

Walter Eberlei

# **Partizipation in der Armutsbekämpfung**

**Mindeststandards für zivilgesellschaftliche  
Beteiligung in nationalen PRS-Prozessen**

---

---

Schriftenreihe Gerechtigkeit und Frieden  
Herausgeber: Deutsche Kommission Justitia et Pax  
Redaktion: Harry Neyer / Ulrich Pöner

---

---

**Partizipation in der Armutsbekämpfung.** Mindeststandards für zivilgesellschaftliche Beteiligung in nationalen PRS-Prozessen. Von Walter Eberlei. Studie im Auftrag der Deutschen Kommission Justitia et Pax.

Schriftenreihe Gerechtigkeit und Frieden  
Arbeitspapier 96

ISBN 3-932535-58-8

Bonn, 2002 / 2. Auflage Mai 2003

Dr. Walter Eberlei ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Entwicklung und Frieden (INF) der Gerhard-Mercator-Universität, Duisburg. E-mail: walter-eberlei@uni-duisburg.de. Der Autor dankt Gertrud Falk (INEF) für ihre Mitarbeit bei der Auswertung der Länderdokumente.

---

Auslieferung: Justitia et Pax, Kaiser-Friedrich-Str. 9, 53113 Bonn  
Telefon: 0228 - 103217 Fax: 0228 - 103318  
E-Mail: Justitia-et-Pax-Deutschland@dbk.de  
internet: www.justitia-et-pax.de

## Inhaltsverzeichnis

|   |           |
|---|-----------|
| <b>I. Zusammenfassung .....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>II. Politik der Armutsbekämpfung unter Beteiligung der Zivilgesellschaft.....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>III. Zivilgesellschaftliche Partizipation in den laufenden PRS-Prozessen .....</b> | <b>11</b> |
| 1. Übersicht .....  | 11        |
| 2. Beteiligte zivilgesellschaftliche Akteure .....                                    | 13        |
| 3. Formen und Intensitäten zivilgesellschaftlicher Beteiligung .....                  | 20        |
| 4. Wirkungen zivilgesellschaftlicher Beteiligung .....                                | 24        |
| <b>IV. Anforderungen an wirkungsvolle zivilgesellschaftliche Partizipation .....</b>  | <b>27</b> |
| 1. Wirkungsvolle Partizipation entwickelt sich dynamisch. ....                        | 27        |
| 2. Wirkungsvolle Partizipation ist institutionalisiert. ....                          | 28        |
| 3. Wirkungsvolle Partizipation setzt politikfähige Akteure voraus.....                | 30        |
| 4. Wirkungsvolle Partizipation verlangt politische Rechte. ....                       | 31        |
| 5. Wirkungsvolle Partizipation ist demokratisch legitimiert. ....                     | 32        |
| <b>V. Schlussfolgerungen und Forderungen an die Politik.....</b>                      | <b>35</b> |
| 1. Forderungen an die multilaterale Politik .....                                     | 35        |
| 2. Forderungen an die deutsche Entwicklungspolitik .....                              | 37        |
| <b>VI. Anhang .....</b>   | <b>40</b> |
| 1. Literatur .....  | 40        |
| 2. Abkürzungsverzeichnis .....  | 43        |

### Verzeichnis der Boxen/Tabellen:

|  |    |
|--|----|
| 1. Länder mit Poverty Reduction Strategy   | 7  |
| 2. Partizipation in PRS-Prozessen: Erste (vorläufige) Einschätzung               | 12 |
| 3. An PRS-Prozessen beteiligte zivilgesellschaftliche Akteure - Übersicht        | 19 |
| 4. Formen von Partizipation  | 20 |
| 5. Partizipation in den Prozessen von vier afrikanischen Länder mit Full-PRSP    | 23 |
| 6. Anforderungen an Partizipation in <i>Poverty Reduction Strategy</i> Prozessen | 34 |



## I. Zusammenfassung

In den bisherigen Prozessen zur Erarbeitung von *Poverty Reduction Strategies* (PRS) spielt Partizipation eine erhebliche Rolle. In zahlreichen Ländern waren zivilgesellschaftliche Akteure erstmals offiziell eingeladen, an der Entwicklung einer politischen Strategie mitzuwirken. In anderen Ländern konnten die PRS-Prozesse den schon vorhandenen, aber noch schwachen Stellenwert von gesellschaftlicher politischer Teilhabe verbessern. Zwar wird in zahlreichen Ländern die bislang begrenzte *Wirkung* partizipativer Prozesse kritisiert. Gleichwohl können die bisherigen Erfahrungen als ermutigender Beginn einer stärkeren zivilgesellschaftlichen Beteiligung an politischen Prozessen angesehen werden.

Die bisherigen Begrenzungen, so wird in der Studie ausgeführt, sind ganz wesentlich zurückzuführen auf:

- die mangelnde Institutionalisierung von Partizipation,
- die schwache Politikfähigkeit zivilgesellschaftlicher Akteure,
- mangelhafte politische Rechte der Teilhabe sowie
- legitimatorische Schwächen zivilgesellschaftlicher Akteure.

Vor diesem Hintergrund plädiert das vorliegende Papier für a) die Einführung *elementarer Standards* für Partizipation in den gegenwärtig laufenden PRS-Prozessen der ersten Generation sowie b) die Festlegung *weitergehender Anforderungen* an Partizipation in den PRS-Folgeprozessen, d.h. in der Umsetzung und Weiterentwicklung der ersten Armutsstrategiepapiere.

Daraus ergibt sich eine Reihe von Forderungen an die politischen Akteure im Norden – auf multilateraler Ebene vor allem an IWF und Weltbank sowie auf nationaler Ebene (in Deutschland) an die Bundesregierung. Unter anderem:

- Eine internationale Konferenz oder Kommission unter Beteiligung von Regierungen und Zivilgesellschaften aus Entwicklungs- wie Industrieländern sollte ein dynamisches Konzept von Standards für gesellschaftliche Beteiligung in der Entwicklung von Armutsbekämpfungsstrategien erarbeiten.
- Die gesellschaftlichen Beteiligungsprozesse bei der Erarbeitung und Implementierung von Armutsbekämpfungsstrategien sollten nicht mehr länger von IWF und Weltbank, sondern von einer unabhängigen Instanz bewertet werden.
- Gesellschaftliche Akteure im Süden und ihre Partizipationschancen müssen gestärkt werden, insbesondere durch intensives *capacity building* sowie die Vernetzung von Parlamenten und Zivilgesellschaften.

## II. Politik der Armutsbekämpfung unter Beteiligung der Zivilgesellschaft

In Köln beschlossen die sieben wirtschaftsstärksten Industrieländer (G-7) im Juni 1999 einen weitreichenden Schuldenerlass für die ärmsten Länder. Die immer offensichtlicher gewordene völlige Überschuldung dieser Staaten, aber ganz wesentlich auch die seit Jahren immer druckvoller agierende internationale zivilgesellschaftliche Entschuldungskampagne drängten die Staatschefs dazu, höhere Schuldenerlasse anzukündigen.<sup>1</sup>

Neu an dem Kölner Beschluss war nicht nur der Umfang der Erlasse und die Zahl der begünstigten Länder, neu war überdies eine Konditionalität: Schuldenerlasse setzen seither voraus, dass das Land durch entsprechende Programme deutlich machen kann, wie es die frei werdenden Mittel für die Bekämpfung von Armut einsetzen will. Und weiter: Die Armutsprogramme sollen unter breiter Beteiligung der Zivilgesellschaften in den jeweiligen Ländern entstehen und umgesetzt werden.<sup>2</sup>

Aus diesen noch recht vage formulierten Auflagen entwickelten die Weltbank und der Internationale Währungsfonds binnen weniger Wochen einen neuen Ansatz: die *Poverty Reduction Strategies (PRS)*, die sich in entsprechenden Papieren (den PRSP) niederschlagen sollen. Die Herbsttagung von IWF und Weltbank 1999 legte erste Leitlinien für den PRS-Ansatz fest.

Die Bretton-Woods-Institutionen machten deutlich, dass PRSPs wesentlich über eine Konditionalität für einen Schuldenerlass hinausgehen. IWF und Weltbank werden künftig konzessionäre Kreditmittel für ärmste Länder nur noch vergeben, wenn ein PRSP vorliegt. Eine Reihe von bilateralen staatlichen Gebern wollen ebenso verfahren. Damit stellen die PRSPs nicht mehr nur die Bedingung für einen Schuldenerlass dar, sie sind nunmehr zusätzlich Voraussetzung für Entwicklungshilfegelder an ärmste Staaten. 60 bis 70 ärmste Entwicklungsländer werden daher in den kommenden Jahren *Poverty Reduction Strategies* erarbeiten, die in entsprechenden Papieren zu dokumentieren sind. Ende Januar 2002 hatten neun Länder diese Aufgabe erfüllt und weitere 35 Länder ein Interim-PRSP erarbeitet (siehe Länderaufstellung in Box 1). 25 dieser 44 Länder gehören zu Subsahara Afrika.

