



GKKE



Armutsbekämpfung ohne *Empowerment* der Armen?

Gesellschaftliche Partizipation bei der Umsetzung von Strategien der Armutsbekämpfung (PRS) bleibt hinter Notwendigkeiten und Möglichkeiten zurück.¹

¹ Das vorliegende Papier ist im Auftrag des *Verbandes Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO)* sowie der *Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)* verfasst worden von Dr. Walter Eberlei, *Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)* der Universität Duisburg-Essen.

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	3
2. Die <i>Poverty Reduction Strategies</i> – Zwischenbilanz nach fünf Jahren.....	4
3. Die Akteure: Wer ist beteiligt?	6
4. Die Prozesse: Wann wird beteiligt?	8
5. Die Rahmenbedingungen: Was fördert oder behindert Beteiligung?.....	8
6. Bewertung: Wie wirkungsvoll ist die bisherige Partizipation?	13
7. Forderungen nach einer veränderten Politik der Geber	13

1. Zusammenfassung

Die seit fünf Jahren in inzwischen über 50 Entwicklungsländern umgesetzten Strategien der Armutsbekämpfung (PRS)² gelten in diesen Ländern als das zentrale politische Instrument zur Verfolgung der UN-Millenniumsziele (u.a. mit dem Ziel der Halbierung der Armut bis zum Jahr 2015). Für die Erstellung und Umsetzung dieser Strategien ist gesellschaftliche Partizipation als Kernprinzip vorgesehen – eine Erfahrung aus gescheiterten Ansätzen der Entwicklungspolitik früherer Dekaden, die schlicht „an den Zielgruppen vorbei“ ins Leere liefen. Das neue Prinzip ist aber bisher nur unzulänglich in die Realität umgesetzt worden – so das Zwischenergebnis einer von VENRO beauftragten mehrjährigen Begleitstudie. Für die meisten untersuchten Länder gilt, dass Armutsbekämpfungsstrategien von einer Allianz aus Technokraten der jeweiligen Regierungen sowie einflussreicher internationaler Institutionen – insbesondere IWF, Weltbank und einige wenige bilaterale Geber – dominiert wird. Eine signifikante Verbesserung der Wirkungen des PRS-Ansatzes ist nur zu erwarten, wenn der gesellschaftlichen Beteiligung mehr Raum gegeben und vor allem das *Empowerment* der armen Bevölkerungsschichten selber erreicht wird. Die internationalen Geber hätten vielfältige Möglichkeiten, dies zu fördern.

² *Poverty Reduction Strategies (PRS) bzw. Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP).*

2. Die *Poverty Reduction Strategies* – Zwischenbilanz nach fünf Jahren

Im Rahmen der Jahrestagung von IWF und Weltbank im Herbst 1999 wurde die Erarbeitung von *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)* als Voraussetzung für Schuldenerlasse bzw. neue Entwicklungshilfe beschlossen. Im Laufe des Jahres 2000 legten knapp 20 Länder eine solche Strategie vor (teilweise noch in Interimversionen). Weitere über 30 Länder folgten etwas später.³ Seit fünf Jahren wird also an der Umsetzung dieser Strategien gearbeitet. Der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank haben verabredet, zur Jahrestagung im September 2005 eine Zwischenbilanz zu ziehen (*PRS Review*). Dabei wird fünf Aspekten besondere Beachtung geschenkt, einer davon ist die gesellschaftliche Partizipation bei der Umsetzung und dem begleitenden Monitoring der Strategien.⁴ Das vorliegende Papier ist – als Beitrag zu dieser internationalen Diskussion – Ende Mai 2005 an die Weltbank übermittelt worden.

Dass der gesellschaftlichen Partizipation große Bedeutung beigemessen wird, ist eine Lehre aus den früheren Entwicklungsdekaden (1960er-1990er Jahre) und insbesondere aus den weitgehend gescheiterten IWF/Weltbank-Programmen der Strukturanpassung. Die mangelnde Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Erstellung und Umsetzung von Strategien zur Armutsbekämpfung bzw. Entwicklungsstrategien im weiteren Sinne war als ein struktureller Fehler dieser Programme erkannt worden und sollte im PRS-Ansatz verändert werden.

VENRO und die GKKE haben schon in der frühen Phase der PRS-Umsetzung begonnen, die tatsächliche gesellschaftliche Partizipation kritisch zu analysieren und zu kommentieren. Eine Studie zu den Mindestanforderungen an partizipative PRS-Prozesse wurde im Auftrag von *Justitia et Pax* und der GKKE im Jahr 2002 vorgelegt.⁵ VENRO beauftragte das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen im Jahr 2002 damit, Länderprofile zu erarbeiten, in denen die gesellschaftliche Beteiligung in PRS-Prozessen analysiert wird. Diese Länderprofile liegen inzwischen für alle Entwicklungsländer, die im PRS-Prozess engagiert

³ Insgesamt haben bis heute 57 Länder eine Strategie der Armutsbekämpfung vorgelegt, 45 davon als Vollversion, die anderen in der Entwurfsfassung. 30 der 57 Länder liegen in Afrika, zehn in Asien, fünf in Lateinamerika, zwei im Nahen Osten, zehn PRS-Länder sind Transformationsstaaten.

⁴ Die anderen vier Aspekte sind: (i) Stärkung der mittelfristigen Orientierung von Armutsbekämpfungsstrategien; (ii) Nutzung von PRS als Rahmen für die gemeinsame Planung und Rechenschaftslegung von Entwicklungsländern und Gebern; (iii) Verstärkung der Verbindungen zwischen Armutsbekämpfungsstrategie, Mittelfristiger Finanzplanung und jährlichen Haushalten; und (iv) verbesserte Anwendung des PRS-Ansatzes in Staaten, die von gewaltsamen Konflikten bzw. schwachen Staatsstrukturen geprägt sind.

