen Sicherungsagenda Ugandas involviert. Einerseits zählen hierzu etwa die zahlreichen Experten aus dem Ausland, die Trainings und Workshops zum Thema soziale Sicherung abgehalten haben. So schildert etwa Geoffrey Bamuteta, Repräsentant von UCRNN im *social protection sub-committee*, dass ein Experte aus Namibia das Komitee zum Thema Kapazitätsbildung in der sozialen Sicherung unterwies. (Geoffrey Bamuteta, Interview 7) Es wurden zahlreiche Ländervergleiche vorgenommen; Länder mit einer ähnlichen wirtschaftlichen Lage, die bereits soziale Sicherungssysteme eingeführt hatten, wie etwa Südafrika. (Geoffrey Bamuteta, Interview 7; Rebecca Ssanyu, Interview 1) Erfahrungen aus anderen Ländern Afrikas, aber auch aus den Anfängen in Europa, wurden ausgetauscht. (Geoffrey Bamuteta, Interview 7) Auch die zahlreichen Studienreisen in andere Länder können zur Süd-Süd Kooperation dazu gezählt werden. Bei diesen Reisen konnten die ugandischen PolitikerInnen die eingeführten sozialen Sicherungssysteme, sowie deren Auswirkungen, in den anderen Ländern Afrikas „live“ begutachten. (vgl. Kapitel 5.2.2.2)

5.3.7 Andere Akteure: Medien und Forschungseinrichtungen

Um insbesondere das Bewusstsein für soziale Sicherung in der Öffentlichkeit zu fördern, wurde durch das ESP Sekretariat auch eine stärkere Zusammenarbeit mit den Medien forciert. (David Tumwesigye, Interview 4) Außerdem sind neben der Zusammenarbeit mit Universitäten auch Forschungseinrichtungen wie das *Economic Policy Research Centre* bedeutend, bei dem auch Trainings und Workshops zu sozialer Sicherung abgehalten wurden. (David Tumwesigye, Interview 4; Rachel Waterhouse, Interview 8; Sulaiman Madada, Interview 2) Das *Economic Policy Research Centre* kann jedoch auch im weiteren Rahmen zur Süd-Süd Kooperation dazu gezählt werden, da die Trainings im EPRC in Südafrika Menschen international zusammenbringen soll, um gemeinsam über das Konzept der sozialen Sicherung zu lernen. (Rachel Waterhouse, Interview 8)

6 Kräfteverhältnisse in Uganda

Nachdem in den letzten Kapiteln die Akteure, die an diesem Programm beteiligt sind, ausführlich behandelt wurden, wird im nächsten Schritt der entscheidenden Frage nachgegangen, welche Akteurskonstellation und zentralen Ereignisse das Kräfteverhältnis bilden, das maßgeblich zur Einführung des Programmes beigetragen hat. Nach Esping-Andersen ist das formale Vorhandensein der Akteure alleine noch nicht aussagekräftig, um zu zeigen, welche Faktoren und Akteurskräfteverhältnisse in der Voranbringung und Durchsetzung von sozialen Sicherungsmaßnahmen von Relevanz waren und sind. Vielmehr können spezifische Zusammenspiele von Akteuren, also somit unterschiedliche Akteurskonstellationen sowie -kräfteverhältnisse zu divergierenden Maßnahmen und Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme führen. (vgl. Kapitel 1.1)

In diesem Kapitel wird somit der Beantwortung meiner Forschungsfrage, die Frage nach dem entscheidenden Kräfteverhältnis in Uganda, nachgegangen. Zunächst richtet sich der Fokus auf die Frage, wie sich das Kräfteverhältnis in Uganda vor der Einführung des Programmes gestaltete; Akteurskonstellationen, die von maßgeblicher Bedeutung waren, die zum Zustandekommen dieses sozialen Sicherungssystems führten. Zur Beantwortung dieser Frage, werde ich eine Akteursanalyse vornehmen.

6.1 Akteursanalyse

Im Rahmen meines Aufenthaltes in Uganda habe ich explizit mit Akteuren, die am ESP Programm beteiligt sind, Interviews durchgeführt, um im ersten Schritt zunächst herauszufinden, welche Akteure überhaupt beteiligt sind und somit im nächsten Schritt die Kräfteverhältnisse zu identifizieren zu können. Um ein möglichst breites Bild zu erhalten, zählten hierzu neben dem ESP Sekretariat, das dem MoGLSD untergeordnet ist, auch die Geber, ein Abgeordneter, der gleichzeitig ein Minister ist, sowie CSOs. Eine Gemeinsamkeit, die diese Akteure einte, war der Fokus auf die Zielgruppe der armen und vulnerablen Bevölkerung Ugandas, die auch die Zielgruppe für die Maßnahmen des SAGE Programmes darstellen. Alle am ESP Programm Beteiligten, sind somit Akteure, die in der Armutsminderungsdebatte Ugandas mitmischen. Eine Auflistung und Erläuterung der Akteure ist im Kapitel 5.3 nachzulesen. Im Weiteren gilt es nun herauszufinden, wer oder was die Kräfteverhältnisse, die zur Einführung des ESP Programmes führten, bildeten.

6.1.1 Partizipation der Zivilgesellschaft

Wie bereits erwähnt wurde, waren bereits von Beginn der sozialen Sicherungsdebatte an *vereinzelte* zivilgesellschaftliche Organisationen an dieser Thematik interessiert und beteiligt, auch wenn es nur vereinzelte Organisationen und NGOs waren. Dazu zählen DRT, PLA und die als internationale Organisationen vertretene NGO *HelpAge*, die vom Büro aus Nairobi agierte. (Beatrice Mugambe, Interview 1; Beatrice Okillan, Interview 6; Joanne Bosworth, Interview 11; Linda Nakakande, Interview 5) All diese CSOs haben schwerpunktmäßige Themen und Programme, die sich dem Thema der Armutsminderung in Uganda widmen. Auch das ESP Programm, insbesondere der SAGE Komponente, zählt die Armen sowie vulnerable Menschen zu der Zielgruppe. (vgl. Kapitel 5.1.2) Nach Angaben von Beatrice Okillan waren diese CSOs vor allem in der Umsetzung beim ersten Versuch zur Einführung eines sozialen Sicherungsprogrammes involviert. (Beatrice Okillan, Interview 6) Die späteren weiteren interessierten CSOs stoßen erst im späteren Lauf der Debatte – bei der Gründung des *social protection sub-committees* im Jahr 2008 - dazu. (Geoffrey Bamuteta, Interview 7)

Nun kann jedoch mit der Existenz dieser CSOs noch keine Aussage auf deren konkrete Bedeutung und Rolle für das Zustandekommen des ESP Programmes geschlossen werden. Wie sich im Rahmen meiner Interviews herausstellte, waren die CSOs nämlich nicht die entscheidende, treibende Kraft hinter der Einführung des Programmes. Zu dieser Einsicht komme ich aus mehrerlei Begründungen. Erstens, waren sich etwa die InterviewpartnerInnen der Geber, DFID und UNICEF einig, was die Partizipation der Zivilgesellschaft betrifft. (David Stewart, Interview 10; Joanne Bosworth, Interview 11; Rachel Waterhouse, Interview 8) So strich Rachel Waterhouse, Mitarbeiterin von DFID Uganda (die allerdings erst seit 2010 für DFID Uganda arbeitet, Anm.) deutlich hervor, dass sie die Partizipation der zivilgesellschaftlichen Organisationen als sehr schwach bezeichne. (Rachel Waterhouse, Interview 8)

There was supposed to be a social protection platform, a civil society platform on social protection [...] but I think until today they hadn't managed to come together to plan actions and strategy. [...] So far as I'm aware, there is a weak civil society on social protection. (ebd.)

Auch David Stewart, Mitarbeiter bei UNICEF Uganda, sowie Joanne Bosworth, ehemalige langjährige Mitarbeiterin bei DFID Uganda, bestätigen, dass diese Plattform zu sozialer Sicherung nicht aktiv genutzt wird und sieht kein hohes Maß an Organisation in der Zivilgesellschaft. (David Stewart, Interview 10; Joanne Bosworth, Interview 11) „I think there is an openness, I think from everybody who is involved in this project in all these meetings and the civil society is involved but it doesn't seem to be a cohesive force that is pushing.“

(David Stewart, Interview 10) Die fehlende einende und kohärente Kraft der Zivilgesellschaft führt er im Weiteren etwa darauf zurück, dass die CSOs unterschiedliche Interessen auf Grund der heterogenen Zielgruppen der Organisationen verfolgen. (ebd.) Wie bereits ausreichend in vorherigen Kapiteln dargestellt, ist die Definition von vulnerablen Gruppen bzw. die Kategorien an Menschen, die in Uganda dazu zählen breit angelegt und die CSOs setzen sich für die Rechte ihrer Zielgruppen ein. „[M]ost civil society organisations buy the definition of their mandate, focusing on vulnerable groups“. (ebd.) Dies strich auch Joanne Bosworth hervor. „They were individual groups, they had particular positions“. (Joanne Bosworth, Interview 11) Demnach sieht sie etwa eine gemischte Beteiligung an zivilgesellschaftlichen Akteuren. So hebt sie zwar das grundsätzliche Interesse einzelner CSOs am Thema soziale Sicherung hervor „but [...] they weren’t very clear what they wanted or what their role could be.“ (ebd.) So waren etwa die vereinzelt interessierten CSOs auch eine heterogene Gruppe, wie etwa PLA, die den Aspekt der Arbeit abdeckte oder DRT, die forschungsorientiert war (ebd.) und zu deren Erfolg auch die Thematisierung der Problematik der „chronischen Armut“ gezählt werden kann. (David Stewart, Interview 10) Genauso unterschiedlich wie sich die Zusammensetzung der CSOs war, gestaltete sich auch das jeweilige Verständnis von sozialer Sicherung. (vgl. Kapitel 5.2.1.1)

Wie auch bereits im Kapitel zu den Herausforderungen und kontroversen Themen erläutert, herrschte nach Ansicht von Joanne Bosworth auch Skepsis bei den zivilgesellschaftlichen Akteuren, was die spezifische Verwendung von *cash transfers* angeht. Außerdem berichtete auch Geoffrey Bamuteta, dass es auch Trainings zu sozialer Sicherung von Experten im Ausland im *social protection sub-committee* bedurfte, um das Konzept der sozialen Sicherung zu verstehen. Linda Nakakande von *HelpAge Uganda* erklärte außerdem, dass sie zu Beginn mehr auf andere Programme als soziale Sicherung fokussiert war. (vgl. Kapitel 5.2.1.1) Dies zeigt etwa auch, dass soziale Sicherung auch für einen großen Teil Zivilgesellschaft in Uganda ein völlig neues Konzept darstellte.

Somit wird bereits hier deutlich, dass eine andere Kraft zunächst die Zivilgesellschaft Ugandas vom Konzept der sozialen Sicherung überzeugen musste. Beatrice Okillan bezeichnete soziale Sicherung als ein gänzlich neues Phänomen in Uganda. (Beatrice Okillan, Interview 6) Eine weitere mögliche Erklärung für das eher schwache zivilgesellschaftliche Engagement könnte auch die prekäre Finanzlage einiger CSOs sein. So betonte Joseph Bitature von URAA die mangelnden finanziellen Ressourcen als eine problematische Herausforderung für die Mitgliedsorganisationen von URAA, auf Grund dessen viele

Mitgliedschaften lediglich schwach sind und auch deren Arbeit darunter leidet. (Joseph Bitature, Interview 3)

[S]ome of them lack many things. They don't have an office. [...] So, they don't have a valid address and also most of them don't have employed staff. [...] So, since they have no employed staff who might be skilled, they miss out many things because you know, volunteers cannot do a good job sometimes.“ (ebd.)