---

<sup>1</sup> Zur langjährigen zivilgesellschaftlichen Arbeit zu Verschuldungs- und Entschuldungsfragen vgl. Eberlei 2001c. Die Entstehungsgeschichte und der Inhalt der Kölner Beschlüsse, die eine erhebliche Ausweitung der schon 1996 beschlossenen *Highly Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative* darstellen, sind in Eberlei 1999a und b analysiert.

<sup>2</sup> Vgl. Bericht der G-7-Finanzminister, Abschnitt 4, dokumentiert in Eberlei 1999b: 71-74.

|   |   |
|---|---|
| Box 1<br><b>Länder mit Poverty Reduction Strategy</b>   |   |
| Länder mit Interim-PRSP (35)  | <p>Subsahara Afrika (19):<br/>Benin, Kamerun, Zentralafrikanische Republik, Tschad, Äthiopien, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Kenia, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mali, Ruanda, Sao Tome and Principe, Senegal, Sierra Leone, Sambia</p> <p>Andere Regionen (16):<br/>Albanien, Armenien, Aserbaidtschan, Kambodscha, Djibuti, Georgien, Guyana, Kirgisien, Laos, Mazedonien, Moldawien, Mongolei, Pakistan, Tadschikistan, Vietnam, Jemen</p> |
| Länder mit Full-PRSP (9)  | <p>Subsahara Africa (6):<br/>Burkina Faso, Mauretanien, Uganda, Tansania, Mosambik, Niger</p> <p>Lateinamerika (3):<br/>Bolivien, Honduras, Nicaragua</p>   |
| Quelle: Zusammenstellung nach <a href="http://www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm">www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm</a> Zugriff 15.02.02 |   |

Die Strategiepapiere sollen also unter Partizipation von zivilgesellschaftlichen Vertretern entwickelt werden, um die gesellschaftliche *ownership* der Armutsbekämpfungspolitik sicherzustellen, ihre Qualität zu verbessern und um ihre Wirksamkeit zu erhöhen. In den zurück liegenden zwei Jahren wurden erste Erfahrungen in diesem Bereich nationaler partizipativer Prozesse gesammelt.

Zu den partizipativen Prozessen *im Entstehungsprozess* von PRS liegen erste Studien und Erfahrungsberichte vor.<sup>3</sup> Auch zu der Frage, wie Partizipation *für die Folgeprozesse* nach Abschluss der PRS-Paper realisiert werden kann, d.h. für den künftigen Teil des sich idealerweise alle drei Jahre schließenden PRS-Policy-Zyklus (Implementierung, Monitoring, Evaluierung, Policy-Reform, Neuformulierung von PRSP), wurden erste Vorschläge erarbeitet.<sup>4</sup> Die Frage wird zunehmend diskutiert, welche Rolle zivilgesellschaftliche Partizipation in der Entwicklung und Implementie-

<sup>3</sup> Dazu gehören die vom Overseas Development Institute koordinierten Studien in acht afrikanischen Ländern (vgl. ODI 2001) sowie eine Reihe von Fallstudien, die von NGOs in Auftrag gegeben wurden (bspw. vier von Misereor und dem EED initiierte Gutachten zu Uganda, Mosambik, Kamerun und Bolivien, vgl. Misereor u.a. 2001). Das European Network on Debt and Development (EURODAD) hat eine Mailingliste eingerichtet, über die immer wieder informative Berichte und kleinere Studien zu PRS-Prozessen verbreitet werden, die zumindest teilweise über die EURODAD-Website abrufbar sind ([www.eurodad.org](http://www.eurodad.org)). Vgl. ferner die Berichte auf der Weltbank-Website: <http://www.worldbank.org/participation/goodless3.htm>. In Arbeit ist ferner eine Studie des Instituts for Development Studies (IDS) in Sussex, deren Entwurf dem Autor vorlag (McGee 2001).

<sup>4</sup> Der Autor hat dazu eine Studie für die GTZ erarbeitet, vgl. Eberlei 2001b.

rung von Armutsstrategien tatsächlich spielen kann. Oder anders gewendet: Welche Mindestanforderungen müssen erfüllt sein, um eine wirkungsvolle zivilgesellschaftliche Partizipation zu ermöglichen, d.h. eine Partizipation, die nachhaltigen Einfluss auf die Verbesserung von armutsbekämpfender Politik nehmen kann? Sind ggf. Mindeststandards einzuführen, ohne die Partizipation wirkungslos bleibt? Dieses Arbeitspapier, das im Auftrag der Deutschen Kommission *Justitia et Pax* entstand, wird diese Fragen in den Mittelpunkt rücken.

Grundsätzlich: Dass eine nachhaltige und umfassende Partizipation der Menschen in Entwicklungsländern eine entscheidende Erfolgsbedingung für Armutsbekämpfung darstellt, ist in der entwicklungspolitischen Debatte unumstritten, bei zivilgesellschaftlichen Akteuren ohnehin, doch auch bei den Institutionen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit.<sup>5</sup> Daran lässt auch die deutsche Bundesregierung keinen Zweifel. Sie sieht *Good Governance* einschließlich gesellschaftlicher Partizipation als „zentrale Voraussetzung für die Erzielung von Entwicklungsfortschritten“ an (BMZ 2001b: 18). Das BMZ-Partizipationskonzept von 1999 unterstreicht dies (BMZ 1999). Die Debatte um Partizipation richtet sich also nicht auf das *ob*, sondern auf das *wie*. Es ist daran zu erinnern, dass sich Partizipation im Rahmen entwicklungspolitischer Prozesse in den 80er Jahren zunächst auf EZ-Projektebene bezogen entwickelt hat, dann in den 90er Jahren die sektorweiten Ansätze erfasste, um schließlich erst in den vergangenen Jahren endgültig auch die nationale Entwicklungsebene zu erreichen. Einen wesentlichen Anstoß dazu gab der UN-Weltsozialgipfel in Kopenhagen, der entsprechende Prozesse in verschiedenen Ländern anregte (vgl. UNDP 2001).

Partizipation ist kein kurzfristiges, schnell umsetzbares Instrument zur Effizienzsteigerung von Entwicklungsmaßnahmen. Ihre Verankerung in den politischen Prozessen eines Landes – ihre Institutionalisierung – ist ein eigenständiges Entwicklungsziel. Dies allerdings ist keine neue Erkenntnis. Nohlen/Nuscheler integrierten Partizipation bereits in ihren vor mehr als 25 Jahren vorgelegten Entwurf eines „magischen Fünfecks der Entwicklung“ (vgl. Nohlen/Nuscheler 1974 bzw. 3. Auflage 1992). Und auch in der politischen Praxis dieser Zeit wurde Partizipation als grundlegendes Element von Herrschaftsformen in Entwicklungsländern bereits angestrebt, zumindest rhetorisch, z.B. in der „participatory democracy“ Sambias in Zeiten der 2. Republik (vgl. Meyns 1995: 11).

---

<sup>5</sup> Vgl. auf Geberseite maßgeblich OECD / DAC 1995 und OECD / DAC 2001 (dort z.B. 34 ff.) sowie die einschlägigen Publikationen der Weltbank.

Die neuerliche Verkoppelung mit dem PRS-Prozess bietet insofern eine doppelte Chance. Erstens: Eine wirkungsvolle Partizipation kann die positiven mittel- und langfristigen Wirkungen von Armutsbekämpfungsprogrammen verstärken, vielleicht gar erst ermöglichen. Dieser Zusammenhang von Partizipation einerseits und der Qualität entwicklungspolitischer Strategien, Programme und Projekte andererseits wird inzwischen nicht nur von fast allen beteiligten Akteuren (staatlichen wie nicht-staatlichen) postuliert, er ist inzwischen auch vielfach belegt. Zweitens: Die Tatsache, dass die Entwicklung von Armutsbekämpfungsstrategien keine einmaligen Übungen sind, sondern als dauerhafte Policy-Zyklen angelegt wurden, verbessert die Chance, das eigene Entwicklungsziel Partizipation nachhaltig zu sichern. Partizipation in diesem Verständnis bleibt damit keineswegs auf die mehr oder minder intensive Beteiligung von Menschen und Institutionen an der Erstellung von Strategien und Papieren beschränkt. Das BMZ stellt – weit reichend – fest:

„Partizipative Entwicklung wird als ein Prozess definiert, der Menschen aktiv und maßgeblich an allen Entscheidungen beteiligt, die ihr Leben beeinflussen.“ (BMZ 1999: 2)

In ähnlich umfassendem Sinne heißt es in einer neueren Weltbank-Studie:

„Participation can be defined as a process through which stakeholders shape and share control over development initiatives.“ (Brinkerhoff / Goldsmith 2001: 4)

Nohlen / Nuscheler formulieren:

„Partizipation fordert politische Mitwirkung und soziale Teilhabe an den materiellen und kulturellen Gütern einer Gesellschaft, ist also das Gegenteil von Marginalität.“ (1992: 71)

Wie Partizipation in einem so weit gehenden Sinne realisiert werden kann, wird noch zu diskutieren sein. Die vorliegende Studie beschränkt sich aber demzufolge nicht auf die gegenwärtig gelegentlich recht kurzatmig laufenden partizipativen Prozesse zur *Erstellung* der ersten PRSP, sondern orientiert sich an dem Ziel der Partizipation im Rahmen der zyklischen PRS-Prozesse. Erst daraus ergibt sich der Sinn, über Mindeststandards für die Beteiligung der Zivilgesellschaft nachzudenken.