⁵ Walter Eberlei: Partizipation in der Armutsbekämpfung. Mindeststandards für zivilgesellschaftliche Beteiligung in nationalen PRS-Prozessen. (= Schriftenreihe Gerechtigkeit und Frieden der Deutschen Kommission *Justitia et Pax*, ARB 96). Bonn 2002

sind, vor. Sie werden regelmäßig aktualisiert und auf einer eigens eingerichteten Webseite veröffentlicht (www.prsp-watch.de). Die hier vorgelegte Stellungnahme basiert auf den Ergebnissen dieser Begleitstudie.

Von den insgesamt 57 PRS-Ländern haben 45 Länder eine Vollversion vorgelegt, für die eine Beteiligung gesellschaftlicher Akteure verbindlich vorgeschrieben ist (um von IWF und Weltbank akzeptiert zu werden). Naturgemäß ist die Art und Weise sowie die Intensität von Partizipation in diesen Ländern nicht einheitlich, sondern variiert erheblich, nicht zuletzt abhängig von der allgemeinen demokratischen Verfasstheit der Länder, Vorerfahrungen mit partizipativen Ansätzen, Offenheit der aktuellen Regierung für gesellschaftliche Mitwirkung, aber auch Stärke der jeweiligen zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Nur für eine erste allgemeine Übersicht können die 45 Länder mit PRS-Vollversion in drei Kategorien unterteilt werden:

- (1) Eine erste Gruppe hat relativ umfassende partizipative Elemente in die Umsetzung und das Umsetzungsmonitoring der Armutsstrategien integriert und diese Elemente zumindest in Ansätzen auch institutionalisiert, also zum Beispiel durch fest verankerte Dialogstrukturen und eine rechtliche Basis abgesichert. Darüber hinaus wurde hier auch die Bevölkerung außerhalb der Hauptstadt und anderer städtischer Zentren auf die ein oder andere Art einbezogen. Ein weiteres Kennzeichen dieser Länder ist es (mindestens in Einzelfällen), dass neben zivilgesellschaftlichen Akteuren auch gewählte Institutionen, also das nationale Parlament oder Distriktversammlungen/-räte, in den PRS-Prozess einbezogen werden. Diese erste Gruppe ist klein. Länder wie Ghana, Tansania, Uganda, Honduras oder Vietnam sind ihr zuzurechnen.
- (2) Eine zweite Gruppe von Ländern hat zivilgesellschaftliche Akteure (und gelegentlich auch einzelne Parlamentarier, nicht aber das Parlament als Institution) in die Erstellung der Strategien eingebunden, bei der Umsetzung und beim Monitoring der Strategien aber nur vereinzelte und nicht strukturell verankerte partizipative Ansätze realisiert. Es gibt zwar gesellschaftliche Partizipation in der Umsetzung, aber sie ist nicht institutionalisiert und nicht abgesichert. Die Mehrheit der PRS-Länder ist dieser Gruppe zuzuordnen.
- (3) Eine dritte Gruppe hat – den Auflagen von IWF und Weltbank entsprechend – zivilgesellschaftliche Akteure in die Erstellung der Strategien eingebunden (zumeist auf einer schwachen Basis), hat aber nach Verabschiedung der Strategien keine Anstrengungen mehr unternommen, gesellschaftliche Akteure auch in die Umsetzung oder das Monitoring der Strategien einzubinden. Länder wie Benin, Tschad, Nepal oder Sri Lanka sind in dieser Kategorie zu finden.

Insgesamt spiegelt schon diese Übersicht wider, wie unterschiedlich die Prozesse verlaufen sind und bewertet werden müssen. Im folgenden soll gleichwohl versucht werden, zusammenfassend zu beantworten, wer an den Prozessen beteiligt ist und in welchen Phasen diese Beteiligung erfolgt, was die Beteiligung fördert oder behindert und wie die Wirkung von Partizipation insgesamt einzuschätzen ist.

Aus diesen generellen Aussagen über Stärken und Schwächen der bisherigen Prozesse werden abschließend Vorschläge an die Gebergemeinschaft für die systematische Qualifizierung der gesellschaftlichen Beteiligung im PRS-Kontext abgeleitet.

3. Die Akteure: Wer ist beteiligt?

Drei Gruppen von Akteuren prägen die PRS-Prozesse: Die verschiedenen Institutionen der jeweiligen Regierung, zivilgesellschaftliche Akteure und die einflussreichen internationalen Geber.

Innerhalb der Regierungen sind in der Regel die Finanzministerien mit der Steuerung der PRS-Prozesse befasst. Schon Linienministerien (z.B. Landwirtschaft oder Bildung) spielen nur noch untergeordnete Rollen. Dezentrale Regierungsebenen sind kaum in die Erstellung der Strategien eingebunden, je nach Dezentralisierungsgrad des Landes teilweise in die Umsetzung. In einigen Ländern (z.B. Tansania oder Ghana) ist die Steuerung des PRS-Prozesses den Präsidialämtern vorbehalten; in diesen Ländern identifizieren sich die politischen Spitzen des Landes – hier: die Präsidenten – offenbar stärker mit dem Ansatz als in anderen Ländern.

Die meisten internationalen Geber unterstützen die PRS-Prozesse explizit. Dies gilt allen voran für die Weltbank und den IWF sowie für die meisten großen bilateralen europäischen Geber. Die USA und Japan dagegen stehen dem Ansatz deutlich zurückhaltender gegenüber und verfolgen zumeist ihre bilateralen Strategien. Die UN-Organisationen sind in der Regel in die Prozesse eingebunden. „Unterstützung“ der PRS-Prozesse soll theoretisch nicht mit dem PRS-Prinzip *country ownership* kollidieren, d.h. mit der proklamierten Hauptverantwortung für Inhalte und Prozesse innerhalb des Landes. Die Praxis sieht anders aus: Insbesondere IWF und Weltbank, aber auch einige besonders aktive bilaterale Geber wie das britische DFID, nehmen massiv Einfluss auf die Prozesse. Die voranschreitende Harmonisierung der Geber stärkt das Einflusspotenzial der Geber noch weiter. Es gibt viele Beispiele, die dafür sprechen, dass dies deutlich zu Lasten der Beteiligung inländischer Akteure geht.