Neben der deutlichen Stellungnahme der Geber und auch der anfänglichen Skepsis von Seiten einiger CSOs, wurde auch im Rahmen der Interviews mit Beatrice Okillan, Mitarbeiterin im ESP Sekretariat und frühere Mitarbeiterin im MoGLSD und Sulaiman Madada, Minister und NRM Abgeordneter, implizit deutlich, dass CSOs zwar beteiligt waren in vielen Prozessen, jedoch nicht die treibende Kraft darstellten. So wurde etwa erst durch mein gezieltes Nachfragen erwähnt, dass auch CSOs von Beginn an in der sozialen Sicherungsagenda beteiligt waren. (Beatrice Okillan, Interview 6; Sulaiman Madada, Interview 2) Beatrice Okillan, die bereits seit 2002 in allen Prozessen involviert war, hat mir Informationen über die Anfänge, Hintergründe und Entwicklungen in der sozialen Sicherungsdebatte bis zur Einführung des Programmes bereitgestellt, jedoch nie explizit Aktivitäten der CSOs in den relevanten Prozessen erwähnt. Vielfache Erwähnungen in ihren Erzählungen erfuhren viel mehr folgende Akteure: Das MoGLSD, MoF, das Kabinett, Geber wie DFID sowie auch Akteure, die der Süd-Süd Kooperation zugeordnet werden können. (Beatrice Okillan, Interview 6)

6.1.2 Analyse und Bewertung des Engagements in der ugandischen Regierung

Das MoGLSD war von Beginn an die erste Adresse, wenn es um das Thema soziale Sicherung ging; denn – wie bereits erläutert - setzte es sich bereits im Jahr 2002 zum ersten Mal mit diesem Thema auseinander und auch beim Versuch der Einführung eines Pilotprogrammes im Jahr 2006 stand das MoGLSD in der vordersten Reihe bei den ugandischen Akteuren. Auf Grund der Mythen zu sozialer Sicherung, die sich in Uganda lange hielten, wie etwa auch die Finanzierungsfrage, war jedoch insbesondere das MoF – das auch gleichzeitig der größte Opponent hierbei war - immer in der stärkeren Position. „The ministry of gender seems to be in a very weak position.“ (Rachel Waterhouse, Interview 8) Auch David Stewart von UNICEF merkte an, dass sich Ministerien wie das MoGLSD auch in anderen Ländern traditionell in der schwächeren Position wiederfinden. (David Stewart, Interview 10) Es galt somit vor allem das MoF vom Konzept der sozialen Sicherung und den positiven Auswirkungen sozialer Sicherungsmaßnahmen zu überzeugen. Eine effektive und zentrale Bewegung in die soziale Sicherungsdebatte fand letztendlich erst durch einen

Ministerwechsel im MoF statt. Eine Ministerin vom MoGLSD, die bereits von sozialer Sicherung überzeugt war, wurde zur Finanzministerin ernannt. (vgl. Kapitel 5.2.2.3)

Auch von Seiten der MinisterInnen und der ParlamentarierInnen gab es lediglich vereinzeltes Engagement. Die Befürwortung für soziale Sicherungsmaßnahmen war schwach ausgeprägt. „[P]olitical recognition [on] social protection, I don't think that this really existed at all.“ (Joanne Bosworth, Interview 11) Ausgenommen weniger Erwähnungen zum Thema Pensionen von einigen politischen Führern, etwa während der Wahlkämpfe, erinnert sich Joanne Bosworth an geringes weiteres Engagement, abgesehen von Ministern im MoGLSD. (ebd.) So war und ist etwa Sulaiman Madada, Minister im MoGLSD und Abgeordneter, ein großer Befürworter von sozialen Sicherungsmaßnahmen. (Geoffrey Bamuteta, Interview 7; Joanne Bosworth, Interview 11; Sulaiman Madada, Interview 2)

Die Diskussion und die Debatte um soziale Sicherung war vor allem ein von Technokraten vorangetriebenes Thema. „[I]t has been a pure technocratic debate.“ (Rebecca Ssanyu, Interview 1) Das Bewusstsein für soziale Sicherungsmaßnahmen musste somit auch bei den PolitikerInnen geschaffen werden. Eine anfängliche, starke Initiative ging somit nicht direkt von Seiten der zentralen, ugandischen PolitikerInnen aus. Allerdings ändert sich die Einstellung zu sozialer Sicherung letztendlich bei den zentralen politischen EntscheidungsträgerInnen. Im Kapitel 5.2.2.3 wurden bereits die Entwicklungen im Kabinett vor der Einführung des Programmes behandelt. Zum Ende hin, kurz vor der Genehmigung des Programmes, nahmen sich letztendlich mehrere Minister des Themas der sozialen Sicherung im Kabinett an. Bosworth sah darin zum Ende hin einen internen Prozess in der Regierung Ugandas. (Joanne Bosworth, Interview 11) Das Kabinett nimmt eine Schlüsselrolle ein, denn die darin vertretenen Minister stimmten schließlich der Einführung des ESP Programmes als ein Regierungsprogramm im Jahr 2010 zu. Zu diesem Zeitpunkt war somit offensichtlich das Interesse an sozialer Sicherung auch bei den beteiligten Ministern im Kabinett gestiegen.

Das ESP Sekretariat wurde erst im März 2010, somit kurz vor der Genehmigung des Programmes im Juni 2010 eingeführt. Daher spielte dieses bei den Ereignissen vor dem Zustandekommen des Programmes keine zentrale Rolle. Dass das Sekretariat jedoch im *aktuellen* Akteurskräfteverhältnis, nachdem das Programm eingeführt wurde, sehr wohl von zentraler Bedeutung ist, wird sich im späteren Verlauf dieser Arbeit noch zeigen. (vgl. David Stewart, Interview 10; David Tumwesigye, Interview 4; Geoffrey Bamuteta, Interview 7)

Auch die Rolle der *local governments* wurde im Vorfeld des Programmes nie explizit als Treiber der sozialen Sicherungsagenda Ugandas erwähnt. Indirekt waren diese insofern beteiligt, da sie zumindest durch das *Ministry of Local Government* in den Komitees, wie etwa im Kabinett und dem *social protection sub-committee* vertreten wurden. (Beatrice Okillan, Interview 6) Einen Zuwachs an Bedeutung erfuhren die *local governments* jedoch erst nach der Einführung des Programmes, wie sich noch herausstellen wird.

Das Thema soziale Sicherung wurde in Uganda besonders kontrovers gesehen und mit gemischten Gefühlen betrachtet. Sowohl einige zivilgesellschaftliche Organisationen, als auch viele PolitikerInnen standen dem Konzept der sozialen Sicherung sowie *cash transfers* skeptisch und uneinig gegenüber. Die entscheidende Frage ist nun, wie sich das Bild der sozialen Sicherung in Uganda bei den relevanten politischen EntscheidungsträgerInnen (wie etwa dem Kabinett und dem MoF) gewandelt hat, sodass diese letztendlich der Einführung eines Pilotprogrammes zustimmten. Der Antwort auf die Frage der treibenden Kräfte in der sozialen Sicherungsagenda Ugandas, durch die die Genehmigung eines *cash transfer* Programmes beim zweiten Anlauf letztendlich zu verdanken sind und eine zuvor einhergehende Änderung der Einstellung zu sozialer Sicherung stattgefunden hat, kommen wir nun in den nächsten Kapiteln näher.

6.1.3 Die Rolle der Geber

Die Geber nehmen eine bedeutende Rolle in der sozialen Sicherungsagenda Ugandas ein. Auf der einen Seite ist dies offensichtlich mit der wesentlichen Finanzierung des ESP Programmes begründet; andererseits setzten sich die Geber, allen voran DFID, aktiv die Verbreitung des Verständnisses des Konzepts der sozialen Sicherung im Land ein. (Beatrice Okillan, Interview 6; Rachel Waterhouse, Interview 8) In ihrer Erzählung über die Hintergründe und die Entwicklungen bis zur Einführung des ESP Programmes erwähnte Beatrice Okillan stets DFID. (Beatrice Okillan, Interview 6) „DFID has [...] supported a wider programme of training and awareness raising.” (Rachel Waterhouse, Interview 8) Dazu zählten zahlreiche Workshops und Trainings im In- sowie im Ausland. (vgl. Kapiteln 5.2.2.1 sowie 5.2.2.2) Außerdem finanzierte DFID gemeinsam mit anderen Gebern auch internationale Konferenzen zu sozialer Sicherung in Afrika, sowie die Studienreisen in andere Länder. (Joanne Bosworth, Interview 11; Rachel Waterhouse, Interview 8; Rebecca Ssanyu, Interview 1) Letztere waren von besonderer Bedeutung, wie sich im nächsten Kapitel herausstellen wird. Wie bei den Herausforderungen und Kontroversen aufgeführt, war das Schaffen von Bewusstsein für soziale Sicherungsmaßnahmen alles andere als leicht in Uganda. DFID arbeitete stets eng mit

dem MoGLSD zusammen. (Beatrice Okillan, Interview 6; Joanne Bosworth, Interview 11; Rachel Waterhouse, Interview 8)

Außerdem waren DFID und die Geber stets bemüht andere politische EntscheidungsträgerInnen, allen voran das äußerst skeptische MoF, mit an Bord zu holen. (Beatrice Okillan, Interview 6; Rachel Waterhouse, Interview 8) Beatrice Okillan bezeichnete auch explizit das Wirken der Geber in Bezug auf *awareness raising* als einen Meilenstein der sozialen Sicherungsagenda Ugandas. (Beatrice Okillan, Interview 6) „[T]he donors also supported us here to give information [to] the ministry of finance and understanding of what this programme is.“ (ebd.) UNICEF Uganda war etwa auch besonders in der Bereitstellung von Trainings zu sozialer Sicherung für zentrale EntscheidungsträgerInnen (etwa Mitglieder des Kabinetts sowie zentrale Regierungsmitglieder) in Uganda engagiert. Diese Trainings waren auch dazu da, die offenen Fragen des Kabinetts zu beantworten (vgl. Kapitel 5.2.2.3) UNICEF trug somit auch einen wesentlichen Teil zur Verbreitung des Verständnisses von sozialer Sicherung bei. (Joanne Bosworth, Interview 11) DFID war zudem fest entschlossen, auch ohne der Zustimmung des Kabinetts zur Einführung einem Pilotprogramms, das als ein Regierungsprogramm klassifiziert worden wäre, ein *cash transfer* Programm mit Projektstatus einzuführen und setzte diesbezüglich bereits alle Hebel in Bewegung. So beauftragte DFID bereits frühzeitig das Unternehmen *Maxwell Stamp* mit dem Design des Programmes. Anfang 2010 half das Unternehmen dem MoGLSD ein Sekretariat einzurichten. (Beatrice Okillan, Interview 6; Rachel Waterhouse, Interview 8)

DFID förderte auch explizit den Austausch der Süd-Süd Erfahrungen zum Thema soziale Sicherung, auf die ich im Weiteren spezifischer eingehen werde.