Die Industrieländer haben Weltbank und Internationaler Währungsfonds beauftragt, die PRSPs zu bewerten und damit „grünes Licht“ für Schuldenerlasse und konzessi-

onäre Kredite zu geben.<sup>6</sup> Während für eine Reihe von Themen, besonders in der Makroökonomie, klare Erwartungen an die PRSPs gerichtet werden, bleibt deren Bewertung der partizipativen Prozesse sehr zurückhaltend. Die beiden Institutionen wollen Partizipation *relativ* bewerten, das heißt, sie wollen die partizipativen Prozesse zur Erstellung und Umsetzung der PRSPs vergleichen mit früheren Beteiligungsprozessen und erwarten, dass PRSP-Partizipation mindestens über das Maß früherer Beteiligung hinaus geht. Mit anderen Worten: Es gibt in der Weltbank/IWF-Konzeption keine Mindeststandards für zivilgesellschaftliche Beteiligung.

Für dieses *relative* Konzept sind durchaus gute Argumente zu finden. Konsequenterweise durchgehalten, befördert ein solches Konzept den Fortschritt bei partizipativen Prozessen. Es gibt auch solchen Ländern eine Chance, sich auf den Weg partizipativer Prozesse zu machen, die bislang nur sehr geringe Beteiligungsformen entwickelt haben. Ein Mindeststandard-Konzept könnte dagegen starr wirken, mit zwei gravierenden negativen Folgen: Die Länder, die die Standards nicht erfüllen bzw. nicht erfüllen können, weil bisher keine Tradition für Partizipation bestand, verlieren bei konsequenter Anwendung den Zugang zu Erlassen und konzessionären Krediten – und damit zu Mitteln zur Armutsbekämpfung. Im anderen Fall: Die Länder, die die Standards sehr wohl erfüllen, können sich selbstzufrieden zurück lehnen und stehen nicht mehr unter dem Druck, gesellschaftliche Partizipation ausweiten und qualifizieren zu müssen.

All dies spricht für ein relatives Konzept. Dagegen spricht jedoch zum einen das Maß an Beliebigkeit, das in den gegenwärtigen PRS-Prozessen anzutreffen ist (und das im Kapitel III dargestellt wird). Ferner spricht gegen das relative Konzept, dass eine Beteiligung der Zivilgesellschaft, die nicht bestimmten Mindestanforderungen entspricht, große Gefahr läuft, wirkungslos zu bleiben. Oder schlimmer noch: Gefahr läuft, durch eine Alibi-Partizipation eine Regierung zu legitimieren, die keine armutsmindernde Politik verfolgt.

Die Studie nimmt die Argumente beider Seiten ernst und wird auf der Basis der Analyse bisheriger Prozesse sowie einiger daraus entwickelter Mindestanforderungen ein dynamisches Konzept von Mindeststandards vorschlagen, das die Vorteile des relativen Konzepts mit den Vorteilen von Mindeststandards verbinden könnte.

---

<sup>6</sup> Dies ist durchaus problematisch zu sehen. Die beiden Institutionen, deren Strukturanpassungsprogramme in ärmsten Ländern über Jahrzehnte scheiterten, sind damit weiterhin in einer zentralen Machtposition; ein Faktum, das zwar nicht im Zentrum dieser Studie steht, am Ende jedoch nochmals diskutiert wird.

### III. Zivilgesellschaftliche Partizipation in den laufenden PRS-Prozessen

#### 1. Übersicht

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Entwicklung einer PRS ist von den Gebern und Gläubigern zur Bedingung für die Annahme eines PRSP gemacht worden. Entsprechend haben *alle* 44 Länder, die bislang ein Interim-PRSP oder Full-PRSP vorgelegt haben, in der ein oder anderen Weise partizipative Elemente in ihren Prozessen vorzuweisen. Da IWF und Weltbank für die Beteiligung gesellschaftlicher Akteure keine Mindeststandards gesetzt haben, sondern die Partizipation in Relation zu bisherigen partizipativen Praktiken im Lande bewerten, variiert das Spektrum von Partizipation in den Ländern erwartungsgemäß erheblich.

Auf der Basis der Informationen, die aus den I-PRSP oder PRSP hervorgehen (alle Paper sollen Angaben zur geplanten oder vollzogenen Partizipation enthalten), lassen sich grob drei Gruppen von Ländern bilden (siehe Box 2). Dabei ist allerdings zu beachten (und an den Ländern mit vorgelegtem PRSP zu studieren), dass die partizipativen Prozesse potentiell auch eine Eigendynamik entfalten. D.h.: Die Informationen in den Interim-PRSP über geplante Partizipation können von der sich tatsächlich entwickelnden Partizipation positiv abweichen (möglich, aber nach erstem Eindruck seltener ist der umgekehrte Fall: dass vollmundige Ankündigungen im IPRSP nicht eingehalten werden).

**A. Länder mit schwacher Partizipation:** Hier wurde die PRS-Partizipation (bislang) auf nur minimale Formen begrenzt, zumeist auf Information und maximal Konsultation (im Sinne von Meinungserhebung). Der Umfang des partizipativen Prozesses ist gering. Nur eine begrenzte Gruppe gesellschaftlicher Akteure ist einbezogen.

**B. Länder mit Partizipation mittlerer Intensität:** Der Umfang der partizipativen Prozesse ist deutlich größer als in der ersten Ländergruppe. Es gibt Bemühungen, eine breit angelegte Partizipation zu initiieren (Parlament, Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft; nationale wie sub-nationale Ebenen). Über einen längeren Zeitraum werden verschiedene Instrumente eingesetzt (Informationsarbeit mit verschiedenen Instrumenten; Ansätze öffentlicher Debatte; Workshops auf nationaler und regionaler Ebene; PPAs oder andere partizipative Erhebungsmethoden; Ansätze von Mitwirkung über Meinungserhebung hinaus).

**C. Länder mit vergleichsweise starker Partizipation:** Über die partizipativen Ansätze der Ländergruppe B hinaus: Beteiligung des Parlaments; breit angelegte, in-

klusive Beteiligung von gesellschaftlichen Akteuren möglich; freie und kontinuierliche öffentliche Debatte (inkl. Medienberichterstattung) über Armutsbekämpfung; regelmäßige partizipativ angelegte Erhebungen im Armutsbereich; Mitwirkung von gesellschaftlichen Akteuren in Steuerungsgremien des PRS-Prozesses; Einbettung des Prozesses in längerfristige partizipative Methoden der Politikentwicklung, d.h. auch institutionalisierte Formen von Partizipation usw..

|   |  |
|---|--|
| Box 2<br><b>Partizipation in PRS-Prozessen: Erste (vorläufige) Einschätzung</b>   |  |
| Bisher eher schwache Partizipation  | Guinea Bissau, Sao Tomé and Príncipe, Zentralafrikanische Republik, Guinea, Äthiopien, Niger, Sao Tome and Principe, Senegal, Kamerun  |
| Bisher Partizipation mittlerer Intensität   | Lesotho, Ruanda, Gambia, Madagaskar, Mali, Tschad, Benin, Jemen, Sierra Leone, Kenia, Malawi, Mosambik, , Vietnam, Ghana, Burkina Faso |
| <i>Vergleichsweise</i> stark entwickelte Partizipation  | Bolivien, Mauretanien, Tansania, Uganda, Honduras, Nicaragua, Sambia   |
| Einschätzung überwiegend auf der Basis der ausgewerteten IPRSP bzw. PRSP in Afrika, Asien und Lateinamerika. Das heißt, die Einschätzung beruht auf der offiziellen Darstellung der jeweiligen Regierung, die nicht notwendigerweise die realen Entwicklung spiegelt. Eine Überprüfung durch Auswertung entsprechender Berichte von zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie unabhängiger Beobachter war im Rahmen dieser Studie nur begrenzt leistbar. – Kriterium für die unterschiedliche Einstufung ist der Umfang der Partizipation (einbezogene Akteure, Zeitdauer, Anzahl der Veranstaltungen, partizipative Instrumente über Workshops hinaus usw.). Der tatsächliche Einfluss von Partizipation auf die PRS-Inhalte und das Maß der tatsächlichen gesellschaftlichen <i>ownership</i> von Strategien lässt sich auf der vorliegenden Datenbasis ebenfalls nicht bewerten. Das INEF bereitet gegenwärtig eine Darstellung der partizipativen Prozesse in allen PRSP-Ländern vor, die ab März 2002 auf der von VENRO eingerichteten Website <a href="http://www.prsp-watch.de">www.prsp-watch.de</a> abrufbar sein wird. |  |

Als Beispiele für *vergleichsweise* starke partizipative Prozesse im Kontext von PRS gelten Bolivien und Uganda.<sup>7</sup> Uganda legte schon 1997 einen Armutsbekämpfungsplan vor, der 1999/2000 einem partizipativ angelegten Revisionsprozess unterzogen wurde (das Ergebnis wurde im Frühjahr 2000 als PRSP anerkannt). In Bolivien organisierte die katholische Kirche eine breiten und unabhängigen nationalen Dialog.