Die Zivilgesellschaften der PRS-Länder sind unmöglich einheitlich zu beschreiben. Je nach Geschichte und politischen Traditionen des Landes und je nach Grad der politischen Liberalisierung und Demokratisierung haben sich in den PRS-Ländern sehr unterschiedliche zivilgesellschaftliche Organisationsformen herausgebildet. Während

sich in lateinamerikanischen Ländern wie Bolivien oder Nicaragua schon seit Jahrzehnten zivilgesellschaftliche Bewegungen entwickelt haben, verfügen Länder wie Äthiopien, Niger oder auch Vietnam kaum über eine solche politische Kultur. Deutlich erkennbar ist, dass in vielen PRS-Prozessen vor allem die international vernetzten Nichtregierungsorganisationen (die teilweise „Ableger“ internationaler NRO sind, z.B. von OXFAM) eine besonders aktive Rolle spielen. Sie verfügen in der Regel über Büros in den Hauptstädten, haben hauptamtliches Personal, das gut ausgebildet ist, sowie auch finanzielle Ressourcen, um sich an den PRS-Prozessen zu beteiligen. In einer Reihe von Ländern spielen auch kirchliche Organisationen sowie Gewerkschaften eine Rolle (z.B. hat die katholische Kirche eine zentrale Rolle im bolivianischen PRS-Prozess übernommen). Deutlich unterrepräsentiert sind fast überall die Organisationen, die die Interessen der ländlichen Bevölkerung vertreten. Ferner ist deutlich erkennbar, dass Frauen nicht hinreichend beteiligt sind. Je nach kulturell-religiöser Prägung des Landes ist ihre Vertretung in PRS-Prozessen in manchen Ländern marginal (z.B. in islamisch geprägten Ländern wie Mauretanien), in durchweg allen Ländern in jedem Fall unter ihrem Bevölkerungsanteil. In einer Reihe von Ländern haben sich zivilgesellschaftliche Akteure zu Netzwerken zusammengeschlossen, um ihre Positionen in den PRS-Prozessen besser zu vertreten (z.B. in Sambia, Uganda, Äthiopien, Mosambik, Honduras) – dies ist sicherlich eine der wichtigen politischen Neuerungen, die durch PRS-Prozesse befördert wurden.

Nicht oder nur marginal beteiligt sind in den meisten Ländern gewählte Institutionen wie die nationalen Parlamente oder auch regionale bzw. lokale gewählte Institutionen. In vielen Ländern sind ferner die vielfältigen nur lokal oder regional verwurzelten zivilgesellschaftlichen Gruppen wie auch traditionelle Autoritäten nicht in die Prozesse eingebunden (oder waren maximal ganz ad-hoc zu einem Workshop auf Distriktebene eingeladen, ohne eigentlich genau zu wissen, worum es geht). „Die Armen“ sind natürlich kein homogener Akteur; schon die vielfältigen Interessenskonflikte zwischen armen Frauen und armen Männern verdeutlichen dies auf den ersten Blick. Gleichwohl ist es in einigen wenigen Ländern gelungen, die Stimmen der Armen relativ systematisch zu erfassen und ihre Perspektiven in die PRS-Planungsprozesse einzubinden. Die Arbeit des *Uganda Participatory Poverty Assessment Projects (UP-PAP)* kann hier beispielgebend genannt werden. In den meisten PRS-Ländern jedoch haben Arme nicht einmal eine Stimme in den Prozessen, geschweige denn repräsentative VertreterInnen, die sich in der entsprechenden politischen Arena durchsetzen könnten.

4. Die Prozesse: Wann wird beteiligt?

Die PRS-Prozesse sind als Politikzyklus angelegt. Das heißt in der Theorie: Nach der Analyse der Armutssituation und ihrer Ursachen wird eine Strategie entwickelt und formuliert (im PRSP). Die Umsetzung dieser Strategie wird durch Maßnahmen des Monitorings beobachtet und analysiert (jährlich ausgewertet in den PRS-Fortschrittsberichten). Nach drei Jahren soll eine Evaluierung (ein Review) erfolgen, die bisherigen Stärken und Schwächen der Strategie analysieren und auf der Basis eine revidierte Strategie formulieren (das PRSP-II) – der Kreislauf beginnt dann von vorne. Einige Länder – darunter Burkina Faso, Ghana, Tansania oder Uganda – haben diesen Kreislauf erstmalig voll durchlaufen und abgeschlossen (in beiden letztgenannten Ländern liegen bereits Entwürfe der zweiten PRS-Generation vor).

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft ist in den genannten Phasen unterschiedlich stark gewesen. Auf Druck der Geberkonditionalität waren zivilgesellschaftliche Akteure in der Erstellungsphase überall mehr oder minder vertreten. Deutlich erkennbar ist ein Abfall an Partizipation nach der Formulierung des PRSP. Die Umsetzung der Strategie war fast ausschließlich den Regierungsinstanzen überlassen (teilweise, weil diese sich hier nicht zivilgesellschaftlicher Mitwirkung aussetzen wollten, teilweise, weil auch die Zivilgesellschaft aus ihrem Rollenverständnis heraus Distanz übte). Im Monitoring, das sich in den meisten PRS-Ländern in mehr oder minder intensiver Weise noch im Aufbau befindet, ist zivilgesellschaftliche Beteiligung zumindest auf dem Papier in der Regel vorgesehen. Selten jedoch kann davon gesprochen werden, dass die Beteiligung an Institutionen des Monitorings klar geregelt wäre (positive Ausnahme ist z.B. Tansania). In einigen wenigen Ländern wird die Umsetzung der Strategie in die jährliche Haushaltsplanung von gesellschaftlichen Akteuren analysiert und kommentiert. In Malawi ist es dabei zu engeren Kooperationen zwischen Parlament und Zivilgesellschaft gekommen. In einigen Ländern haben zivilgesellschaftliche Akteure unabhängige Verfahren des Monitorings entwickelt und angewendet (z.B. Sambia, Malawi, Mali, Uganda). Bei der Revidierung der Strategien haben mindestens Uganda und Tansania die Zivilgesellschaft deutlich eingebunden. Ob dies in allen anderen Ländern auch geschehen wird, muss allerdings bezweifelt werden (siehe z.B. Ghana, wo aus verschiedenen Gründen eine Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Revidierung der Strategie nur sehr schwach ausfällt).