6.1.4 Die Rolle der Süd-Süd Akteure und globaler Trends

Schon Jahre bevor das ESP Programm in Uganda eingeführt wurde, gab es bereits erste Initiativen und *cash transfer* Programme weltweit sowie in anderen Ländern Afrikas. Viele der eingeführten Programme und sozialen Sicherungssysteme fungier(t)en als Vorbilder, als so genannte „best practice“ Beispiele, für andere Länder. (vgl. Europäischer Entwicklungsbericht 2010)

Soziale Sicherung entwickelte sich zu einem globalen Trend. (Linda Nakakande, Interview 5; Rachel Waterhouse, Interview 8) Speziell im afrikanischen Kontext haben insbesondere Nachbarstaaten von Uganda, die bereits soziale Sicherungsprogramme eingeführt hatten, eine besondere Vorbildfunktion – etwa auf Grund einer ähnlichen wirtschaftlichen Lage – inne.

(Rachel Waterhouse, Interview 8) Im Kapitel 5.1.3 wurde bereits die zentrale Aufgabe und Rolle der Bewusstseinsbildung, insbesondere durch die Geber, thematisiert. Die treibende Kraft der Beeinflussung, die die Einführung des ESP Programmes ermöglichte, war letztendlich auch der Süd-Süd Erfahrungsaustausch als Instrument zur Bewusstseinsbildung – denn dieser war ein entscheidendes Mittel zur Schaffung von Bewusstsein und der Verbreitung des Konzepts der sozialen Sicherung, sowie der Aufdeckung sämtlicher Mythen zu sozialer Sicherung, die sich auch in Uganda lange hielten. (vgl. Kapitel 5.2.1.1) Wie bereits ausführlich erläutert, stellte soziale Sicherung ein neues Phänomen in Uganda dar, das auf Grund eines zunehmend erstarkten internationalen Trends letztendlich auch nicht vor Uganda Halt machte. Die Erfahrung aus anderen Ländern bildete letztendlich auch den notwendigen Beweis für die positiven Auswirkungen von *cash transfer* Programmen, um letztendlich die Mythen um soziale Sicherung zu widerlegen.

All dies wurde aus den geführten Interviews sehr oft explizit erwähnt, jedoch gab es oft auch indirekte Aussagen zur Bedeutung der Süd-Süd Erfahrungen. So können die Idee und der Versuch der Einführung eines *cash transfer* Programmes in Uganda im Jahr 2006 auf die Livingstone Konferenz zu sozialer Sicherung und der inkludierten Studienreise vom Jahr 2005 zurückgeführt werden, an denen Mitglieder des MoGLSD beteiligt waren. (Joanne Bosworth, Interview 11; Rebecca Ssanyu, Interview 1) „The initial idea was originated from a visit, which was made to Zambia as part of the Livingstone process“. (Joanne Bosworth, Interview 11) Während die Mitglieder im MoGLSD schneller überzeugt waren, war jedoch weiterhin die Notwendigkeit gegeben, andere zentrale Akteure mit an Bord zu nehmen, wie etwa das MoF und die Minister im Kabinett, die über die Zustimmung dieses Programmes zu entscheiden hatten. In den Interviews wurde diesbezüglich explizit erläutert, dass die Studienreisen den entscheidenden Beitrag leisteten das Bild von sozialer Sicherung in Uganda bei den politischen EntscheidungsträgerInnen zum Positiven zu wandeln. So war etwa die Ministerin, die ins Finanzministerium wechselte und durch die eine erneute Bewegung ins MoF zur Voranbringung von sozialer Sicherung kam, auch bei einer Studienreise dabei, wie Joanne Bosworth es explizit erläuterte.

[T]he minister who had been the minister of gender, who was already very convinced of social protection and **who had visited South Africa, had seen things working in other places** [Hervorhebung durch die Autorin, Anm.] and she was actually appointed to become the minister of finance. (ebd.)

Auch die Minister im Kabinett, die das ESP Programm schließlich als Regierungsprogramm genehmigten und das Ruder somit in die Hand nahmen, waren bei den organisierten Studienreisen anwesend.

[I]t was really the government of Uganda officials and various ministers **who had already seen these programmes operating** [Hervorhebung durch die Autorin, Anm.], who had to take that issue and make the case in cabinet and that was very much an internal government of Uganda process. (ebd.)

Die Studienreisen und die dadurch einzigartige Möglichkeit zur realen Begutachtung sozialer Sicherungssysteme anderer Länder stellten somit ein bedeutendes und entscheidendes Instrument zur Entscheidungsbeeinflussung dar. Stewart merkte an, dass die Studienreisen, wie etwa jene nach Lesotho, die auch von UNICEF mit unterstützt wurde, einen großen Einfluss hatten. (David Stewart, Interview 10) „I think seeing these things in action, is tremendously powerful.“ (ebd.) Die PolitikerInnen kamen von den Studienreisen von sozialer Sicherung überzeugt zurück und berichteten ihren KollegInnen darüber. „When they come back convinced [...] then they try to influence their colleagues.“ (Linda Nakakande, Interview 5) Die letzte Studienreise fand im März 2012 statt, wo die teilnehmenden Minister mit zahlreichen Empfehlungen begeistert aus Brasilien zurückkehrten. (David Tumwesigye, Interview 4) Ein Minister und Abgeordneter, der bereits bei mehreren dieser Studienreisen sowie Trainings im *Economic Poverty Research Centre* in Südafrika beteiligt war, ist Sulaiman Madada. Im Rahmen meines Interviews mit dem Minister, der durchgehend begeistert über soziale Sicherung sprach, berichtete er auch von den Studienreisen und wie diese halfen „to understand how it works in South Africa and Lesotho.“ (Sulaiman Madada, Interview 2) Außerdem war er auch bei der letzten Studienreise nach Brasilien dabei. Der Minister ist auch aktiv in der politischen Beeinflussung anderer beteiligt. „In terms of ensuring political commitment, we are holding a number of workshops and conferences to [...] raise awareness in terms of people appreciating social protection.“ (ebd.) Bei einem Feldausflug nach Kiboga, ein Distrikt im Pilotprogramm, am 1. Juni 2012, der für mehrere Abgeordnete und wichtige EntscheidungsträgerInnen organisiert wurde und bei dem auch ich teilgenommen habe, berichtete Sulaiman Madada in einer Rede an seine KollegInnen begeistert von den positiven Auswirkungen, wie etwa die Reduzierung der sozialen Ungerechtigkeit, die das *cash transfer* Programm in Brasilien bewirkt hat. (Sulaiman Madada, Rede beim Feldausflug in Kiboga, 1. Juni 2012)

Rachel Waterhouse merkte jedoch an, dass die Überzeugung der PolitikerInnen auch mit einem gewissen Maß an Selbstinteresse verbunden war. „[T]he politicians are actually seeing

that the grant is very popular and it can be a vote winner. So, there was a kind of self-interest as well.” (Rachel Waterhouse, Interview 8)

Jedoch nicht nur die PolitikerInnen wurden auf Grund der Studienreisen, die zur Süd-Süd Kooperation dazugezählt werden können, überzeugt. So gab es auch Workshops und Trainings für das *social protection sub-committee*, bei denen auch CSOs vertreten sind, um die Skepsis in Bezug auf soziale Sicherung zu vertreiben und die Mitglieder dieses Komitees über das Konzept der sozialen Sicherung aufzuklären. „[T]he sub-committee started [...] by being trained [...] because we had our reservations and founded criticism and fears about the agenda.“ (Geoffrey Bamuteta, Interview 7) Die Vorbehalte gegen soziale Sicherung wichen nämlich allmählich, nachdem es mehrere Trainings und Workshops zu sozialer Sicherung gab. Geoffrey Bamuteta erwähnte hierbei, dass diese Workshops von internationalen Experten anderer (Süd-)Länder, unter anderem einem aus Namibia, gehalten wurden und diese die Erfahrungen aus anderen Ländern präsentierten. (ebd.) Die Erfahrungen mit sozialer Sicherung von Südafrika waren ebenfalls bedeutend im Komitee. „We had lessons from South Africa and the benefits that have come out. So, we realised that the benefits are much more than the costs of having it.“ (ebd.)

Außerdem konnten erst durch die Trainings und Workshops zu sozialer Sicherung letztendlich die Instrumente der sozialen Sicherung für Uganda identifiziert werden. „[D]uring those study sessions, we looked at the conceptualisation of social protection as defined by different actors [...] and we were able to pick up what we think would be appropriate for Uganda.“ (ebd.)

Die Erfahrungen mit sozialer Sicherung von anderen Ländern waren somit bedeutend zur Voranbringung der sozialen Sicherungsdebatte in Uganda, sowohl bei den PolitikerInnen, als auch bei vielen CSOs, mit Ausnahme von bereits erwähnte vereinzelt NGOs, die sich schon frühzeitig mit sozialer Sicherung beschäftigten. Die Vergleiche mit anderen Ländern wurden als Argumentationsbasis zur Voranbringung der Debatte in Uganda herangezogen.

Die Bedeutung der Vorbildfunktion anderer Länder des Südens in der sozialen Sicherungsagenda wurde auch stets in meinen Interviews erläutert, denn ein weiterer Hinweis auf deren Rolle waren etwa die ständigen Ländervergleiche mit Uganda - Länder, die bereits soziale Sicherungssysteme initiiert hatten. DRT erarbeitete etwa vergleichende Länderstudien zu sozialer Sicherung. Hier wurden insbesondere Länder herangezogen, die eine ähnliche wirtschaftliche Lage sowie Wirtschaftsleistung wie Uganda vorweisen und bereits soziale Sicherungssysteme für arme und vulnerable Gruppen eingeführt haben. (Rebecca Ssanyu,

Interview 1) Außerdem wurden viele Papiere und Informationsmaterial verfasst, die soziale Sicherungsmaßnahmen anderer afrikanischer Länder zum Inhalt haben. (vgl. The Expanding Social Protection Programme 2012d) Die Erfahrungen anderer Länder sowie die Ländervergleiche in Bezug auf soziale Sicherungsmaßnahmen spielten eine zentrale Rolle. (Sharon Muhwezi, Interview 9) So erwähnte etwa Joseph Bitature, wie Kenia über die Pilotphase hinaus das soziale Sicherungssystem ausweitete und dass diese Expansion der Verdienst aktiv engagierter Abgeordneter zum Thema soziale Sicherung in Kenia war. An diesem Beispiel sieht er etwa die Notwendigkeit zur weiteren Forcierung der Beeinflussung von Abgeordneten in Uganda. (Joseph Bitature, Interview 3)

6.1.5 Zusammenfassung der Ergebnisse und Einschätzung des Kräfteverhältnisses

Nach der durchgeführten Akteursanalyse wurde nun deutlich, dass die Stärkung der sozialen Sicherungsagenda in Uganda ein stark von außen kommender Prozess – in dem internationale und Süd-Süd Akteure eine zentrale Rolle einnahmen - war, der die Voraussetzung für die erst später entwickelte Dynamik im Land bildete. Letztendlich waren es die von Gebern finanzierten Studienreisen sowie die Erfahrungen zu sozialen Sicherungssystemen anderer (Süd-)Länder, die Bewegung in die soziale Sicherungsdebatte brachten und die politischen EntscheidungsträgerInnen von sozialer Sicherung überzeugten, die somit der Einführung des ESP Programmes und insbesondere der SAGE Komponente ermöglichten. Konnten sich die politischen EntscheidungsträgerInnen zuvor wenig unter sozialer Sicherung, sowie den *Impact* von *cash transfer* Programmen vorstellen, änderte sich diese Situation, nachdem diese bereits erfolgreich eingeführte *cash transfer* Programme anderer afrikanischer Staaten vor Ort begutachten konnten. Afrikanische Staaten hatten auf Grund ihrer ähnlichen wirtschaftlichen Lage eine besondere Vorbildfunktion inne. Dies war vor allem für die Argumentation der Finanzierbarkeit solcher Programme von Relevanz. Viele Mythen, die sich um soziale Sicherung drehten, konnten dadurch entkräftet werden.