Doch selbst in Ländern mit schwach entwickelten demokratischen Traditionen und eher autoritär agierenden Regierungen haben die partizipativen Prozesse eine deutliche Dynamik entfalten können, beispielsweise in Kenia (vgl. ODI 2001). Hier ist al-

<sup>7</sup> Vgl. die Länderberichte in Misereor u.a. 2001.

lerdings der Grad der ad-hoc-Partizipation größer und die Einbettung in reguläre politische Prozesse geringer, d.h. die Frage nach einer nachhaltigen, strukturell verankerten Partizipation stellt sich ernsthaft. Oberflächliche Beteiligungsprozesse (oft auch unter dem externen Zeitdruck verstärkt) lassen den Eindruck zu, es habe sich um Alibi-Partizipation oder/und um Macht absichernde Partizipation gehandelt.

Aber auch zahlreiche Schwachstellen wurden in bisherigen PRS-Prozessen erkannt und insbesondere auch von NGOs benannt.<sup>8</sup> Weltbank und IWF unterziehen die bisherigen Prozesse gegenwärtig einer umfassenden Überprüfung.<sup>9</sup>

Die Forderung des Kölner G-7-Gipfels – „Bei Ausarbeitung und Umsetzung von Programmen sollten Konsultationen mit weiten Teilen der Zivilgesellschaft stattfinden.“<sup>10</sup> – verschafft den Zivilgesellschaften in PRS-Ländern eine hervorgehobene Stellung. Festzuhalten ist gleichwohl, dass die *Regierungen* der Länder sowohl aus demokratietheoretischer Perspektive als auch aus der faktischen Sichtweise von IWF und Weltbank letztlich die Federführung für die PRS-Prozesse innehaben und die schlussendliche politische Verantwortung für die PRS-Papiere tragen. Diese Balance zwischen gesellschaftlicher Beteiligung einerseits und letzter politischer Verantwortung auf Regierungsseite andererseits verlangt eine sorgfältige Ausgewogenheit, die besonders im Blick auf die Wirkungsdebatte zivilgesellschaftlicher Beteiligung von Bedeutung ist.

## 2. Beteiligte zivilgesellschaftliche Akteure

### 2.1 Zum Begriff der Zivilgesellschaft

Wenn von zivilgesellschaftlicher Partizipation in PRS-Prozessen die Rede ist, wird in der Regel nicht definiert, wer oder was das ist. Der Begriff der *Zivilgesellschaft* wird in Diskussionen sehr unterschiedlich verwendet. Zum einen werden eher institutionen-statische Verständnisse zugrunde gelegt. So wird Zivilgesellschaft zum Beispiel beschrieben als ein „Netzwerk von Organisationen und informellen Zusammenhängen, das geeignet ist, als Widerlager und Widerpart gegenüber dem jeweiligen Staatsapparat aufzutreten“ (Kößler/Melber 1993: 93).<sup>11</sup> Andererseits werden auch dynamische bzw. *prozessuale* Verständnisse von Zivilgesellschaft verwendet. In An-

---

<sup>8</sup> Vgl. dazu Berichte auf der EUODAD-Website [www.euodad.org](http://www.euodad.org)

<sup>9</sup> Vgl. Weltbank-Website: [www.worldbank.org/poverty/strategies/review/index.htm](http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/index.htm)

<sup>10</sup> G-7-Erklärung ist dokumentiert in Eberlei 1999b: 36.

<sup>11</sup> Ähnliche Vorstellungen finden sich in jüngeren Studien im PRS-Kontext z.B. bei McGee / Norton 2000: 9 oder bei Osmani 2000: 21.

lehnung an Antonio Gramsci wird Zivilgesellschaft dann als ein Feld politischer und gesellschaftlicher Auseinandersetzung definiert, auf dem um den gesellschaftlichen Grundkonsens bzw. die kulturelle Hegemonie gestritten wird, die jeweilige Entwicklungsziele determiniert (ebd.: 81).

Ein in dieser Weise entwickeltes Verständnis von Zivilgesellschaft böte die Chance, nicht nur Institutionen vor Augen zu nehmen, sondern stärker die gesellschaftliche Öffentlichkeit und ihr Ringen um zukünftige Strategien zu erfassen. Es ist wünschenswert, ein solchermaßen dynamisches Verständnis auch für die Debatte über gesellschaftliche Entwicklungen in Afrika fruchtbarer zu machen. So verwendet Peter Meyns in einer Studie über Sambia in Anlehnung an den Südafrikaner Monty Narsoo den Begriff „contested terrain“ zur Erläuterung von Zivilgesellschaft und überträgt diesen Terminus wie folgt: „ein Raum, in dem sowohl die herrschende Gruppe wie auch andere politische und soziale Kräfte um Einfluss ringen“ (Meyns 1995: 81). Gleichwohl suchen Analysen von Zivilgesellschaft (ähnlich wie auch bei Meyns für Sambia) ihren Ansatzpunkt vor allem in der institutionellen Betrachtung. So werden auch in der vorliegenden Studie unter Zivilgesellschaft alle nicht-staatlichen und primär *non-profit* orientierten Akteure verstanden, die an der politischen Debatte im Lande teilnehmen. Dazu zählen vor allem die *Non-Governmental Organisations* (NGOs), die *Community-based Organisations* (CBOs), Frauengruppen und –verbände, Jugendverbände, die Kirchen, die Medien und die Wissenschaft. **Privatwirtschaftliche Akteure**, die im Gegensatz dazu profit-orientiert und damit von ihren legitimen ökonomischen Eigeninteressen motiviert sind (unabhängig von der gleichwohl bestehenden sozialen Verantwortung ihren Gesellschaften gegenüber), sollten der Klarheit willen als eigenständiger gesellschaftlicher Bereich verstanden werden.<sup>12</sup> Als Grenzgänger zwischen Privatsektor und Zivilgesellschaft könnten Gewerkschaften oder Unternehmerverbände betrachtet werden.

**Die Armen** werden gelegentlich ebenfalls als gesellschaftliche Akteure bezeichnet.<sup>13</sup> Eine solche Betrachtung ist nicht unproblematisch. Insbesondere die ärmsten Bevölkerungsschichten verfügen über einen minimalen Grad an Selbstorganisation. Eine

---

<sup>12</sup> Diese Einteilung (Staat – Privatwirtschaft – Zivilgesellschaft) folgt der zumeist gebräuchlichen Kategorisierung (vgl. z.B. Statement von VENRO bzw. die gemeinsame Stellungnahmen der politischen Stiftungen für die Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, in: Friedrich-Ebert-Stiftung 2001, S.13 bzw. S.29).

<sup>13</sup> Beispielsweise formuliert das BMZ in ihrem Aktionsprogramm 2015: „Auch arme Frauen und Männer sind Akteure. Sie sind nicht das Problem, sondern Teil der Lösung, indem sie ihre schöpferischen Kräfte und ihren Selbsthilfewillen einsetzen und für ihre Rechte kämpfen. Selbsthilfe, Selbstorganisation und Beteiligung der in extremer Armut lebender Menschen sind tragende Prinzipien der Armutsbekämpfung. Armutsbekämpfung will nicht Almosen vergeben, sondern die produktiven Potenziale der Armen entfalten helfen.“ (BMZ 2001a: 5)

eigeninitiierte Partizipation in politischen Prozessen ist damit eher die Ausnahme. Hinzu kommt, dass es „die Armen“ als homogene Gruppe nicht gibt. Auch innerhalb der Ärmsten ist eine Vielzahl von unterschiedlichen Interessenlagen anzutreffen (z.B. zwischen Frauen und Männern; zwischen ländlichen und städtischen Armen; zwischen Armen, die ihr Überleben im informellen Sektor relativ gut sichern können und denen, die ohne jede Arbeit vor der täglichen Existenzfrage stehen usw.). Eine differenzierte Analyse der Interessen von unterschiedlichen Armen-Gruppen ist nötig. Gleichwohl: Eine Berücksichtigung der Interessen und Stimmen der Armen ist mit Hilfe von partizipativen Methoden zur Diagnose von Armut und zur Entwicklung von Lösungsstrategien notwendig und vielversprechend. Darüber hinaus lässt sich insbesondere die Implementierung von Armutsbekämpfungsstrategien nur bei aktiver Mitwirkung von Armen selbst vorstellen. In der Vermittlung der Interessen von Armen in die gesellschaftliche Debatte hinein haben institutionelle zivilgesellschaftliche Akteure eine anerkanntermaßen wichtige Rolle.