5. Die Rahmenbedingungen: Was fördert oder behindert Beteiligung?

Schon in der o.g. von Justitia et Pax und GKKE beauftragten Studie waren systematische Aspekte einer wirkungsvollen Beteiligung herausgearbeitet worden. Danach sind es vor allem vier Aspekte, die über ein eher förderliches bzw. eher hinderliches Umfeld für Beteiligung entscheiden:

- (1) die Strukturen, die für einen dauerhaften Dialog gebildet werden;
- (2) die rechtlichen Bedingungen, die die gesellschaftliche Beteiligung absichern;
- (3) die Legitimität der teilnehmenden Organisationen / Institutionen;
- (4) die Handlungsfähigkeit der Akteure.

Die VENRO-Begleitstudie arbeitet systematisch mit diesen Kategorien. Zusammenfassend ergibt sich auf dieser Basis folgendes Zwischenergebnis:

- In den Ländern, in denen die Beteiligung nach der Strategieerstellung nicht allzu sehr abflachte, haben Regierung und Zivilgesellschaft in der Regel zu festeren Dialogstrukturen gefunden. Manchmal waren dies Sektorarbeitsgruppen, die regelmäßig auch die Umsetzung der Strategie begleiten (Uganda und – deutlich schwächer – Sambia sind Beispiele dafür). Teilweise handelt es sich um regelmäßig stattfindende große Foren (z.B. in Mosambik oder Tansania), die diese Funktion übernehmen. In den meisten Ländern jedoch ist es nicht zur Herausbildung solcher Strukturen gekommen. Entsprechend vage blieb die Beteiligung der Zivilgesellschaft nach Vorlage der PRSP; übrig blieben zumeist nur gelegentliche, ad-hoc einberufene Veranstaltungen (Workshops), deren Zusammensetzung eher zufällig bzw. von der Regierung gesteuert blieb. In manchen Ländern haben auch die Geber zu dieser Entwicklung beigetragen, wenn sie wie z.B. in Ghana im Kontext wachsender Budgethilfe eigene Dialogstrukturen mit der Regierung schufen, in denen regelmäßig wesentliche strategische Weichenstellungen vorgenommen werden und zu denen zivilgesellschaftliche RepräsentantInnen keinen Zugang haben.

Partizipative Strukturen – das Beispiel des PAF in Uganda: Der ugandische *Poverty Action Fund* (PAF) ist mit seiner Transparenz, seinen kooperativen Entscheidungsprozessen sowie einem ausgefeilten Monitoringsystem das wohl am weitesten entwickelte Modell institutionalisierter Partizipation im Kontext der Armutsbekämpfung in Subsahara Afrika. Rund 35 Prozent des nationalen Regierungshaushalts werden inzwischen durch den PAF abgedeckt. Entscheidungen darüber, wie dieses Geld verwendet wird, sowie eine entsprechende Rechenschaftslegung der Regierung werden zwar im Grundsatz im regulären Haushaltserstellungsprozess mit abschließender Entscheidung des Parlaments gefasst. In vierteljährlich anberaumten öffentlichen Sitzungen finden jedoch ausführliche Debatten statt: Über Prioritätensetzungen im PAF, wichtige Einzelmaßnahmen, strittige Fragen sowie über die Rechenschaftslegung der Regierung hinsichtlich der Implementierung. Eine Reihe von NRO bzw. NRO-Netzwerken nehmen regelmäßig und aktiv an diesen Treffen teil, die auch für Vertreter der Geberseite sowie für Journalisten offen stehen.

- Unabhängig von den PRS-Prozessen kann für die meisten beteiligten Länder gesagt werden, dass sie formal gesehen – festgeschrieben in Verfassungen – die Beteiligung der Bevölkerungen am politischen Leben ermöglichen und für wünschenswert erachten (Meinungs-, Presse-, Versammlungs-, Vereinigungsfreiheit u.a.m. sind heute in den meisten Entwicklungsländern verfassungsmäßig garantiert). Die Realität lässt dagegen zahlreiche Wünsche offen: Vielfach ist der einklagbare rechtliche Rahmen für die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen nur schwach aus-

gebildet. Die Beteiligung am PRS-Prozess – der immerhin für die meisten Länder zentrale strategische Prozess – ist nur in wenigen Ausnahmefällen rechtlich geregelt. Auch dann stellt sich aber noch die Frage, ob dieses Recht auch „gelebt“ wird (siehe das Gesetz über die öffentliche Beteiligung in Bolivien). Die Beteiligung an PRS-Prozessen bleibt damit dem guten Willen der Regierungen ausgeliefert (bzw., mehr noch: dem Druck der Geber – lässt dieser nach, gehen die realen Beteiligungsrechte zurück). Als ein positives Beispiel für mindestens politisch einklagbare Regeln des PRS-Prozesses können die Richtlinien für die Revidierung des PRSP in Uganda und Tansania angesehen werden, auch das bolivianische Gesetz über den Nationalen Dialog von 2001 ist bemerkenswert.