Allerdings zeigt sich, dass die treibenden Kräfte, zu deren Erfolg zwar die Einführung des Pilotprogrammes zählte, jedoch als nicht allzu stark eingestuft werden können. Skepsis und Vorbehalte sind nach wie vor quer durch die politische Landschaft vorhanden. So steht etwa der aktuelle Finanzminister sozialer Sicherung nach wie vor skeptisch gegenüber. (Rachel Waterhouse, Interview 8) Stewart erinnert sich noch an eine Rede eines hochrangigen Regierungsmitgliedes anlässlich der Einführung des *cash transfer* Programmes. Bei dieser Eröffnungsrede konnte Stewart die Skepsis und Vorbehalte zu sozialer Sicherung des Regierungsmitgliedes heraushören - anhand von Aussagen, wie etwa „[S]ome people are poor because they don't work.“ (David Stewart, Interview 10) Außerdem führt er fort, dass noch „a lot of different people are thinking like that.“ (ebd.) Mit der aktuellen Lage in Uganda werde ich mich jedoch erst in den nächsten Kapiteln spezifischer auseinandersetzen.

Zuvor werde ich mich nochmals kritisch mit Hickeys Modell der Akteure sowie der Verbindung der Politik mit der sozialen Sicherung auseinandersetzen.

Figure 1. The links between politics and social protection: a basic framework

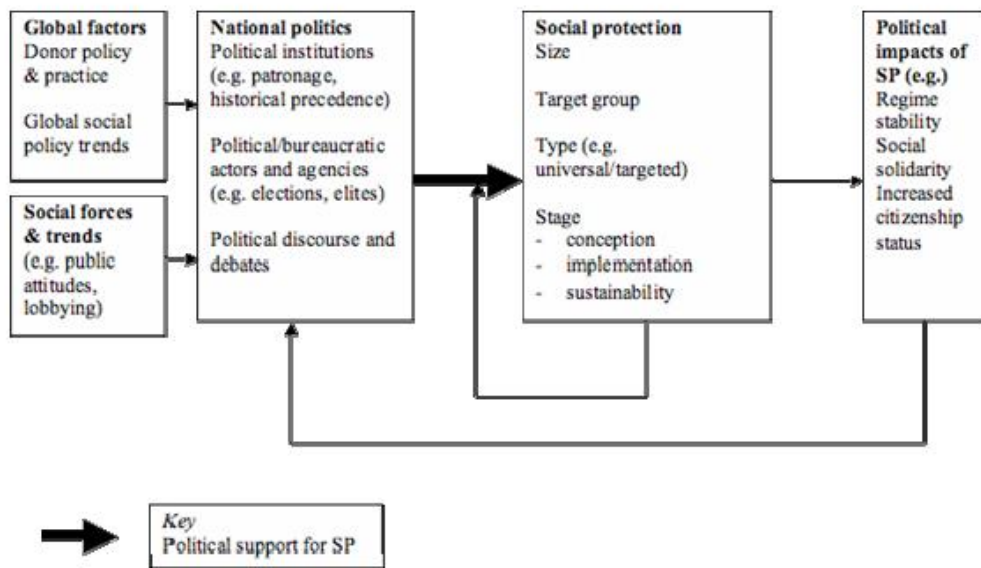


Abbildung 6: Soziale Sicherung und Akteure (Hickey 2007: 3)

Es hat sich zwar herausgestellt, dass die von ihm aufgezählten Akteure sehr wohl involviert sind - etwa soziale „Kräfte“, die sich in Uganda in Form von CSOs herausstellten, sowie globale Akteure und Trends, die auf die nationale Politik Einfluss nehmen; jedoch ist dieses Modell sehr statisch angelegt. Aus der Existenz der Akteure kann noch lange nicht ein Kräfteverhältnis geschlossen werden, das die entscheidenden Treiber in der sozialen Sicherungsdebatte Ugandas darstellt. Hier ist insbesondere wieder auf Esping-Andersen zu verweisen, dessen Betrachtung und Bedeutung der/dem unterschiedlichen Akteursformierungen –sowie -zusammenspiel, der Akteursanalyse eine dynamische Sichtweise verleiht.

So hat sich etwa in Uganda herausgestellt, dass die zivilgesellschaftlichen Organisationen eine eher schwächere Akteursposition einnahmen und stattdessen die globalen Trends und internationale Akteure (im Falle Ugandas das Zusammenspiel von zentralen Gebern wie DFID, aber auch UNICEF, mit Akteuren aus anderen Ländern des Südens, die bereits soziale Sicherungsprogramme initiiert hatten) in der sozialen Sicherungsagenda, die zentraleren Kräfte hinter der Einführung des ESP Programmes waren – ein für lange Zeit stark von außen vorangetriebener Prozess in Uganda. Selbst viele CSOs mussten zunächst von der Sinnhaftigkeit von sozialer Sicherung aufgeklärt werden. Auch die von Hickeys erwähnten Wahlzyklen spielten im Falle der Einführung des ESP Programmes eine eher untergeordnete Rolle, da das Interesse der PolitikerInnen an dieser Form sozialer Sicherungsmaßnahmen, im

Speziellen *cash transfer* Programme mit der Zielgruppe der chronischen Armen, eher gering einzuschätzen war. Wie bereits erläutert, war schlichtweg die Vorstellung den Menschen einfach Geld zu geben für lange Zeit unvorstellbar. Bosworth erinnert sich etwa lediglich an einige wenige „references to pensions by some of the political leaders during a couple of the election campaign.” (Joanne Bosworth, Interview 11) Die Schwerpunkte vieler Programme richteten sich (auch während der Wahlzyklen) eher auf *wealth creation* sowie auf die „aktiven“ Armen, während das Thema chronische Armut wieder an Bedeutung verlor und erst mit der sich nicht einstellenden Verbesserung im Norden wieder aufgegriffen wurde – wie es bereits ausreichend erläutert wurde. Jedoch richtete sich gerade SAGE an Menschen mit geringer Arbeitskraftkapazität, hoher Abhängigkeit sowie an ältere Menschen.

Allerdings kann nicht abgestritten werden, dass während den Studienreisen sehr wohl die Popularität der *cash transfer* Programme den PolitikerInnen vor Augen geführt wurden. „[E]vidence globally show[s] that social protection brings a lot of benefits, probably also the sense [...] that it can also bring political benefits as well.“ (Rachel Waterhouse, Interview 8)

Dass sich die PolitikerInnen jedoch nach der Einführung des Programmes und in der aktuellen Lage – auf Grund der zunehmenden Popularität des *cash transfer* Programmes in Uganda – sozialer Sicherung ganz offensichtlich stärker zuwenden, werde ich im Kapitel zur aktuellen Situation in Uganda noch genauer beleuchten.

7 Aktuelle Entwicklungen: Neue Kräfteverhältnisse?

In den vorangegangenen Kapiteln wurde der Fokus auf die treibenden Kräfte vor der Einführung des Programmes – Kräfteverhältnisse, die auf das Zustandekommen des Programmes wirkten – gesetzt. Die Einführung des Programmes wurde bereits als großer Erfolg gesehen. Nun ist es jedoch in Uganda von zentraler Bedeutung, den Übergang des Programmes von der Pilotphase zu einer Ausweitung auf das gesamte Land zu ermöglichen. Während meiner Interviews wurde mir klar, dass auch die Einführung des Pilotprogrammes eine nicht unbedeutende Dynamik in Gang gesetzt hat. Nicht zuletzt bezeichneten mehrere InterviewpartnerInnen die Einführung des ESP Programmes selbst als einen Meilenstein in der sozialen Sicherungsagenda Ugandas. (David Tumwesigye, Interview 4; Geoffrey Bamuteta, Interview 7; Rebecca Ssanyu, Interview 1) Nicht zuletzt brachte die Dynamik, die mit der Einführung des Programmes mit einherging, die Möglichkeit zur Beobachtung einer sich neu formierenden Akteurskonstellation sowie soziale Kräfte – die zu der Stärkung des Gesellschaftsvertrages in Uganda führen kann. Hickey hat bereits erläutert, dass für die Einführung sowie für die Ausweitung der sozialen Sicherungssysteme jeweils unterschiedliche Akteure bedeutend sein können. (vgl. Hickey 2007) Waren etwa der von außen vorangetriebene Prozess der sozialen Sicherungsagenda Ugandas in Form von globalen Trends und Akteuren von zentraler Bedeutung für letztendliche Genehmigung des Programmes, zeigt sich etwa nach dessen Einführung, dass dieses einen bedeutenden Schritt zu einer sich allmählich stärker bildenden Mobilisierung von internen Kräften innerhalb des Landes, die die soziale Sicherungsdebatte in Uganda voranbringen, darstellte, wie ich im Verlauf der nächsten Kapitel noch erläutern werde. Soziale Sicherung wird nun vermehrt von internen Kräften des Landes vorangetrieben, wie sich noch herausstellen wird. Im Weiteren werde ich zunächst auf die Erfolge, aber auch die Herausforderungen nach der Einführung des Programmes näher eingehen, bevor ich abschließend mit den zentralen Treibern in der aktuellen sozialen Sicherungsagenda Uganda und dem sich neu abzeichnenden Kräfteverhältnis beschäftigen werde.