## 2.2 Typen beteiligter zivilgesellschaftlicher Akteure

In den bisherigen PRS-Prozessen sind eine Reihe unterschiedlicher zivilgesellschaftlicher Akteurstypen erkennbar geworden.

In praktisch allen PRS-Ländern gibt es offiziell anerkannte bzw. staatlich registrierte **Non-Governmental Organizations (NGOs)**. Und dies häufig in großer und in den 90er Jahren sprunghaft angestiegener Zahl: So sind beispielsweise gegenwärtig allein in Uganda mehr als 3300 NGOs staatlich registriert, für viele andere Entwicklungsländer gelten ähnlich hohe Zahlen. Sie arbeiten vielfach zu Entwicklungs-, Menschenrechts- und Umweltfragen. Viele einzelne NGOs waren auf der zentralen Ebene oder auch auf lokalen Ebenen an PRS-Prozessen in der ein oder anderen Weise beteiligt. Innerhalb der Gruppe der NGOs spielten folgende Unterscheidungen für die Betrachtung der PRS-Prozesse eine Rolle:

- Einheimische (indigenous) vs. Auslandsbasierte NGOs. Eine Reihe großer, internationaler nicht-staatlicher Organisationen (International NGOs; „INGOs“ abgekürzt) finanzieren Büros oder „Tochter-NGOs“ in einer Vielzahl von Ländern (z.B. OXFAM). Zwar sind diese oft rechtlich selbständig und beschäftigen weitgehend einheimisches Personal, allerdings sind sie finanziell in der Regel weitgehend, nicht selten zu 100 Prozent von ihrer ausländischen Geldquelle abhängig. Diese, häufig sehr professionell arbeitenden NGO-Ableger verfügen zwar oft über profunde Kenntnisse der Armutsthematik sowie politischer Prozesse, haben sich demzufolge auch in mehreren Ländern sehr im PRS-Prozess beteiligt, sind jedoch eher selten auch in den jeweiligen Gesellschaften verankert. Die Frage, wie

diese NGOs legitimiert sind bzw. wen sie repräsentieren, stellt sich mit einer gewissen Dringlichkeit. Dagegen sind einheimische NGOs, die ebenfalls über professionelle Qualitäten verfügen, die außerdem gut vernetzt sind und aufgrund einer Vielzahl von Geldgebern über eine deutliche Unabhängigkeit verfügen, seltener im PRS-Prozess anzutreffen. Das *Uganda Debt Network*, das auch eine Netzwerkfunktion übernimmt, aber eigenständig agiert, ist ein solches, eher seltenes positives Beispiel.

- Landesweit vs. regional aktive NGOs. In den bisherigen PRS-Prozessen sind NGOs, die lediglich regional tätig sind, nur am Rande einbezogen gewesen. Das Feld gehörte vor allem landesweit operierenden NGOs mit einem starken Hauptstadtbüro.
- Spezialisten vs. Generalisten. Nur eine kleinere Gruppe von NGOs hat sich mit dem *generellen* PRS-Prozess und den PRS-Inhalten beschäftigt, viele NGOs konzentrieren sich auf die Spezialgebiete, in denen sie auch operativ tätig sind. Dies gilt vor allem für den Bildungs- und Gesundheitssektor, mit Abstufung auch für den Agrarsektor oder für Genderfragen.
- Mitgliederorganisationen vs. Elitenorganisationen. In den PRS-Ländern gibt es nur selten NGOs, die über eine große Mitgliederzahl verfügen. In der Regel handelt es sich um kleine Mitgliederzahlen, häufig nahezu identisch mit den ehren- oder hauptamtlichen Mitarbeitern einer NGO. Oftmals rekrutieren sich die MitarbeiterInnen dieser NGOs aus städtischen Bildungseliten. In verschiedenen PRS-Prozessen stellten Regierungen die Frage nach der Legitimation von NGOs.

Eine wichtige Rolle spielen **NGO-Netzwerke** – dort, wo es sie in PRS-Ländern gibt. Netzwerke verfügen über eine wesentlich besser begründbare Legitimation. Ihre Netzwerkstrukturen ermöglichen es, ein breites Themenspektrum kompetent abzudecken. Ihre Verhandlungsmacht gegenüber Regierungsstellen ist in der Regel wesentlich größer als jene einzelner NGOs. In einigen Ländern unterliegen gerade die Netzwerke aber staatlichen Begrenzungen oder gar Repressionen. Zu unterscheiden sind breite, inklusive Netzwerke, die allen NGOs offen stehen (z.B. der NRO-Dachverband in Kenia)<sup>14</sup> von spezifischen Netzwerken, die sich zum Beispiel einem Thema / Themenbereich widmen (z.B. nationale Frauengruppen-Netzwerke<sup>15</sup>). In mehreren Ländern gibt es auch spezifisch zu den Fragen von PRS-Prozessen bzw. zu Strukturanpassung und Verschuldung arbeitende Netze (z.B. in Uganda, Mosambik, Malawi, Sambia, Tansania).

---

<sup>14</sup> Allgemeine NRO-Dachverbände, beteiligten sich z.B. in Kenia, Lesotho, Tansania, Honduras und Nicaragua am PRS-Prozess.

Ein weiterer wichtiger Typus von zivilgesellschaftlicher Organisation sind **Community Based Organisations (CBOs)**. Hierbei handelt es sich um lokal verwurzelte und selbsthilfe-orientierte Mitgliederorganisationen, die entweder offen sind für alle Interessierten einer regionalen Einheit (z.B. Village Development Committees) oder aber spezifische Bevölkerungsgruppen zur Mitarbeit einladen (z.B. Frauengruppen; landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften). In einigen Ländern wirkten sie in den dezentralisierten partizipativen PRS-Prozessen mit. Beispiel Kilifi / Kenia: Hier diskutierten Dorfräte ihre Vorstellungen von Armutsbekämpfung und beauftragten Repräsentanten, ihre Ideen und Forderungen im Rahmen der Distriktkonsultationen zu Gehör zu bringen. In anderen Ländern fanden Vorstellungen der lokalen Gruppen über ihre eigenen landesweiten Netze Eingang in die Beratungen auf zentraler Ebene (z.B. Bolivien).

**Traditionale Akteure** sind zum Beispiel Dorfälteste, traditionelle HeilerInnen oder VertreterInnen von indigenen und/oder ethnischen Bevölkerungsgruppen oder auch andere weithin anerkannte Persönlichkeiten ohne formales Amt oder andere Legitimation. Die Mitwirkung solcher Akteure an PRS-Prozessen auf lokaler Ebene wird von verschiedenen Ländern berichtet.<sup>16</sup>

**Kirchen und kirchliche Organisationen** haben in einer Reihe von Ländern aktiv Aufgaben in der Mitgestaltung der PRS-Prozesse übernommen.<sup>17</sup> Bolivien ist ein bekanntes und sehr gut dokumentiertes Beispiel für eine führende Rolle, die die katholische Kirche gespielt hat (vgl. Krekeler / Tokarski 2001). Eine wichtige koordinierende und unterstützende Rolle spielten kirchliche Institutionen zum Beispiel auch in Sambia.<sup>18</sup> Doch nicht in allen Ländern war das Engagement so deutlich. In Uganda beispielsweise sind Kirchen nur am Rande am PRS-Prozess beteiligt (einzelne kirchliche Organisationen mit begrenzten Ressourcen), ähnlich in Kenia (wo die Kirchen ihre Kräfte auf den Prozess zur Reform der Verfassung konzentrieren).<sup>19</sup>

**Gewerkschaften und Unternehmerverbände** (einschl. Genossenschaften, Bauernverbände usw.) sind oben als Grenzgänger zwischen dem privatwirtschaftlichen Sektor und der Zivilgesellschaft bezeichnet worden. In einer Reihe von Ländern haben sie im PRS-Prozess eine Rolle gespielt.<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> Beteiligung von Frauen-Netzwerken z.B. in Ghana, Kamerun, Bolivien.

<sup>16</sup> Traditionale Akteure: siehe z.B. Mosambik, Bolivien, Honduras, Nicaragua, Ghana, Ruanda.