Rechtliche Basis partizipativer Prozesse – Beispiele Bolivien und Tansania: An zwei Länderbeispielen können die Möglichkeiten verdeutlicht werden, rechtliche Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliche Akteure auch über verfassungsmäßige Grundsätze hinaus zu verbessern. In Bolivien verabschiedete das Parlament im Jahr 2001 das *Gesetz über den Nationalen Dialog*. Mit diesem Gesetz wird ein PRSP-Überprüfungsprozess formalisiert, der unter anderem eine größere gesellschaftliche Kontrolle über die Verteilung der Ressourcen (aus Schuldenerlass und generell aus den Entwicklungsfonds) ermöglichen soll. Prozedurale Basis sind neue Mechanismen „sozialer Kontrolle“ (*Mecanismo Nacional de Control Social*) sowie gestärkte kommunale Kompetenzen. Die turbulente politische Entwicklung der vergangenen fünf Jahre in Bolivien hat die Umsetzung dieses Gesetzes allerdings sehr erschwert, wenn nicht nahezu verhindert. Gleichwohl ist der Rahmen bemerkenswert. In Tansania ist ebenfalls positiv zu bewerten, dass die Regierung bereit ist, gesellschaftliche Partizipation in entsprechende Formen zu gießen, die zwar keine juristisch, aber doch politisch einforderbaren Rechte darstellen. Solche Vorläufer rechtlicher Absicherung von Partizipation finden sich im PRS-Monitoringsystem (hier gibt es einen beispielhaften *Poverty Monitoring Master Plan*), in den Richtlinien für den Review-Prozess (die Voraussetzungen für Partizipation und den Ablauf des Prozesses beschreiben) oder auch in einzelnen Implementierungsstrategien, die partizipative Elemente definieren (z.B. in der Strategie zur Ländlichen Entwicklung).

- Die Legitimität zivilgesellschaftlicher Partizipation ist im Grundsatz in allen Ländern, die am PRS-Prozess beteiligt sind, anerkannt. Das Recht auf Beteiligung von Menschen und gesellschaftlichen Gruppen an Entscheidungsprozessen ist nicht nur völkerrechtlich verankert⁶, sondern auch in vielen Verfassungen von Entwicklungsländern. Darüber hinaus ist gesellschaftliche Partizipation nicht erst seit Einführung des PRS-Ansatzes Bestandteil eines entwicklungspolitischen Konsenses zwischen staatlichen, nicht-staatlichen, nationalen und internationalen Akteuren. Gleichwohl: Die Frage nach der Legitimität zivilgesellschaftlicher Akteure tauchte in den PRS-Prozessen der vergangenen Jahre vielfach auf, zumeist dann, wenn es zu Konflikten zwischen Regierung und zivilgesellschaftlichen Akteuren über politische Entscheidungen kam. Nicht die Frage, „ob“ beteiligt werden soll, wurde dann gestellt, sondern die Frage: Wie weit reichend soll beteiligt werden? Bedeutet Partizipation lediglich die Konsultation, d.h. die Anhörung gesellschaftlicher Kräfte, oder sind zivilgesellschaftliche Akteure auch legitimiert, das Recht auf Mitwirkung oder gar Mitentschei-

⁶ Maßgebliche Dokumente sind der *Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte* (Zivilpakt, 1966) die *UN-Frauenrechtskonvention* (1979) und die *UN-Kinderrechtskonvention* (1989).

derung über sensible politische Fragen einzufordern? Letzteres entspricht den Erwartungen vieler zivilgesellschaftlicher Akteure und spiegelt sich auch darin, wie Partizipation international definiert wird⁷ - trifft aber auf Widerstand von Regierungen in vielen Entwicklungsländern. „Wen vertreten die zivilgesellschaftlichen Akteure eigentlich?“ – ist dann eine vielfach gestellte Anfrage. Auffällig ist in der Tat, dass viele zivilgesellschaftliche Akteure in den PRS-Prozessen sehr klar in den Hauptstädten der Länder basiert sind, nicht aber in den ländlichen Regionen, wo die Mehrheit der Armen leben. Die MitarbeiterInnen dieser Organisationen gehören in der Regel zur Bildungselite des Landes bzw. zu den sozialen Mittel- oder Oberschichten. Dies, gepaart mit der Abhängigkeit von internationalen Finanzquellen, stellt Anfragen an ihre Legitimität. In den PRS-Ländern ist jedoch erkennbar, dass die Legitimität von zivilgesellschaftlichen Akteuren *auch zur Mitwirkung und Mitentscheidung* durch bestimmte Faktoren verstärkt wird. Je stärker diese Faktoren, desto größer sind die allseits anerkannten politischen Gestaltungsspielräume zivilgesellschaftlicher Akteure. Diese Faktoren sind vor allem fachliche Kompetenz, erworben durch langjährige aktive Entwicklungsarbeit (dies gilt für viele NRO, die in sozialpolitischen Feldern wie Gesundheit und Bildung tätig sind); der Nachweis einer breiten Mitgliederbasis (z.B. Kirchen); und schließlich, aber sehr wichtig: durch die zivilgesellschaftliche Vernetzung untereinander. In den PRS-Ländern, in denen es gelungen ist, breite zivilgesellschaftliche Bündnisse mit umfangreicher Kompetenzbündelung zu etablieren (z.B. in Sambia, Mosambik, Uganda oder Honduras), wird die Frage nach der Legitimität zivilgesellschaftlicher Interventionen völlig anders beantwortet als in Ländern, in denen unterschiedlichste Gruppen offensichtlich eher partikulare Interessen vertreten.