7.1 Bisherig erzielte Erfolge und aktuelle Situation

Die Einführung des Pilotprogrammes stellte einen wichtigen ersten Schritt zur Ausweitung der *cash transfers* auf das gesamte Land dar. Wie bereits erwähnt ist das Programm noch bis 2015 in der Pilotphase und wird von den Gebern bis zu diesem Zeitpunkt auch zum Großteil finanziert. Bis 2015 sollen insgesamt 600.000 Bezugsberechtigte, das in etwa 95.000 Haushalten entspricht, abgedeckt werden durch SAGE. (vgl. Kapitel 5.1.2) Allerdings soll

dies erst den Anfang in Uganda darstellen. Ziel ist es, das Programm auf das gesamte Land auszuweiten. „[B]asically the vision is to ensure the most vulnerable are protected from economic and social risks“. (Geoffrey Bamuteta, Interview 7) Das Pilotprogramm hat zudem die bedeutende Funktion der Generierung von Beweisen, die Argumente für soziale Sicherung liefern und einen Beitrag zur Entwicklung einer sozialen Sicherungspolitik Ugandas leisten sollen. „[T]he evidence they generate from this pilot is feeding to the policy development process.“ (Linda Nakakande, Interview 5)

An das ESP Programm sind somit hohe Erwartungen geknüpft. Nachdem die Erfolge im Ausland vorgeführt wurden, ist es jedoch von zentraler Bedeutung, auch den bereits erwähnten notwendigen Beweis für die positiven Auswirkungen der sozialen Sicherungsmaßnahmen auch *in* Uganda zu erbringen. „[E]ven when here is evidence in other countries, [...] I think that the impact evaluation is really important“. (David Stewart, Interview 10) Weiters führt Stewart aus, dass die Menschen in Uganda „are very open to evidence and to see what’s really happening.“ (ebd.) Die SAGE Komponente des Programmes, also das *cash transfer* Programm, selbst gilt als zentraler Motor in der Schaffung von Bewusstsein und Verständnis für soziale Sicherung und für die Erbringung des notwendigen Beweises für die Sinnhaftigkeit des Programmes im Land. Obwohl die ersten Zahlungen erst im September 2011 erfolgten, konnten bereits sichtliche positive Auswirkungen festgestellt werden. „[I]t reaches out and targets the poor and vulnerable and gives them something tangible and so it kind of gives the government a visibility.“ (David Tumwesigye, Interview 4) So konnten bereits jetzt Mythen der sozialen Sicherung widerlegt werden, wie etwa der Missbrauch des Geldes. Das gewünschte Ziel des Programmes war es den armen und vulnerablen Menschen zu helfen, einen minimalen Lebensunterhalt sowie eine Existenzgrundlage zu haben und Zugang zu Gesundheitsleistungen sowie Bildung für die Enkelkinder zu ermöglichen. (ebd.) Diese hohen Erwartungen an das Programm konnten bereits erfüllt werden. „[T]he senior citizens have spent so well that the local politicians, the local governments are so impressed that they actually said that this is one of the best programme they have ever seen.“ (ebd.)

Das *Policy* Komponente des Programmes ist jedenfalls auch von Relevanz in Bezug auf die Voranbringung der sozialen Sicherungsdebatte und der Entwicklung einer sozialen Sicherungspolitik für Uganda. Erfolge lassen sich etwa durch mittlerweile gemeinsam von Akteuren, wie der vom ESP Sekretariat und *social protection sub-committee* erarbeiteten Definition von sozialer Sicherung, die auch den ugandischen Kontext berücksichtigt, sehen.

Es besteht nun ein Konsens auf eine breit angelegte Definition zu sozialer Sicherung in Form von Instrumenten, die David Tumwesigye vom ESP Sekretariat ausführlich im Interview erläuterte:

- The first one is **social assistance** or direct income support which is basically regular transfers of cash or in kind to vulnerable people so that they can maintain a level of consumption and to prevent them from risks and poverty.
- The second one is **social insurance**, which is those provisions what people make contributory to make sure that in case there is any incontinence or interrupts the flow of their regular source of income, whether it's natural or life cycle risks that they are actually able to mitigate against those with social insurances.
- The other one is **personal care services**, which is basically about things like reception homes for children or programmes for people who are actually unable to take care about themselves.
- [A]nother kind of much broader instrument, which is really a categorization of all those initiatives that support poor and vulnerable people to access [...] complementary services [...] like primary school, feeding programmes.

(David Tumwesigye, Interview 4)

Aktuell arbeitet das *sub-committee* auch an der Entwicklung eines Rahmens für eine umfassendere soziale Sicherungspolitik in Uganda, der bis 2013 stehen soll. (Geoffrey Bamuteta, Interview 7) Zur weiteren Forcierung von Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung in der politischen Landschaft werden auch weiterhin zahlreiche Workshops und Trainings, etwa für Abgeordnete, organisiert. So gab es z.B. Ende Mai einen Workshop zu sozialer Sicherung für diese Zielgruppe. Weitere Maßnahmen sind etwa organisierte Feldausflüge zu den Distrikten, die im Rahmen des Pilotprogrammes, ausgewählt wurden. Dazu zählt etwa auch der bereits erwähnte Feldausflug nach Kiboga, der am 1. Juni 2012, stattfand. (Sulaiman Madada, Interview 2) Da ich bei diesem Feldausflug, der vom ESP Sekretariat organisiert wurde, auch anwesend war, bekam ich – wie die eingeladenen Abgeordneten - auch einen Einblick in das Programm vor Ort. Konkret wurden bei diesem Ausflug einzelne Haushalte, die entweder vom SCG oder der VFC profitieren, besucht, im Rahmen dessen die EmpfängerInnen vor den PolitikerInnen ihre Meinung zu diesem Programm kundtaten und auch berichteten, für welche Zwecke sie ihr Geld nutzten, aber auch auf Probleme und Herausforderungen hinwiesen.

7.2 Herausforderungen

Auch wenn bereits viele Erfolge erzielt wurden, stehen Uganda noch weitere Herausforderungen bevor. Nach wie vor ist eine nachhaltige Finanzierung von Seiten der ugandischen Regierung noch nicht zugesagt worden. Soziale Sicherung wird zwar als prioritäres Thema festgehalten, jedoch ist es noch nicht ausfinanziert. (Beatrice Okillan,

Interview 6; David Stewart, Interview 10) Außerdem gibt es weiterhin massive Engpässe in den Kapazitäten auf Distriktebene, allen voran Personalmangel, da „[f]or several years, there has been a freeze on civil service recruitments.“ (David Tumwesigye, Interview 4) Ein weiteres Problem stellt nach wie vor das Registrierungssystem dar, da viele ugandische BürgerInnen keine Geburtsurkunde haben. (ebd.) Aus diesem Grund ist auch die Bestimmung des Alters der Menschen für den SCG schwierig. Auch die Bestimmung der Zielgruppe ist noch nicht am Ende angelangt, insbesondere was den VFG angeht. Während der SCG sich diesbezüglich als relativ unproblematisch darstellt, weil alle älteren Menschen mit dem Erreichen des 65. bzw. den 60. Lebensjahres in Karamoja davon profitieren, gestaltet sich die Bestimmung der Zielgruppe beim VFG bereits um einiges komplexer. (David Stewart, Interview 10) Die Bestimmung der Zielgruppe wird nach wie debattiert. „[T]here is still debate if this is where we want to go, we want to target other categories, categories of more vulnerable and more people.“ (Beatrice Okillan, Interview 6)

Obwohl bereits viel Arbeit in Bezug auf die Stärkung und Verbreitung des Verständnisses zu sozialer Sicherung gesteckt wurde und noch immer wird, gibt es weiterhin Akteure, die skeptisch sind – allen voran Akteure im MoF. „[I]n the finance ministry it’s still not very distinct from other protection things that our country is doing.“ (Sharon Muhwezi, Interview 9) Wie bereits erwähnt, steht auch der aktuelle Finanzminister sozialer Sicherung nach wie vor mit Skepsis gegenüber. (Rachel Waterhouse, Interview 8) Somit unterliegt soziale Sicherung einem nach wie vor anhaltenden Verfechtungs- und Legitimationsprozess; ein umkämpftes Terrain, das noch weiterhin einem stärkeren Bewusstseinsschaffungsprozess sowie Beeinflussung der politischen EntscheidungsträgerInnen bedarf.

7.3 Bewusstsein für soziale Sicherung und zentrale Akteure in der aktuellen sozialen Sicherungsagenda Ugandas

Es stellte sich heraus, dass nach der Einführung des Programmes und insbesondere in der aktuellen Lage andere (jedoch nicht unbedingt neu aufgetretene) Akteure als Treiber der sozialen Sicherungsdebatte an Bedeutung in Uganda zugenommen haben, während die zuvor dominanten Akteure, wie etwa die Geber, an Bedeutung einbüßen mussten. Wurde soziale Sicherung lange Zeit von außen vorangetrieben, zeigt sich nun allmählich, dass die Debatte mittlerweile ein vermehrter *interner* Prozess in Uganda ist. Die Dynamik des Programmes brachte somit ein verändertes Akteurskräfteverhältnis mit sich, das ich im Weiteren näher analysieren werde.

7.3.1 Die Rolle des ESP Sekretariats

Das kurz vor der Genehmigung des ESP Programmes eingesetzte Sekretariat, das dem MoGLSD untergliedert ist, hat aktuell eine Führungsrolle in der sozialen Sicherungsagenda Ugandas inne. So betonte Stewart etwa, dass das Sekretariat im Vergleich zu anderen Ländern sehr stark ist.

[T]he secretariat is incredibly strong. [...] [I]n other countries it would be UNICEF, who would be saying we have to put the schedule to do that. The ministry can do that now. So, our role then can be that much lesser. It's more an advisory role than a leading role because the ministry has it under control. (David Stewart, Interview 10)

Dies deutet stark daraufhin, dass die soziale Sicherungsagenda von extern vorangetriebenen Kräften zu einem deutlich erstarkten internen Prozess in Uganda führte. Auch VertreterInnen der CSOs erwähnen das Sekretariat als zentralen Akteur in der sozialen Sicherungsagenda Ugandas. (Rebecca Ssanyu, Interview 1; Geoffrey Bamuteta, Interview 7) Auch Waterhouse von DFID erwähnte die enge Zusammenarbeit mit dem ESP Sekretariat. (Rachel Waterhouse, Interview 8) Die Führungsrolle des Sekretariats im *policy* Bereich des Programmes kann auch in der Organisation und Veranstaltung der zahlreichen Workshops und Feldausflüge, wie etwa jener nach Kiboga, für politische EntscheidungsträgerInnen gesehen werden. Diese Maßnahmen wurden nämlich vom ESP Sekretariat forciert und organisiert. (Sulaiman Madada, Interview 2) Außerdem wurden etwa auch die letzten Studienreisen, wie etwa die Reise nach Brasilien im Jahr 2012, vom ESP Sekretariat arrangiert. (Rachel Waterhouse, Interview 8) Waren es früher vornehmlich die Geber und internationale Akteure, die das Verständnis von sozialer Sicherung im Land verbreiten wollten und die politischen EntscheidungsträgerInnen beeinflussten, nimmt jetzt das Sekretariat diese Schlüsselrolle ein und unterstützt das MoGLSD in ihrer Rolle als führendes Ministerium im Bereich der sozialen Sicherung. Diese Rolle des Sekretariats wird auch etwa vom MoF anerkannt, da dieses das ESP Sekretariat als zentralen Ansprechpartner zu Fragen zu sozialer Sicherung sieht, wie David Tumwesigye an einem konkreten Beispiel festhält:

[T]hey have seen the analytical work we have done in the social protection policy [...] and so some time last year they approached and said, would you be able to contribute to a chapter on the equality of opportunity on social protection in the poverty status report. (David Tumwesigye, Interview 4)

Das Sekretariat forciert seine Zusammenarbeit auch stark mit dem *social protection sub-committee*, Forschungseinrichtung (wie etwa dem *Economic Policy Reserach Centre*) und Universitäten sowie mit CSOs. David Tumwesigye erwähnte hierbei explizit DRT, *HelpAge* sowie das NGO Forum. (ebd.) Die CSOs nehmen vor allem eine aktive Rolle im Monitoring ein. (Linda Nakakande, Interview 5)

7.3.2 Steigende Nachfrage in der Bevölkerung

Das ESP Programm wird sehr positiv in der Bevölkerung aufgenommen. „It is very popular in the districts where it's being implemented.” (Rachel Waterhouse, Interview 8) Blieb das Verständnis um soziale Sicherung lange Zeit auch in der Bevölkerung eher beschränkt, kann diesbezüglich nach der Einführung des Pilotprogrammes eine Änderung festgestellt werden. Knapp ein Jahr nach den ersten Geldtransfers in den Pilotdistrikten, kann öffentliche Nachfrage in der Bevölkerung nach einer Ausweitung des Programmes auf weitere Distrikte - insbesondere von jenen Nachbarbezirken, die nicht im Pilotprogramm berücksichtigt wurden - festgestellt werden. (David Tumwesigye, Interview 4; Joseph Bitature, Interview 3) „[T]he neighbouring districts, people in the neighbouring districts are also asking for it. I mean people in other districts hear about it. They want to be included“. (Rachel Waterhouse, Interview 8) Die Stimmen in der Bevölkerung nach einer Forderung zur Ausweitung des Programmes werden lauter. „[T]he voices from older persons, the voices from organisations, the voices from human rights activists, they are saying it's a good programme. Let it extend everywhere.“ (Joseph Bitature, Interview 3)

Die Popularität des Programmes führte auch zu einem steigenden Interesse der PolitikerInnen an sozialer Sicherung, wie ich im folgenden Kapitel spezifischer erläutern werde.