<sup>17</sup> Es gibt keinen Hinweis auf die Beteiligung von anderen religiösen Institutionen, z.B. der muslimischen Gemeinschaften.

<sup>18</sup> In Sambia hat ein Zentrum der Jesuiten eine tragende Rolle (vgl. [www.jctr.org.zm](http://www.jctr.org.zm)).

<sup>19</sup> Weitere Länder mit aktiven Kirchen im PRS-Prozess: Nicaragua, Honduras, Kamerun

<sup>20</sup> Gewerkschaften / Unternehmerverbände: Burkina Faso, Bolivien, Honduras, Mauretanien, Nicaragua, Ghana

**Medien und JournalistInnen** können ebenfalls als ein Typus zivilgesellschaftlicher Akteure bezeichnet werden. Sie vermitteln die öffentliche Debatte, informieren gesellschaftliche Akteure und wirken meinungsbildend auf die politischen Prozesse. In einer Reihe von Ländern haben Medien die PRS-Prozesse intensiv begleitet.<sup>21</sup>

**WissenschaftlerInnen und wissenschaftliche Institutionen** sind, ebenfalls mit gewissen Einschränkungen (sie stehen vielfach in Staatsdiensten bzw. werden vom Staat finanziert, sind also häufig nicht ganz unabhängig), als Stimmen im Konzert der Zivilgesellschaft wahrzunehmen. In PRS-Prozessen verschiedener Länder wurde wissenschaftliche Expertise eingebunden, teilweise im Auftrag der Regierung bzw. anderer Akteure, teilweise auch auf Einladung als unabhängige Experten.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Medien in PRS-Dokumenten ausdrücklich erwähnt: Nicaragua, Tansania, Ruanda, Uganda

<sup>22</sup> Wissenschaft: Honduras, Mauretanien, Nicaragua, Uganda, Sambia, Kenia

| Box 3<br>An PRS-Prozessen beteiligte zivilgesellschaftliche Akteure – Übersicht |   |   |  |  |
|---|---|---|--|--|
| Typus   | Unter-/ Sondergliederungen  | Beteiligung an PRS-Prozessen  | Stärken  | Schwächen  |
| Nichtregierungsorganisationen (NROs bzw. NGOs)                                  | <i>indiginous / foreign</i> NGOs landesweite / regional aktive Spezialisten / Generalisten Mitgliederorganisationen / Eliten-NGOs | NGOs sind relativ stark beteiligt, allerdings nicht umfassend. Oft eher zufällige Auswahl. Hauptstadt-Bias. Knappe Ressourcen schmälern Einfluss. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beachtliches Know-how</li> <li>• Selbstverständnis als Anwalt der Armen</li> <li>• Z.T. starke internationale Vernetzung.</li> </ul>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Legitimation oft unklar.</li> <li>• Knappe Ressourcen; oft Abhängigkeit von ausländ. Geld.</li> <li>• z.T. wenig Koordination untereinander.</li> </ul> |
| NGO-Netzwerke   | umfassende, inklusive Netze / spezielle Netzwerke, z.B. zum PRS-Prozess   | Dort, wo vorhanden, i.d.R. beteiligt.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Größere Legitimation als Einzel-NGOs.</li> <li>• Politisch einflussreich.</li> <li>• Breitere Personalbasis – mehr Know how.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schwerfälligere Entscheidungen.</li> <li>• Ggf. anfällig für staatliche Kontrolle.</li> </ul>   |
| Community Based Organisations (CBOs)  | offene CBOs / spezifische CBOs (z.B. Frauengruppen)   | Eher seltener, wenn, dann auf lokaler Basis; selten über nationale Netzwerke.   | Große Legitimation als Selbstorganisation der Armen.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geringe politische Durchsetzungschancen.</li> <li>• Kaum Ressourcen.</li> </ul>   |
| Traditionale Akteure  | Dorfälteste, Heiler, Indigene Repräsentanten  | Eher selten; wenn, dann i.d.R. lokal.   | Legitimation; von Bevölkerung anerkannt.   | Geringe Beachtung auf nationaler Ebene.  |
| Religiös begründete Institutionen   | Christliche Kirchen, Kirchliche Organisationen; Institutionen anderer Religionen  | Oft stark beteiligt, z.T. in zentralen Rollen.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hohe Mitgliederzahlen.</li> <li>• Moralische Autorität.</li> <li>• Oft kompetentes Personal.</li> </ul>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Z.T. wenig politikorientiert.</li> <li>• Z.T. sehr grundsätzlich, wenig spezifisch.</li> </ul>  |
| Explizit wirtschaftspolitisch bzw. wirtschaftlich orientierte Verbände          | Gewerkschaften, Unternehmerverbände, Genossenschaften, Produzenten  | Beteiligung sehr unterschiedlich. Eindruck: oft eher zufällig.  | ggf. Kompetenz in armutsorientierter Wirtschaftspolitik (?).   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Profitinteressen dominieren (Unternehmer).</li> <li>• Geringer Organisationsgrad (Gewerk.)</li> </ul>   |
| Medien / JournalistInnen  | Abhängige / unabhängige   | Beteiligung sehr unterschiedlich.   | Befördern öffentliche Debatten.  | Anfällig für staatliche Kontrolle.   |
| WissenschaftlerInnen / wiss. Institutionen                                      | Staatl. Universitäten; unabhängige Institute.   | Z.T. im eigenen, z.T. im Auftrag Dritter beteiligt.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Know-how.</li> <li>• Gewisse Unabhängigkeit.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kein explizites politisches Mandat.</li> </ul>  |

### 3. Formen und Intensitäten zivilgesellschaftlicher Beteiligung

In der entwicklungspolitisch orientierten Literatur werden verschiedene Formen von gesellschaftlicher Partizipation in Entscheidungsprozessen diskutiert. Box 4 zeigt, dass es dabei im Prinzip, trotz unterschiedlicher Begrifflichkeiten, eine relative Übereinstimmung gibt.

| Box 4<br>Formen von Partizipation in Entscheidungsprozessen  |   |   |                        |
|--|---|---|------------------------|
| <i>BMZ Partizipationskonzept (1999: 7)</i>   | <i>Brinkerhoff/<br/>Goldsmith (2001: 5)</i> | <i>McGee / Norton<br/>(2000: 14-16)</i>   | <i>Bliss (2000: 8)</i> |
| Information  | Information-sharing                         | Information-Sharing                       | Information            |
| Konsultation   | consultation                                | consultation                              | Konsultation           |
| Mitwirkung   | collaboration                               |   | Beteiligung            |
| Mitentscheidung  | joint-decision making                       | joint-decision making                     | Mitbestimmung          |
|  |   |   | Mitverantwortung       |
| Eigenverantwortung   | empowerment                                 | initiation and control<br>by stakeholders | Partnerschaft          |
| Selbstbestimmung   |   |   | Selbstbestimmung       |
| Die Studie von Brinkerhoff/Goldsmith entstand im Auftrag der Weltbank. McGee/Norton arbeiten als Wissenschaftler am Institute for Development Studies in Sussex, Bliss ist Wissenschaftler und Gutachter. Alle Ansätze nennen die Information der betroffenen Bevölkerung als erste Stufe von Partizipation. Über verschiedenen Formen der Mitgestaltung / Mitsprache münden die Ansätze alle in Formen eigenständiger politischer Entscheidungsfähigkeit der von Strategien, Programmen oder Projekten betroffenen Bevölkerung ein. |   |   |                        |

Diese Stufen wurden in der Regel zunächst aus Projekt- / Programmkontexten der Entwicklungszusammenarbeit entwickelt. Die Frage ist, welche Stufen für die PRS-Prozesse nicht nur wünschenswert und realistisch, sondern auch, welche angemessen sind. Dahinter verbirgt sich die Frage nach Macht und Verantwortung der Regierungen in PRS-Ländern. Sprachen Weltbank und andere zunächst stets davon, es sei bei PRS nicht *government ownership*, sondern *country ownership* gefragt, so wird mittlerweile doch auch deutlich gemacht, dass die jeweilige Regierung im PRS-Prozess „the principal agent“ ist (so McGee / Norton 2000: 9). Zurecht können die Regierungen der PRS-Länder nicht aus ihrer Verantwortung für die nationalen Armutsstrategien entlassen werden – und müssen deshalb aber auch über die letztliche Entscheidungsmöglichkeit verfügen. In welchem Verhältnis dann aber *checks and balances*, Macht und „Gegenmacht“ oder kontrollierende Macht stehen, um eine

*country ownership* zu gewährleisten, dies wird allgemeingültig kaum beantwortbar sein.