Legitimität durch Netzwerkbildung – das Beispiel Sambia: Das Netzwerk *Civil Society for Poverty Reduction (CSPR)* wurde 2001 gegründet und umfasst heute über 80 zivilgesellschaftliche Akteure, darunter zahlreiche Nichtregierungsorganisationen, Institutionen der einflussreichen katholischen Kirche, ein Netzwerk von Frauenorganisationen (NGOCC) sowie Teile der Gewerkschaftsbewegung. CSPR hat ein kleines Büro mit einer Handvoll hauptamtlichen MitarbeiterInnen in Lusaka. Schon im Erstellungsprozess des PRSP hatte CSPR umfangreiche Vorschläge erarbeitet, teilweise auch unter Mitarbeit von Wissenschaftlern der Universität in Lusaka. Seither hat CSPR sich regelmäßig und fachkompetent an der politischen Debatte rund um das Thema Armutsbekämpfung beteiligt. Stellungnahmen zu den Haushaltsberatungen, zur mittelfristigen Finanzplanung, zum jährlichen PRS-Implementierungsbericht der Regierung usw. fanden ein großes Echo in den Medien. CSPR verfolgt auch kritisch und engagiert die Arbeit der Geber, insbesondere von IWF und Weltbank. Mehrere der großen Mitgliedsorganisationen, z.B. die katholische Kirche, können auch auf Erfahrungen aus der Arbeit in lokalen Räumen zurückgreifen. CSPR ist dagegen im wesentlichen auf Lusaka konzentriert, wenngleich sich in einigen Provinzhauptstädten regionale CSPR-Gruppen etabliert haben, allerdings bislang mit wenig Einfluss.

⁷ So heißt es beispielsweise im BMZ-Partizipationskonzept von 1999: „Partizipative Entwicklung wird als ein Prozess definiert, der Menschen aktiv und maßgeblich an allen Entscheidungen beteiligt, die ihr Leben beeinflussen“. Die Weltbank formuliert: „Participation is the process by which stakeholders influence and share control over priority setting, policymaking, resource allocations, and/or program implementation“ (World Bank, PRSP Sourcebook, Washington D.C. 2004, p.237).

▪ Die Handlungsfähigkeit der zivilgesellschaftlichen Akteure ist die vierte Rahmenbedingung für wirkungsvolle Partizipation. Für viele zivilgesellschaftliche Akteure im Süden gilt, dass ihre Möglichkeiten, sich wirkungsvoll in politische Prozesse einzuschalten, äußerst begrenzt sind. Über hauptamtliche personelle Ressourcen verfügen nur die größeren Organisationen; diese MitarbeiterInnen sind aber sehr selten ausschließlich für die inhaltsbezogene Lobbyarbeit frei; in der Regel haben sie außerdem umfangreiche administrative Tätigkeiten zu erledigen (z.B. Management von Projekten). Kleinere Organisationen (gerade aus ländlich-lokalen Bereichen) arbeiten oft nur mit Ehrenamtlichen – die im Diskurs mit den hauptamtlichen und fachlich trainierten MitarbeiterInnen aus Regierung und Gebergemeinschaft eine schwierige Ausgangslage haben. Neben den knappen personellen und materiellen Ressourcen ist vor allem der begrenzte Zugang zu Informationen ein wichtiges Hindernis in vielen PRS-Prozessen. Zivilgesellschaftliche Organisationen werden von Regierungen nur selektiv und häufig verspätet informiert. Umfangreiche Vorlagen für Sitzungen erreichen Akteure oft erst am Vortag und verhindern damit eine substantielle Auseinandersetzung. Ein Zugang zu unabhängigen Informationen fehlt fast vollständig, da z.B. unabhängige WissenschaftlerInnen in den Ländern sehr selten Kapazitäten für die Forschung zu aktuellen Entwicklungen haben. Auch hier sind die ländlichen Akteure wieder verstärkt betroffen: Viele Mitglieder kleinerer zivilgesellschaftlicher Organisationen auf dem Lande, z.B. Selbsthilfegruppen von Landarbeitern oder lokale Frauengruppen, haben keinen Zugang zu PRS-Dokumenten. Und wenn doch, dann sind diese in der Regel nur in englischer Sprache verfasst (selbst in Ländern, in denen die Amtssprache nicht einmal englisch ist (Beispiel: Mosambik)). Nur eine Minderheit von MitarbeiterInnen zivilgesellschaftlicher Organisationen können sich diese Dokumente erschließen. Positiv zu vermerken ist, dass in einigen Ländern auch Übersetzungen wichtiger Dokumente in Landessprachen erfolgte (z.B. Ghana). Die hier genannten schwachen Handlungskapazitäten sind im übrigen fast ausnahmslos auch im Bereich der gewählten gesellschaftlichen Institutionen – nationale Parlamente, lokale oder regionale legislative Körperschaften – anzutreffen, weshalb auch hier *capacity building* gefragt ist.

PRS-Training für das Parlament Äthiopiens: In den Jahren 2002 / 2003 hat die deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) in Zusammenarbeit mit einem lokalen Universitätsteam erfolgreich mehrere Trainingsmaßnahmen für äthiopische Abgeordnete durchgeführt. An den Workshops (Grundlagen PRS, PRS-Monitoring und Budget und PRS) haben im Dezember 2002 und Januar 2003 bis zu 70 Parlamentarier teilgenommen. Eine zweite Serie von Trainingsmaßnahmen erfolgte zwischen April und Juni 2003 mit drei Workshops zum Thema armutsorientierter Haushaltspolitik. In einem ersten Schritt wurden die budgetrelevanten Aspekte der folgenden PRS-Schwerpunktsektoren analysiert: Bildung, Gesundheit, Landwirtschaft und Ernährungssicherung, Infrastruktur/Straßen sowie – als Querschnitt – Gendersensitivität. Es folgte eine Analyse und Diskussion der Haushaltspraxis in diesen Bereichen vor Einführung der PRS. Im dritten Schritt untersuchten die Parlamentarier das im Juni 2003 vorgelegte neue Budget unter PRS-Gesichtspunkten. Die Trainings haben nach Aussagen der Parlamentarier ihre Möglichkeiten, den vorgelegten Haushalt zu verstehen und zu diskutieren, wesentlich verbessert.