7.3.3 Politische Akteure

Mit der Einführung des Programmes wurden nun allmählich auch die Politiker zum Thema soziale Sicherung aktiver. Dies ist auch etwa auf die Popularität des Programmes zurückzuführen. (David Stewart, Interview 10) „That demand has also brought on board the politicians.” (Geoffrey Bamuteta, Interview 7) Es wurde bereits ein intensiverer *advocacy* Prozess zur Ausweitung des Programmes in Gang gesetzt, mit dem Ziel einer umfassenden Abdeckung im Land. (Rebecca Ssanyu, Interview 1) „There is emerging consensus among politicians that even before the pilot ends, the programme needs to be scaled up.” (David Tumwesigye, Interview 4) Dies ist, unter anderem, auch durch den bisherigen positiven *Impact* und die Beliebtheit des Programmes in der Bevölkerung begründet. So haben etwa ältere Menschen, die vom SCG profitieren, ihre monatliche Pension so gut eingesetzt, „that the local politicians, the local governments are so impressed that they actually said that this is one of the best programmes they have ever seen.“ (ebd.) Die *local governments* in diesen Distrikten sind demnach besonders von diesem Programm angetan und setzen sich für eine Ausweitung ein. (David Tumwesigye, Interview 4) Auch die Abgeordneten interessieren sich zunehmend für das Programm „because for them it means more votes.“ (Joseph Bitature,

Interview 3) Rachel Waterhouse diagnostiziert diesbezüglich ein gewisses Selbstinteresse der PolitikerInnen. (Rachel Waterhouse, Interview 8) In den letzten Monaten hat sich eine parlamentarische Arbeitsgruppe gebildet, die sich mit dem Thema soziale Sicherung beschäftigt, an der bereits 70 Abgeordnete beteiligt sind. (Rebecca Ssanyu, Interview 1) Viele Abgeordnete setzen sich bereits für eine Ausweitung des Programmes auf weitere Distrikte ein. „It is now that SAGE is implemented in some districts that other politicians are saying, bring it to my district.“ (ebd.) Wenn das Geld für eine Abdeckung im gesamten Land fehlt, sollten vorzugsweise lieber weniger *sub-counties*, jedoch dafür mindestens ein *sub-county* in allen Distrikten nach Ansicht der PolitikerInnen abgedeckt werden. (David Tumwesigye, Interview 4; Rebecca Ssanyu, Interview 1) Dies zeigt wiederum eine starke Orientierung an Wählerstimmen von Seiten der PolitikerInnen.

Das Interesse der PolitikerInnen an diesem Programm sieht Geoffrey Bamuteta von UCRNN vor allem in der Popularität der Geldtransfers in der Bevölkerung begründet. „So, in terms of advocacy, the pilot has generated demand, which is helping advance the programme“ (Geoffrey Bamuteta, Interview 7) Sowohl Politiker des regierenden NRM, als auch Oppositionsparteien, wie das FDC und die DP, haben in ihren Manifesten soziale Sicherung, etwa in Form von einer direkten Einkommensunterstützung für ältere Menschen, festgehalten. (David Tumwesigye, Interview 4; Sulaiman Madada, Interview 2) Auch Rebecca Ssanyu und Joseph Bitature bestätigten, dass das Interesse an sozialer Sicherung sowohl bei dem NRM, als auch bei den Oppositionsparteien gestiegen ist. (Geoffrey Bamuteta, Interview 7; Joseph Bitature, Interview 3; Rebecca Ssanyu, Interview 1) Dieses stärkere Interesse an sozialer Sicherung ist jedoch nicht ohne Eigennutz verbunden. „[N]ow that even all the political parties are trying to pick it up, I’m sure the government and the subsequent want to make sure that it takes credit.“ (Geoffrey Bamuteta, Interview 7)

Waterhouse sieht eine gemischte Zustimmung von Seiten der entscheidenden MinisterInnen. „[S]ome of the state ministers are about the whole idea supportive“. (Rachel Waterhouse, Interview 8) Auch Stewart bestätigt eine teilweise große parteiübergreifende Zustimmung für das Programm. „[W]ith a lot of the MPs cross-party, you have people who believe in this programme and this sort of approach.“ (David Stewart, Interview 10) Die größte Opposition ist jedoch weiterhin das MoF, das vor allem Herausforderungen in einer nachhaltigen Finanzierung sieht. (David Stewart, Interview 10; Rachel Waterhouse, Interview 8) Die Finanzierungsproblematik wird nach wie vor in den Mittelpunkt der sozialen Sicherungsdebatte in Uganda gestellt, auch wenn der bereits überzeugte Minister Sulaiman

Madada betont, dass „sustainability is not all about money. It is about people appreciating and understanding the role of social protection.” (Sulaiman Madada, Interview 2) Wie bereits erwähnt, steht der aktuelle Finanzminister sozialer Sicherung weiterhin skeptisch gegenüber.

Zwar kann von einer durchwegs stärker werdenden Befürwortung der PolitikerInnen gesprochen werden, jedoch kamen während meiner Interviews auch einige Zweifel zur tatsächlichen Umsetzung in Taten von Seiten der PolitikerInnen zum Ausdruck. „In the political parties, they are mentioning it but you know, sometimes politicians say right one thing and then say one thing and do another.” (Joseph Bitature, Interview 3) Auch Stewart wies daraufhin, dass sich der politische Wille noch in konkreten Taten zeigen muss. (David Stewart, Interview 10) Eine konkrete Tat wäre die Zustimmung im Parlament für eine Erhöhung des Budgets für soziale Sicherung, um die zum Zeitpunkt meines Forschungsaufenthaltes gekämpft wurde.

7.3.4 Conclusio

Wie sich zeigt, hat sich die Akteurskonstellation nach der Einführung des Programmes gewandelt. Spielten etwa internationale Akteure – Süd-Süd Kooperation und Geber – vor der Einführung des Programmes, als Treiber in der sozialen Sicherungsdebatte Ugandas eine zentrale Rolle; kann in der aktuellen Situation ein erstarkter interner Prozess in der sozialen Sicherungsagenda Ugandas beobachtet werden, da interne Kräfte – ugandische Akteure – an Bedeutung zulegen. So unterstützt das ESP Sekretariat die Führungsrolle des MoGLSD in der sozialen Sicherungsagenda. Die Geber sind zwar nach wie vor präsent, unter anderem auf Grund der Finanzierung, aber auch technische Hilfe für die Umsetzung des Pilotprogrammes; jedoch rücken diese vermehrt in den Hintergrund der Debatte und nehmen eine beratende Rolle ein. Die Einführung des ESP Programmes brachte eine wesentliche Dynamik in die soziale Sicherungsagenda mit sich. Das Konzept und die Bedeutung von sozialer Sicherung konnte in Uganda verbreitet werden. Der Anstieg des öffentlichen Interesses sowie der Nachfrage des Programmes in der Bevölkerung, allen voran in anderen Distrikten, die bisher nicht vom Pilotprogramm profitieren, stieg an. Der bisherige *Impact* des Programmes führte nicht nur zu dessen Popularität, sondern auch zu einem weiteren Beweis, dass die Mythen, die sich um soziale Sicherung drehten, weiter widerlegt werden konnten. Bisher konnte eine Befürchtung des Missbrauchs der Geldtransfers durch die EmpfängerInnen nicht bestätigt werden. Die Popularität des Programmes und die steigende Nachfrage in der Bevölkerung holten schließlich auch PolitikerInnen quer durch die Parteienlandschaft mit an Bord, die sich mit sozialer Sicherung beschäftigten. Hielt sich das Interesse der PolitikerInnen vor der Einführung des Programmes noch im bescheidenen Rahmen, zeigt sich nun ein anderes Bild. Nicht zuletzt verspricht die Popularität des Programmes in der Bevölkerung auch Wählerstimmen.

Auch die politische Basis – die *local governments* – sehen das ESP Programm als vielversprechend an. Die Zustimmung resultierte nicht zuletzt daraus, dass diese bisherigen positiven Auswirkungen des SAGE vor Ort beobachten werden konnten. Außerdem trägt die vermehrte Zusammenarbeit der zentralen Akteure in den Komitees sowie dem Sekretariat zu einer besseren Koordinierung sowie zu einer gemeinsamen Entwicklung einer nationalen sozialen Sicherungspolitik bei. Die bereits erfolgte Einigung auf eine gemeinsame Definition der sozialen Sicherung sowie das Identifizieren der Instrumente wird auch die Ausarbeitung einer sozialen Sicherungspolitik erleichtern, die für 2013 erwartet wird.

Nichtsdestotrotz kann durch das steigende Interesse an sozialer Sicherung quer durch das Land nicht über die zahlreichen Herausforderungen hinweg gesehen werden. Es gibt weiterhin viele Opponenten in der sozialen Sicherungsagenda Ugandas. Neben der Mobilisierung der politischen Akteure für eine Ausweitung des Programmes wird die Überzeugung der nach wie vor skeptischen EntscheidungsträgerInnen, allen voran im MoF, noch eine schwierige, aber auch entscheidende Aufgabe darstellen, damit das derzeitige Pilotprogramm letztendlich auf das gesamte Land ausgeweitet wird.