Vorgeschlagen wird hier, *country ownership* wie folgt zu definieren: Eine (deutliche) Mehrheit der Bevölkerung sowie ihrer Repräsentanten (demokratisch legitimierte Repräsentanten sowie Interessengruppenvertreter) waren an der Entwicklung der Strategie beteiligt, identifizieren sich mit Zielen und Strategieelementen und beteiligen sich an der Umsetzung und Weiterentwicklung der PRSP. Die Form der Partizipation in PRS-Prozessen wird also zwischen der Stufe 1 – die reine Information (das wird von allen Seiten als zu wenig angesehen) – und der zuletzt genannten Stufe – Selbstbestimmung bzw. *control by stakeholders* – liegen.

Der Blick auf die Empirie bestätigt diese Einschätzung. Vier Aspekte sollen hier Erwähnung finden. Zunächst: Die institutionalisierte Form gesellschaftlicher Partizipation in Demokratien – die Befassung durch die **Parlamente** – hat in allen PRSP-Ländern eine eher schwache oder gar keine Rolle gespielt. In Bolivien war das Parlament nicht befasst, in Tansania gab es eine einzige Diskussion – andererseits gab es eine relativ gute Einbeziehung der Legislative in Mauretanien (vgl. Box 5); auch in Honduras wurde das Parlament einbezogen.

Zweitens: Die Beteiligung zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Akteure ist auf dem Weg zum PRS Paper ganz wesentlich durch **konsultative Workshops** geleistet worden. Diese haben den Vorteil, mit geringem Aufwand organisierbar zu sein; beinhalten jedoch den gravierenden Nachteil, eher ad-hoc-orientiert und nicht nachhaltig angelegt zu sein. Die Anzahl und offensichtliche Intensität der Workshop-Konsultationen in manchen Ländern lässt eine gewisse „Veranstaltungskultur“ vermuten. Dies immerhin könnte auf eine langsame Verstetigung des Dialogs zwischen Regierung und gesellschaftlichen Akteuren hindeuten. Stärker institutionalisierte Formen der Partizipation fanden sich seltener. In einigen Ländern waren gesellschaftliche Vertreter Mitglieder von PRS-Steuerungsgruppen oder offiziellen PRS-Arbeitsgruppen (z.B. in Kenia, Mauretanien).

Drittens: Für den weiteren **Prozess nach dem PRS Paper** wurden in nur wenigen Ländern Verabredungen getroffen (oder gar schon implementiert). Ein positives Beispiel ist Uganda. Neben der inzwischen standardmäßig erfolgenden Konsultation bei neuen Policyentscheidungen (z.B. Sektorprogrammen) und der intensiven Mitarbeit bei partizipativen Erhebungen ist besonders die Mitwirkung bei Entscheidungen im Rahmen des *Poverty Action Funds (PAF)* zu erwähnen, eines im Budget integrierten Fonds, aus dem Sozialausgaben gespeist werden (Umfang inzwischen etwa 1/3 des

Staatsbudgets). Außerdem wirken ugandische NRO in einer Arbeitsgruppe mit, die zur Vorbereitung des Budgets gebildet wurde, um alle Haushaltselemente auf ihre armutsmindernde Wirkung zu überprüfen.

Auch in anderen Ländern mit vollständigem PRSP wurden gewisse Verabredungen für Folgeprozesse getroffen oder angekündigt, deren Implementierung und insbesondere deren Wirkung aber abzuwarten bleibt. In Honduras soll es z.B. künftig einen Beraterkreis für die Implementierung geben, an dem die Zivilgesellschaft beteiligt ist (PRSP Advisory Council).

Erwähnenswert ist auch in diesem Kontext erneut Bolivien. Ein Gesetz über den Nationalen Dialog soll die Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure in politischen Prozessen auf eine rechtlich abgesicherte Basis stellen. Das Gesetz bleibt zwar hinter den Erwartungen der Zivilgesellschaft zurück, im Vergleich zu anderen PRS-Ländern ist Bolivien damit aber in der Institutionalisierung von Partizipation deutlich voraus.<sup>23</sup>

Viertens: Ein wichtiger Aspekt der verschiedenen partizipativen Formen ist der **Grad der unabhängigen Beschäftigung** der Zivilgesellschaft mit den PRS-Prozessen. In einigen Ländern fand die Partizipation nahezu ausschließlich im Rahmen staatlich gesteuerter bzw. kontrollierter Prozesse statt (Vietnam, Kenia sind dafür Beispiele). In anderen Ländern gab es unabhängige Prozesse. Herausragendes Beispiel ist Bolivien; hier wurde ein komplexer zivilgesellschaftlicher Meinungsbildungsprozess durchgeführt (vgl. Krekeler / Tokarski 2001; McGee 2001). Auch in Uganda gab es einen eigenen zivilgesellschaftlichen Prozess (vgl. Eberlei 2001a: 151), so auch in Tansania. In Honduras und in Sambia wurden gar eigene zivilgesellschaftliche PRS-Papiere erarbeitet und der Regierung übergeben. Auch *innerhalb* der Zivilgesellschaft kann es notwendig und hilfreich sein, dass bestimmte Gruppen voneinander unabhängige Positionen entwickeln können. Beispielsweise hat es positive Erfahrungen mit nach Geschlecht getrennten Diskussionsrunden in Ghana gegeben, um von Männern dominierte Ergebnisse zumindest zu begrenzen (vgl. Rodenberg 2001: 12). – Ein nicht zu vergessender Aspekt von unabhängiger Partizipation ist die Frage nach Mitteln internationaler Geber für zivilgesellschaftliche Partizipation. Während dies in einigen Ländern explizit gefordert und auch eingelöst wurde (z.B. Bolivien), ist die Finanzierung der partizipativen Prozesse durch staatliche bilaterale Geber in Kenia beispielsweise von Parlamentariern sowie Teilen der Zivilgesellschaft kritisiert worden (vgl. ODI 2001 / Kenia-Kapitel). Allgemeingültige Aussagen lassen sich dazu jedoch noch nicht treffen.

---

<sup>23</sup> Gesetzestext und weitere Informationen unter: [www.bolivien-netzwerk.de](http://www.bolivien-netzwerk.de)

| Box 5<br>Partizipation in den Prozessen von vier afrikanischen Länder mit Full-PRSP |  |   |   |
|---|--|---|---|
|   | Parlamentarische Partizipation   | Zivilgesellschaftliche Partizipation  | Aspekte der Institutionalisierung <i>beyond the paper</i>   |
| Uganda  | Vorstellung und Diskussion des PRSP im Parlament kurz vor Abgabe.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitwirkung bei nationalen Workshops (inkl. Vorbereitung).</li> <li>• Erarbeitung von schriftlichen Stellungnahmen auf der Basis eigener regionaler Konsultationen der Zivilgesellschaft.</li> <li>• Mitwirkung an Implementationspapieren, z.B. Sektorprogrammen, sowie Poverty Action Fund.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regelmäßige Mitwirkung im Rahmen des Poverty Action Funds.</li> <li>• Kontinuierliche Mitarbeit im partizipativen Research (UPPAP).</li> <li>• Mitarbeit in Budget-AG Armutsbekämpfung.</li> <li>• Regelmäßige Konsultation über sektorale Umsetzung von PEAP.</li> <li>• Konsultationen über Fortschrittsberichte.</li> </ul> |
| Burkina Faso  | PRSP wurde beiden Kammern des Parlaments vor der offiziellen Übergabe an Weltbank zu Information und Bestätigung vorgelegt.  | Zwei Workshops, je einer im Norden und Westen. Ziel: Information von und Beratung mit Zivilgesellschaft, dezentralisierten Regierungen, Privatsektor, Genossenschaften (producer's groups).   | <i>action plan</i> soll die Rollen der einzelnen Beteiligten in verschiedenen PRS-Phasen klären; weitere Konsultationen systematisieren; Mechanismen entwickeln, damit Prioritäten sich auch im Haushalt wiederfinden.  |
| Tansania  | Vorstellung und Diskussion der Ergebnisse der regionalen Workshops im Parlament.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zivilgesellschaftliche Mitwirkung an 7 regionalen Workshops mit teilweise repräsentativ bestimmten Vertretern.</li> <li>• Mitwirkung von Privatsektor und NGOs am <i>National Workshop</i>.</li> </ul>   | keine Angaben   |
| Mauretanien   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abgeordnete waren Mitglieder in Arbeitsgruppen und im Komitee, das PRSP-Prozess überwacht.</li> <li>• div. Debatten über Armutsbekämpfung.</li> <li>• Diskussion Parlament – Zivilgesellschaft.</li> <li>• Parlament stimmte über PRSP ab.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Spezialisierte NGOs sind Mitglieder in Technischen Arbeitsgruppen.</li> <li>• Der Entwurf des PRSP wurde auf zwei Tagesworkshops den NGOs präsentiert.</li> <li>• Eigene Workshops der Zivilgesellschaft.</li> <li>• Regionale Workshops</li> <li>• Diskussion Parlament – Zivilgesellschaft.</li> </ul> | Willensbekundung zur Fortsetzung des Dialogs mit lokalen Gemeinschaften, Wirtschaftsakteuren und Zivilgesellschaft in der Implementationsphase, um den Prozess zu beobachten und auszuwerten, allerdings keine konkreten Vereinbarungen.  |
| Zusammenstellung auf der Basis der PRSP der jeweiligen Länder.                      |  |   |   |

#### 4. Wirkungen zivilgesellschaftlicher Beteiligung

Alle PRSPs sollen eine kurze Beschreibung der partizipativen Prozesse enthalten. Wer diese Berichte – Regierungsdokumente – liest, erhält den Eindruck, die Konsultationen mit der Zivilgesellschaft seien durchweg große Erfolge gewesen. Allgemeine Formulierungen wie „zahlreiche Hinweise aus der Zivilgesellschaft flossen in die Beratungen ein“ sind in diesen Dokumenten häufiger anzutreffen. Ähnlich positive, aber allgemein gehaltene Aussagen finden sich auch in verschiedenen Bewertungen der einzelnen PRSPs von IWF und Weltbank (*Joint Staff Assessments, JSA*).