6. Bewertung: Wie wirkungsvoll ist die bisherige Partizipation?

Wirkungen partizipativer Prozesse sind schwerlich messbar. Gleichwohl betonen VertreterInnen zivilgesellschaftlicher Organisationen immer wieder, dass die geschilderten schwachen Rahmenbedingungen für partizipative PRS-Prozesse eine wirkungsvolle Beteiligung erschweren oder gar verhindern. Immer häufiger werden PRS-Prozesse als „Alibi“ kritisiert, von wirkungsvoller Beteiligung kann nur selten die Rede sein. In den meisten Ländern haben die partizipativen Elemente die Intensität von Konsultationen, keinesfalls von Mitgestaltung oder gar Mitentscheidung. Das von der Weltbank und vielen anderen Gebern proklamierte Ziel, dass Menschen durch partizipative Prozesse in die Lage versetzt werden sollen, sich an allen Entscheidungen zu beteiligen, die ihr Leben betreffen (vgl. Definitionen in Fußnote 7), ist in den PRS-Zusammenhängen bisher bei weitem verfehlt worden. Die angestrebten Wirkungen von Partizipation – mehr Effizienz, eine größere Legitimation, eine verbesserte Kontrolle der Regierenden und nicht zuletzt eine Überwindung von politischer Ohnmacht als Teil von Armut – können deshalb bislang nicht verzeichnet werden. Natürlich bestätigen Ausnahmen die Regel. So werden z.B. aus der oben genannten kleinen Gruppe von Ländern, die intensive partizipative Elemente in ihre Prozesse integriert haben, Beispiele dafür berichtet, dass die Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteuren die Effizienz der Regierungspolitik verbessert hätten, z.B. durch eine Verringerung der korruptiven Verwendung von öffentlichen Mitteln. Am Gesamtbild ändert dies aber nichts: Das *Empowerment* der Armen selber ist in den vergangenen fünf Jahren nicht signifikant vorangekommen. Die Chancen, die darin liegen, dass Arme nicht mehr als „Zielgruppen“, als Objekte, behandelt werden, sondern als handelnde Akteure ihre eigenen Lebensverhältnisse zu gestalten beginnen, sind bei weitem nicht genutzt worden.

7. Forderungen nach einer veränderten Politik der Geber

Die gesellschaftliche Beteiligung an PRS-Prozessen zu verbessern, kann durch alle Akteursgruppen – Regierungen der Entwicklungsländer, Geber und zivilgesellschaftliche Akteure selber – beeinflusst werden. Nachfolgende Vorschläge konzentrieren sich auf die Gebergemeinschaft und orientieren sich an den vier oben genannten Rahmenbedingungen:

(1) Partizipative Strukturen fördern, nicht torpedieren

- In vielen Fällen haben Geber die Beteiligung von Zivilgesellschaft bei der Erstellung der PRSP unterstützt. Diese Unterstützung brach nach Vorlage der Strategie in den meisten Fällen aber ab. Hier sind dauerhafte Formen der Unterstützung zu entwickeln (positives Beispiel: GTZ-Förderung in Sambia).

- Kontraproduktiv ist, wenn Geber eigene Dialogstrukturen mit der Regierung aufbauen, in die die Zivilgesellschaft nicht eingebunden sind. Beispiele: Budgethilfe-Arbeitsgruppen, z.B. in Ghana oder Mosambik; IWF- und Weltbank-Verhandlungen über Konditionen für neue Kredite, die weitreichende politische Inhalte berühren; *Consultative Group Meetings*, bei denen zivilgesellschaftliche Akteure oft kaum mehr als folkloristische Staffage bei Eröffnungsveranstaltungen sind, nicht aber zu den eigentlichen Verhandlungen zugelassen werden.
- Eine schwerwiegende Schwächung bestehender Strukturen für gesellschaftliche Beteiligung ist auch die weiterhin praktizierte Missachtung parlamentarischer Rechte (z.B. in der Haushaltspolitik). Für diesen Bereich sind vielfältige Vorschläge unterbreitet worden. Diese zielen ab auf die Stärkung rechtlicher und politischer Rahmenbedingungen in den Ländern, die Förderung funktionaler Kapazitäten der Parlamente, die Stärkung der Interaktion mit anderen Akteuren sowie die Verbesserung internationaler geberpolitischer Rahmenbedingungen für die Legislativen.⁸
- Eine wesentliche strukturelle Verankerung von Partizipation könnte im Kontext der jährlich fälligen Fortschrittsberichte erfolgen, die ein wesentliches Element des PRS-Monitorings darstellen. Hier achten die Geber aber vor allem auf Politik-inhalte, nicht darauf, ob gesellschaftliche Akteure ihre Sichtweisen einbringen konnten (siehe die *Joint Staff Assessments* von IWF und Weltbank). Dies ist nicht nur eine verpasste Chance, sondern schwächt die Rolle gesellschaftlicher Akteure aktiv.