8 Literatur

- African Elections Database (2011): Elections in Uganda.
<http://africanelections.tripod.com/ug.html> [Zugriff: 19.03.2012]
- Afrikanische Union (2006): The Livingstone Call for Action. Intergovernmental Regional Conference on A Transformative Agenda for the 21st Century: Examining the Case for Basic Social Protection in Africa. Livingstone, 20.-23. März 2006.
- Afrikanische Union (2008): First African Union Conference of Ministers in Charge of Social Development. Towards a Sustainable Social Development Agenda for Africa. http://www.ipc-undp.org/doc_africa_brazil/Update_AUprocess.pdf [Zugriff: 08.03.2012]
- Afrikanische Union (2010): AU Conference of Ministers of Social Development Kicks Off. <http://allafrica.com/stories/201011260599.html> [Zugriff: 09.03.2012]
- Andrade, Melissa (2008): Africa-Brazil Cooperation Programme on Social Protection: Background, Challenges and Perspectives. International Policy Center for Inclusive Growth.
- Arts, Wil A./Gelissen, John (2010): Models of the Welfare State. In: Castles, Francis G. (et al.) (Hg.): The Oxford Handbook of the Welfare State. Oxford: Oxford University Press, 569-583.
- CIA World Factbook (2012): Country Comparison: Distribution of family income. Gini index. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2172rank.html> [Zugriff: 29.03.2012]
- Cooper, Ros (et al.) (2006): Social Protection and Health: Experiences in Uganda. In: *Development Policy Review*, 24/3, 339-356.
- Davies, Mark (2012): Report on Consultation meeting with Member States for the Communication on Social Protection in the EU Development Cooperation. Brüssel: Europäische Kommission.
- Deacon, Bob (2007): Global Social Policy & Governance. Los Angeles [u.a.]: Sage.
- Devereux, Stephen/Sabates-Wheeler, Rachel (2004): Transformative Social Protection. Institute for Development Studies. IDS Working Paper 232.
<http://www.ids.ac.uk/files/Wp232.pdf> [Zugriff: 27.02.2012]
- Development Research and Training (2006): A Social Protection agenda for Uganda's Poorest of the Poor. 2/2006. Kampala: Chronic Poverty Research Centre.
- DRT (2005): Chronic Poverty in Uganda. The Policy Challenges? A simplified version of the Uganda Chronic Poverty Report 2005. Kampala: Chronic Poverty Research Centre.
- ESP Uganda (2012): Management structures.
<http://www.socialprotection.go.ug/whoweare.php> [Zugriff: 15.08.2012]
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Europäischer Entwicklungsbericht (2010): Soziale Sicherung für inklusive Entwicklung. Eine neue Perspektive in der Zusammenarbeit zwischen der EU und Afrika. Brüssel: Europäische Union.

Europäische Kommission (2011): Public Consultation: Social Protection in EU Development Cooperation. Issues Paper. Brüssel: Europäische Kommission.

GFN-SSR (2008): War-to-Peace Transition: The Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants in Uganda. http://www.ssrnetwork.net/document_library/detail/3221/war-to-peace-transition-the-demobilization-and-reintegration-of-ex-combatants-in-uganda [Zugriff: 03.04.2012]

Girke, Peter (2008): Parteienentwicklung in Uganda. http://www.kas.de/wf/doc/kas_15049-1522-1-30.pdf?081112172155 [Zugriff: 15.03.2012]

GIZ (2011a): Uganda. Geschichte und Staat. <http://liportal.inwent.org/uganda/geschichte-staat.html> [Zugriff: 17.03.2012]

GIZ (2011b): Uganda. Gesellschaft. <http://liportal.inwent.org/uganda/gesellschaft.html> [Zugriff: 23.03.2012]

GIZ (2011c): Uganda. Wirtschaftssystem und seine Sektoren. <http://liportal.inwent.org/uganda/wirtschaft-entwicklung.html> [Zugriff: 17.03.2012]

Golooba-Mutebi, Frederick/Hickey, Samuel (2009): Governing chronic poverty under inclusive liberalism: The case of the Northern Uganda Social Action Fund. Working Paper 150.

Gross, Rebecca (2007): Definitions of Key Social Protection Terms from other Donors. USAID Knowledge Services Center.

Hassel, Susanne (2011): Child Protection in Northern Uganda. Die Umsetzung von Kinderrechten in Post-Konflikt-Situationen. Diplomarbeit Universität Wien.

Haggard, Stephen/Kaufman, Robert (2008): *Development, Democracy, and Welfare States. Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton & Oxford.

Hasse, Raimund (2003): Wohlfahrtspolitik und Globalisierung. Zur Diffusion der World Polity durch Organisationswandel und Wettbewerbsorientierung. Opladen: Leske + Budrich.

Henkel, Michael (2002): Sozialpolitik in Deutschland und Europa. Erfurt: Landeszentrale für politische Bildung Thüringen.

Hickey, Samuel (2003): The Politics of Staying Poor in Uganda. *CPRC Working Paper*. Manchester: IDPM/Chronic Poverty Research Centre.

Hickey, Samuel (2007): Conceptualising the Politics of Social Protection in Africa. Manchester: Brooks World Poverty Institute, University of Manchester.

Hickey, Samuel (2010): The politics of social protection in Africa: What do we get from a „social contract“ approach? Paper prepared for the Conference on “Experiences and lessons

from social protection programmes across the developing world: what role for the EU?”, organised by the European Report of Development in Paris, France, 17-18 June, 2010.

Hickey, Samuel (2011): Beyond the poverty agenda? Insights from the new politics of development in Uganda. Chronic Poverty Research Centre.

ILO (2011a): The Right to Social Security.

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=2566#00> [Zugriff: 27.02.2012]

ILO (2011b): The strategy for the extension of social security.

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=2505> [Zugriff: 28.02.2012]

IndexMundi (2011a): Total fertility rate. TOP 100.

<http://www.indexmundi.com/g/r.aspx?t=100&v=31&l=en> [Zugriff: 24.03.2012]

IndexMundi (2011b): Uganda Einwohnerzahl Profil 2011.

http://www.indexmundi.com/de/uganda/einwohnerzahl_profil.html [Zugriff: 24.03.2012]

IPC-IG (2012a): About us. Who we are. South-South Learning on Social Protection.

<http://south-south.ipc-undp.org/about-us> [Zugriff: 07.03.2012]

IPC-IG (2012b): African Union Conference of Ministers for Social Development.

<http://south-south.ipc-undp.org/component/k2/item/168-african-union-conference-of-ministers-for-social-development> [Zugriff: 08.03.2012]

IPC-IG (2012c): What is the programme? South-South learning on Social Protection.

<http://south-south.ipc-undp.org/about-us/item/154-what-is-the-programme?> [Zugriff: 07.03.2012]

ISSA (2010): Programm Bolsa Familia. Eine Praxis des Ministeriums für soziale Vorsorge. Brasilien: Ministerium für soziale Vorsorge.

Jakobeit, Cord (1999): Die Weltbank und "Menschliche Entwicklung". Ein neuer strategischer Ansatz aus Washington. <http://www.inwent.org/E+Z/zeitschr/ez599-3.htm> [Zugriff: 02.03.2012] [Gedruckt erschienen in: E + Z – Entwicklung und Zusammenarbeit, 5, 124-125.].

Jolly, Richard (1991): Adjustment with a Human Face: A UNICEF Record and Perspective on the 1980s. In: *World Development*, 19/12, 1807-21.

Kaduru, Rosemary (2011): Chronic Poverty in Uganda. Is anyone listening? In:

<http://www.chronicpoverty.org/uploads/assets/files/LDCIV/Uganda.pdf> [Zugriff: 05.09.2012]

Kagumire, Rosebell (2009): Public health insurance in Uganda still only a dream.

<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2630345/> [Zugriff: 16.04.2012]

Kappel, Robert (et al.) (2005): Uganda: No More Pro-poor Growth? In: *Development Policy Review*, 23/1, 27-53.

Kasente, Deborah (et al.) (2002): Social security systems in Uganda. In: *Journal of Social Development in Africa*, 17/2, 157-183.

Knirsch, Thomas S./Hilberer, Wolfgang (2001): Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in Uganda. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.

Lwanga-Ntale, Charles (et al.) (2008): Social Protection in Uganda: A call for action. Kampala: Chronic Poverty Research Centre.

Lirri, Evelyn (2008): Uganda: Ministry Pushes for Health Insurance Scheme.
<http://allafrica.com/stories/200807280117.html> [Zugriff: 16.04.2012]

MoFPED (2011): The Background to the Budget 2011/12 Fiscal Year. Kampala: Ministry of Finance, Planning and Economic Development.

MoLG (2012): Ministry Mission. <http://www.molg.go.ug/index.php/about-the-ministry/ministry-mission> [Zugriff: 19.03.2012]

Mubazi, John Kigongo E. (1999): Stabilisation and structural adjustment in Uganda. Dissertation Wirtschaftsuniversität Wien.

Mugambe, Beatrice (2006): Targeting and protecting the chronically poor in Uganda: A case for the elderly. Kampala: Chronic Poverty Research Centre.

Mugerwa, Yasiin (2007): Uganda: Government to pay Pensioners in September.
<http://allafrica.com/stories/200706181851.html> [Zugriff: 27.03.2012]

Ntale, C. (2007): National Experience of Social Transfer Programmes in Uganda.
<http://www.ipc-undp.org/publications/cct/africa/NationalExperienceSocialTransferProgrammesUganda.pdf>
[Zugriff: 27.03.2012]

Obot, David (2008): Right to social security: Ugandan policies and coverage. Kampala: Deniva

OECD (2009): Promoting Pro-Poor Growth. Social Protection. DAC Network on Poverty Reduction (POVNET). <http://www.oecd.org/dataoecd/63/10/43514563.pdf> [Zugriff: 24.02.2012]

ÖFSE (2002): Länderprofil Uganda. <http://www.oefse.at/Downloads/laender/uganda03.pdf>
[Zugriff: 15.03.2012]

ÖFSE (2009): Länderinformation Uganda.
<http://www.oefse.at/publikationen/laender/uganda.htm> [Zugriff: 17.03.2012]

Okurut, Francis Nathan (et al.) (2004): Microfinance and poverty reduction in Uganda: Achievements and challenges. Economic Policy Research Centre (EPRC), Kampala.

Ouma, Stephen (1995): The Role of Social Protection in the Socioeconomic Development of Uganda. In: *Journal of Social Development in Africa*, 10/2, 5-12.

Peters, Jürgen (2006): Norduganda – ein unendlicher Konflikt? Internationale Entwicklungszusammenarbeit Referat Afrika. Bonn: Friedrich-Ebert Stiftung.

RIATT (2011): An analysis of intergenerational issues between older caregivers and children in the context of AIDS. A review of the challenges obligations and the way forward. <http://www.riatt-esa.org/resources/analysis-intergenerational-issues-between-older-caregivers-and-children-context-aids-revie> [Zugriff: 30.03.2012]

Rudra, Nita (2007): „Welfare States in Developing Countries: Unique or Universal?“. In: *Journal of Politics*, 69/2, 378-396.

Schmid, Josef (2010): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.

Shepherd, Andrew (et al.) (2004): Policy Paper on Social Protection. Overseas Development Institute for DFID. http://www.odi.org.uk/Africa_Portal/pdf/Social_Protection_1309.pdf [Zugriff: 27.02.2012]

The Expanding Social Protection Programme (2012a): All you need to know about Uganda's Senior Citizens Grants & Vulnerable Family Grants. Kampala: MoGLSD

The Expanding Social Protection Programme (2012b): Frequently asked questions. Senior Citizens Grants and Vulnerable Family Grants. Kampala: MoGLSD

The Expanding Social Protection Programme (2012c): Income Security for All Ugandans in Old Age. Kampala: MoGLSD

The Expanding Social Protection Programme (2012d): Social Protection in Africa. A Brief Summary of Initiatives around the Region. Kampala: MoGLSD

The World Bank (2001): Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard. <http://go.worldbank.org/D4GM6AG850> [Zugriff: 27.02.2012]

The World Bank (2002): Northern Uganda Social Action Fund. Integrated Safeguards Data Sheet. http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/08/27/000094946_02080604013327/Rendered/PDF/multi0page.pdf [Zugriff: 14.04.2012]

The World Bank (2003): Social Risk Management: The World Bank's Approach to Social Protection in a Globalizing World. Washington, D.C.: The World Bank.