(2) Der rechtlichen Verankerung von Partizipation mehr Beachtung schenken

- Wirkungsvolle Partizipation verlangt nicht nur verfassungsmäßige Grundrechte. Wo diese aber nicht vorhanden bzw. nicht realisiert sind, müssen Geber dies im Politikdialog hoch gewichten, z.B. bei Einschränkungen der Pressefreiheit. In manchen Ländern – z.B. Äthiopien – drücken die Geber gegenwärtig die Augen zu, wenn es z.B. um Einschränkungen der Presse- und Meinungsfreiheit geht.
- Die Ausarbeitung verfassungsmäßiger Grundsätze durch entsprechende Gesetze ist zu fördern (z.B. die in einigen Ländern in Vorbereitung befindlichen *Freedom of Access to Information Laws*). Auch im Bereich der voranschreitenden Dezentralisierung sollten Geber Ansätze fördern, die Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteuren in den entsprechenden Gesetzen zu verankern.
- Darüber hinaus ist ein einklagbarer rechtlicher Rahmen auch für die konkreten partizipativen Prozesse im PRS-Kontext wichtig. Erste Ansätze, z.B. die Richtli-

⁸ Vgl. dazu ausführlich: Walter Eberlei / Heike Henn: Parlamente in Subsahara Afrika: Akteure der Armutsbekämpfung? Studie im Auftrag der GTZ. Eschborn 2003

nien für die Revisions-Prozesse des PRSP in Tansania oder Uganda, sind unbedingt förderungswürdig.

(3) Die Legitimität von partizipativen Prozessen stärken

- An erster Stelle ist hier erneut das PRS-Kernprinzip *country ownership* zu thematisieren. Entgegen vielen anderslautenden Beteuerungen der Geber mischen diese sich weiterhin – wie zu Zeiten der Strukturanpassung – in die inhaltliche Gestaltung von Politik ein. Der vielbeschworene Übergang von inhaltlichen Auflagen (*Policy Conditionality*) zu Verfahrensaufgaben (*Process Conditionality*) hat bisher nicht stattgefunden, stattdessen wurden dem alten Set an inhaltlichen Konditionen nur neue, zusätzliche Prozesskonditionen hinzugefügt. Wenn z.B. Budgethilfe-Arbeitsgruppen in Ghana ohne Beteiligung der Zivilgesellschaft und / oder des Parlaments über grundlegende Politikinhalt entscheiden, widerspricht dies klar dem Prinzip *country ownership*.
- Die Beteiligung von demokratisch gewählten Institutionen ist unbedingt zu gewährleisten (auch wenn dies manchmal Verzögerungen bedeutet bzw. gelegentlich auch populistische und damit fragwürdige Entscheidungen hervorruft). Ohne eine konsequente Einbindung der Parlamente kann von legitimen PRS-Prozessen nicht wirklich die Rede sein. Ein besonderes Augenmerk könnte darauf gerichtet werden, sachorientierte Kooperationen zwischen Parlamenten und Zivilgesellschaft zu ermöglichen – alle Seiten könnten davon profitieren.
- In einigen Ländern ist die Legitimität der Zivilgesellschaft durch die Bildung von großen Netzwerken deutlich gestärkt worden (z.B. Äthiopien, Uganda, Sambia). Die Geber – einschließlich hier der großen internationalen Nichtregierungsorganisationen – sind aufgefordert, die Bildung und Stärkung von Netzwerken durch eine entsprechende Förderpolitik proaktiv zu unterstützen.
- PRS-Prozesse können nur dann als legitim gelten, wenn gerade schwache Bevölkerungsschichten darin eine Stimme erhalten. Auch viele Geber sind (sogar zunehmend) auf die Hauptstädte der Länder fixiert, zivilgesellschaftliche Akteure auf dem Land werden kaum wahrgenommen. Gleichermaßen sind weiterhin blinde Flecken bei der Verfolgung von Geschlechtergerechtigkeit zu entdecken: Geber sollten sich nicht mit PRS-Dokumenten zufrieden geben, die z.B. keine genderspezifischen Angaben machen.

(4) Die Handlungsfähigkeit von zivilgesellschaftlichen Akteuren stärken

- Diese Rahmenbedingung wird unter dem Stichwort *Capacity Building* seit vielen Jahren diskutiert und hat auch Niederschlag in zahlreichen Geberprogrammen gefunden. Gleichwohl sind Geber aufgefordert, darüber Rechenschaft abzulegen, wie stark sie die Kapazitäten der Zivilgesellschaft dauerhaft fördern wollen. Gera-

de im Zuge der neuen Programmorientierung von Entwicklungszusammenarbeit muss diese Frage intensiv diskutiert werden. Es wäre eine Illusion zu glauben, zivilgesellschaftliche Akteure, z.B. in Afrika, wären mittelfristig in der Lage, komplexe politische Vorgänge wie z.B. die Erarbeitung eines makroökonomischen Rahmens für Armutsbekämpfung ohne zusätzliche personelle Ressourcen zu bewältigen.

- Der Zugang zu Informationen ist ein klar erkennbares Defizit. Nicht nur Regierungen, auch Geber selektieren Informationsflüsse zu Lasten der Zivilgesellschaft. Verhandlungen z.B. zwischen dem IWF und den Regierungen über neue Abkommen verlaufen hinter geschlossenen Türen. Auch bilaterale Regierungsverhandlungen – z.B. auch der Bundesregierung – werden ohne zivilgesellschaftliche und / oder parlamentarische Beteiligung durchgeführt. Schriftliche Unterlagen werden fast prinzipiell nur in englischer oder französischer Sprache veröffentlicht; nicht aber in Landessprachen.
- Partizipation benötigt Zeit. Geber müssen sich darauf einstellen, dass die Einbindung gesellschaftlicher Akteure Prozesse verlangsamt. Dies gilt umso mehr, wenn tatsächlich auch VertreterInnen armer Bevölkerungsschichten, z.B. aus abgelegenen ländlichen Regionen, in Entscheidungsprozesse eingebunden werden sollen. Dies gilt für die einzelnen Schritte jedes PRS-Prozesses in den Ländern. Es gilt genauso für den partizipativen PRS-Ansatz im Ganzen: Nachdem Politik in Entwicklungsländern seit Dekaden „von oben“ gemacht wurde (sei es von autoritären Regierungen oder von den IWF/Weltbank-Technokraten in Washington oder von beiden zusammen), wäre es eine völlige Illusion zu glauben, dass partizipative PRS-Prozesse in wenigen Jahren zu perfektionieren sind.