- The World Bank (2005): Urban informal sector in Uganda. Presented during the key labour market issues course.
http://info.worldbank.org/etools/docs/library/211247/Uganda_Urban%20Informal%20Sector.pdf [Zugriff: 12.09.2012]
- The World Bank (2010): Uganda. Data Profile. http://ddp-ext.worldbank.org/ext/ddpreports/ViewSharedReport?&CF=&REPORT_ID=9147&REQUEST_TYPE=VIEWADVANCED [Zugriff: 20.03.2012]
- Tino-Otim, Rose (2008): Policy or Programme Failure? What Accounts for Persistent Poverty in Northern Uganda? DRT Working Paper 1.
- Twimukye, Evarist (2011): Economic policies in Uganda and the principles of social market economy. Kampala: Konrad-Adenauer-Stiftung. http://www.kas.de/wf/doc/kas_23146-1522-1-30.pdf?110627114329 [Zugriff: 30.03.2012]
- UNDP (2012a): Uganda. Country Profile: Human Development Indicators. <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/UGA.html> [Zugriff: 21.03.2012]
- UNDP (2012b): Why social protection? <http://www.ipc-undp.org/pages/newsite/menu/socialprotection/whysocialprotection.jsp?active=3> [Zugriff: 27.02.2012]
- UNDP International Poverty Centre (2006): Poverty in Focus: Social protection: the role of cash transfers. <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus8.pdf> [Zugriff: 27.02.2012]
- UNDP Uganda (2012a): MDGs in Uganda. Meeting the goals in Uganda. <http://www.undp.or.ug/mdgs/25> [Zugriff: 21.03.2012]
- UNDP Uganda (2012b): Uganda facts and figures. <http://www.undp.or.ug/resources/45> [Zugriff: 17.03.2012]
- UNICEF (2011): Convention on the Rights of the Child. <http://www.unicef.org/crc/> [Zugriff: 10.03.2012]
- UNICEF (2012): Social and Economic Policy - Social Protection. http://www.unicef.org/socialpolicy/index_socialprotection.html [Zugriff: 10.03.2012]
- Walubiri, Moses (2011): Health insurance scheme to hurt big families. <http://www.newvision.co.ug/news/30133-health-insurance-scheme-to-hurt-big-families.html> [Zugriff: 16.04.2012]
- Wehr, Ingrid (2009): Esping-Andersen travels South. Einige kritische Anmerkungen zur vergleichenden Wohlfahrtsregimeforschung. In: *Peripherie* 114/115, 168-193.

9 Anhang

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Politik und soziale Sicherung.....	6
Abbildung 2: Der <i>Social Protection Floor</i>	15
Abbildung 3: Soziale Sicherung und die Geber	18
Abbildung 4: Armutsraten.....	34
Abbildung 5: Gini-Koeffizienten 1992/93 – 2009/10	35
Abbildung 6: Soziale Sicherung und Akteure	83

Liste der InterviewpartnerInnen

	Name	Organisation	Position/Funktion
Interview 1	Beatrice Mugambe; Rebecca Ssanyu	Development Research and Training	CEO; Senior Program Officer, Social Policy & Human Development
Interview 2	Sulaiman Kyebakoze Madada	Ministry of Gender, Labour and Social Development	Member of Parliament – Baale, Minister of State for Elderly and Disability Affairs
Interview 3	Joseph Mugisha Bitature	Uganda Reach the Aged Association	CEO
Interview 4	David Tumwesigye	ESP Secretariat	Programme Economist
Interview 5	Linda Nakakande	HelpAge Uganda	Country Coordinator
Interview 6	Beatrice Okillan	ESP Secretariat	Policy and Learning Manager
Interview 7	Geoffrey Bamuteta	Uganda Child Rights NGO Network	Programme Assistant (Advocacy)
Interview 8	Rachel Waterhouse	DFID Uganda	Social Development Advisor
Interview 9	Sharon Muhwezi	Platform for Labour Action	Programme Officer Child Labour Department
Interview 10	David Stewart	UNICEF Uganda	Chief, Social Policy and Evaluation
Interview 11	Joanne Bosworth	UNICEF Kenya, früher DFID Uganda	Senior Social Policy Specialist

Abstract – Deutsch

Der Aufbau von sozialen Sicherungssystemen, insbesondere für arme und benachteiligte Bevölkerungsgruppen, stellt weltweit einen neuen Trend in der globalen Sozialpolitik sowie der Entwicklungszusammenarbeit dar und steht eng im Kontext mit der Armutsminderungsagenda. Die vorliegende Diplomarbeit beschäftigt sich mit sozialen Sicherungssystemen in Uganda sowie dem zugrundeliegenden Gesellschaftsvertrag dieser Systeme. Im theoretischen Teil dieser Arbeit werden zunächst der globale Trend der sozialen Sicherung und globale Akteure in der Sozialpolitik behandelt. Internationale Organisationen, Geber und die Süd-Süd Kooperation nehmen hierbei einen besonderen Stellenwert ein. Im Weiteren werden die bereits existierenden sozialen Sicherungsmaßnahmen in Uganda in historischer und normativer Perspektive betrachtet, die die Formen der Inklusion und Exklusion sichtbar machen. Uganda verfügt zwar über fragmentierte soziale Sicherungssysteme - diese decken jedoch lediglich den formalen Sektor ab. Der Großteil der Bevölkerung, der vor allem im informellen Sektor vorzufinden ist, war und ist von informellen Sicherungssystemen abhängig, die jedoch einer zunehmenden Erosion ausgesetzt sind. Im Zuge des Fokus auf die Armutsminderung wurden erste Programme im Bereich der sozialen Sicherung in Uganda gesetzt, wobei das Verständnis und somit die Maßnahmen von sozialer Sicherung stark variierten. Es stellte sich jedoch heraus, dass lediglich die „aktiven Armen“ von diesen Programmen profitieren, während die „chronischen Armen“ weiterhin exkludiert wurden. Dies sollte sich mit der Einführung des ESP Programmes ändern.

Im empirischen Teil dieser Arbeit wird der Gesellschaftsvertrag Ugandas mittels einer Akteursanalyse, die das (Akteurs-)Kräfteverhältnis, sowie dessen unterliegenden zentralen Prozessen, anhand eines Fallbeispiels – des *Expanding Social Protection* Pilotprogrammes – dynamischer betrachtet. In Uganda war die Skepsis gegenüber bedingungslose *cash transfers* besonders groß. Nicht nur vielen PolitikerInnen, sondern auch der Zivilgesellschaft war das Konzept der sozialen Sicherung, insbesondere der bedingungslosen Geldtransfers, weitestgehend unbekannt. Es hat sich herausgestellt, dass die globalen Akteure und Trends – die Geber sowie vor allem der Süd-Süd Erfahrungsaustausch zum Thema soziale Sicherung – eine zentrale Rolle in der sozialen Sicherungsdebatte Ugandas eingenommen haben, die letztendlich zum Zustandekommen des ESP Programmes führten. Zahlreiche von Gebern finanzierte Studienreisen in andere afrikanische Länder, die bereits soziale Sicherungssysteme erfolgreich eingeführt hatten, minderten die Vorbehalte zu sozialer Sicherung und überzeugten die zentralen politischen EntscheidungsträgerInnen letztendlich zur Einführung eines Pilotprogrammes. Die Dynamik des Programmes brachte nun eine stärkere Formierung

interner Kräfte in Uganda mit sich. Ugandische Akteure nehmen vermehrt eine wichtigere Rolle in der sozialen Sicherungsagenda ein. Durch die Popularität des Programmes in der Bevölkerung stieg auch das Interesse der zentralen PolitikerInnen an sozialer Sicherung. Uganda steht jedoch noch großen Herausforderungen gegenüber, denn viele Akteure stehen sozialer Sicherung nach wie vor skeptisch gegenüber. Außerdem stellt soziale Sicherung immer noch ein Prioritätsthema ohne eine gesicherte Finanzierung nach dem Ende der Pilotphase dar.

Abstract – English

Building social protection systems, especially for the poor and most vulnerable people, has become a primary trend in the global social policy as well as development cooperation. It has a strong connection with the poverty reduction agenda. First of all, the theoretical part of this thesis focuses on the global trend of social protection as well as the global actors in the social policy agenda. International agencies, donors and the South-South Cooperation play an important role at the global level. Then, the existing social protections systems in Uganda will be drawn upon by looking at the historical and normative perspective of the social contract to get an insight into social inclusion and exclusion in Uganda. Uganda's social protection systems are fragmented and only cover a small percentage of the population – in the formal sector – while most people depend on informal social protection systems, which are already eroding. With the focus on poverty reduction, special programmes for poor people have been designed. Social protection has become more important even though various perceptions on social protection existed. However, at the time these programme targeted only the economically active poor, while the chronically poor were left out. This should change with the introduction of the ESP programme.

The empirical part of this thesis offers a more dynamic view of the social contract in Uganda by analysing its actors to find out about the main drivers and processes, which lead to the social distribution of power in the Ugandan social protection agenda and to the introduction of the ESP programme. There were widespread scepticism and myths from policy-makers as well as the civil society organisations regarding the concept of social protection and particularly the unconditional cash transfers in Uganda. The main drivers in the social protection debate were global actors, which are the donors, and in particular, actors of the South-South Cooperation focusing on social protection. These actors have to get credit for the introduction of an ESP programme. The various study tours in other African countries, where social protection systems have already been implemented successfully, finally convinced the policy-makers to introduce a pilot programme in Uganda. The dynamic of this pilot programme strengthened the new *internal* social powers in the Ugandan social protection agenda. The MoGLSD, in particular the ESP Secretariat took on the leading role to raise awareness among the policy-makers to expand the programme. The public demand for the programme brought politicians on board, who are now more interested in this topic than ever before. Besides these positive developments, there are still a lot of challenges in Uganda and nevertheless, scepticism among political actors is persistent. Although social protection is a priority topic in Uganda today, there is still no funding available after the pilot stage.

Lebenslauf

Vor- und Zuname	Petra Oberberger
Geburtsdatum	11.08.1986
Staatsangehörigkeit	Österreich
E-Mail	petra.oberberger@gmx.at

Bildungsweg

Seit Oktober 2007	Studium Internationale Entwicklung, Universität Wien
Seit Oktober 2008	Studium Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Studienzweig Volkswirtschaft und Sozioökonomie, Wirtschaftsuniversität Wien
September 2001 – Juni 2006	CHS (Centrum Humanberuflicher Schulen) für Kommunikation und Mediendesign, Villach

Auslandsaufenthalte

Mitte Mai – Mitte Juli 2012	Forschungsaufenthalt für die Diplomarbeit in Kampala, Uganda
Oktober 2010 – Februar 2011	Auslandssemester an der <i>Sapienza Università di Roma</i> – Fakultät für Politikwissenschaften
September 2006 – Februar 2007	Au-Pair in London und Schottland

Volontariat

August – November 2011	Volontärin bei der Austrian Development Agency, Wien
------------------------	--