Diesen eher allgemeinen Belobigungen für die partizipativen Prozesse, die selbstredend von nachvollziehbaren Interessen geprägt sein dürften, stehen sehr kritische Aussagen von einigen zivilgesellschaftlichen Akteuren gegenüber, die die Prozesse als völlig unzureichend zurückweisen. So kommt eine neuere Publikation der britischen NGO *Christian Aid* zu dem Ergebnis, „that the involvement of poor people in drawing up policies and writing PRSPs has been minimal and superficial“ (*Christian Aid 2001: 2*). Das NGO-Papier führt dazu aus: Die Meinungen von Experten würden ignoriert; die Meinungen von Armen nur zu ausgewählten Themen eingeholt; zivilgesellschaftliche Akteure würden missbraucht, um die PRSPs zu legitimieren; die hochtrabende Rhetorik von IWF und Weltbank stehe im Widerspruch zur Unterstützung partizipativer Prozesse; die vorherrschende englische Sprache (für Dokumente) verhindere vielerorts die Einbeziehung der wirklich Armen. Trotz dieser scharfen Kritik hält *Christian Aid* es für lohnend, den PRS-Ansatz weiter zu entwickeln. Diese Schlussfolgerung wird nicht von allen zivilgesellschaftlichen Akteuren geteilt. So lehnen NGOs im Umfeld des Netzwerkes *Jubilee South* den Ansatz einschließlich seiner partizipativen Dimension grundsätzlich ab, weil an den Machtverhältnissen nicht gerüttelt werde.<sup>24</sup>

Auch in einzelnen PRS-Ländern kritisieren zivilgesellschaftliche Akteure, dass die Partizipation keine Wirkung auf die tatsächlichen Papiere gehabt hätten. Das honduranische Netzwerk *Interforos* weist das PRSP des Landes zurück, weil wesentliche Forderungen der Zivilgesellschaft nicht aufgenommen worden seien (vgl. *FOSDEH 2001: 8*). Das PRSP des Landes enthält eine Auflistung der Punkte, die aufgenommen worden seien sowie eine Liste der nicht berücksichtigten Vorschläge. Auch in Tansania, um ein weiteres Beispiel zu nennen, kritisieren zivilgesellschaftliche Akteure, die PRS-Partizipation habe am Ende keinen Einfluss auf das Dokument gehabt (vgl. *McGee 2001: 37*).

---

<sup>24</sup> Zu Positionen von Jubilee South vgl. <http://jubileesouth.net>

Soweit die Perspektiven der involvierten Akteure. Wissenschaftliche Studien, die einen unabhängigeren Blick auf die Prozesse werfen, sind gegenwärtig – angesichts der vielerorts noch laufenden Prozesse naturgemäß – zumeist erst in Arbeit. Seit kurzem liegt die bislang umfangreichste Studie vor; sie wurde vom britischen *Overseas Development Institute (ODI)* im Auftrag verschiedener Regierungen im Norden durchgeführt. Über 20 WissenschaftlerInnen aus Europa und Afrika unterzogen die PRS-Prozesse in acht afrikanischen Ländern einer genaueren Analyse (ODI 2001).<sup>25</sup>

Bezüglich der partizipativen Prozesse, die nur einen Aspekt der Untersuchung darstellten, kommt die Studie zusammenfassend zu einem verhalten positiven Ergebnis. Schon in den bisherigen Prozessen sei das Maß der Partizipation zum Teil deutlich über frühere Prozesse in den jeweiligen Ländern hinausgegangen und substantieller gewesen als Beobachter mit Länderexpertise zuvor erwartet hätten. Darüber hinaus seien wichtige Nebeneffekte erzielt worden. So sei die Vernetzung von zivilgesellschaftlichen Akteuren zu Fragen von Armutsbekämpfung durch die PRS-Prozesse in allen Ländern gestiegen. Zum Teil – Beispiel Malawi – wurden neue Netzwerke etabliert, die sich mit wirtschaftspolitischen Aspekten von Entwicklung befassen. Selbst dort, wo die Zivilgesellschaft über geringen Einfluss klagte, zum Beispiel in Tansania, seien die zivilgesellschaftlichen Akteure heute besser vernetzt und besser qualifiziert, um den kontinuierlichen Politikdialog mit ihrer Regierung zu führen. In Tansania habe dies beim ersten jährlichen Fortschrittsbericht (*annual progress review*) bereits Früchte getragen. Die Wirkung der partizipativen Prozesse wird demgemäß vor allem auf der künftigen Prozessebene des PRS-Ansatzes gesehen. Befragt nach der Wirkung der partizipativen Prozesse auf die Inhalte der PRSPs oder gar die tatsächliche Politik, bleibt die Studie sehr zurückhaltend. Die Inhalte der Full-PRSPs seien „to some degree“ durch partizipative Prozesse beeinflusst worden, nicht weniger, aber auch nicht mehr. Mehrere Länderstudien berichten, dass die Ideen und Präferenzen, die in den konsultativen Prozessen eingebracht worden waren, nicht in dem Maße aufgenommen wurden, wie die Zivilgesellschaft es wünschte und wie es ggf. auch aus unabhängiger Sicht wünschenswert gewesen wäre. Eine Feststellung aus der Mosambik-Studie kann offenbar auch für andere Länder gelten. Obwohl die PRS-Partizipation als ein vielversprechender Start bezeichnet werden könne, halten die

---

<sup>25</sup> Dabei handelt es sich um Benin, Ghana, Kenia, Malawi, Mali, Mosambik, Ruanda und Tansania. Als Mitglied des Kenia-Teams hat der Autor an diesem Forschungsprojekt, das von September 2000 bis Oktober 2001 dauerte und zwei mehrwöchige Aufenthalte im Land einschloss, teilgenommen. Der umfangreiche Abschlussbericht und die Länderstudien sind inzwischen veröffentlicht unter [www.odi.org.uk/pppg/institutionalisation.html](http://www.odi.org.uk/pppg/institutionalisation.html). Die Studie wurde vom Gebergremium *Strategic Partnership with Africa* in Auftrag gegeben. Auch das BMZ bzw. die GTZ sind an diesem Gremium beteiligt. Die folgenden Ausführungen basieren auf den Seiten 40 bis 46 des Überblickskapitels der Studie.

Autoren fest: „The consultations offered substantially less than full civil-society participation“.

Die **Zwischenbilanz** der bisherigen partizipativen Prozesse im Kontext des PRS-Ansatzes fällt also gemischt aus. Abgesehen von der fundamentalistischen Kritik einzelner NGOs ist die überwiegende Sicht eher positiv, insbesondere im Blick auf die künftigen Etappen im PRS-Politikzyklus und auf die Potenziale, die partizipative Armutsbekämpfungspolitik beinhaltet. Deutlich ist aber, dass die Wirkung von Partizipation in PRS-Prozessen erheblich erhöht werden muss, soll diese vorsichtig positive Einschätzung nicht binnen relativ kurzer Zeit in Ablehnung umschlagen. Gelegentlich ist in Erinnerung zu rufen, dass das Ziel von Partizipation nicht die Beteiligung an sich ist. Ihr Ziel ist es, auf relevante politische Prozesse, Entscheidungen und Inhalte einzuwirken.

Wenn partizipative Entwicklung als ein Prozess definiert wird, „der Menschen aktiv und *maßgeblich* [Hervorh. WE] an allen Entscheidungen beteiligt, die ihr Leben beeinflussen“ (BMZ 1999: 2), muss gesellschaftliche Partizipation in PRS Prozessen über reine Konsultationen hinaus gehen und zu gestaltender Mitwirkung, zu *joint-decision-making* bzw. letztlich zur Selbstbestimmung führen. Maßstab für die Bewertung von partizipativen Prozessen ist damit die Wirkung, die Partizipation auf tatsächlich implementierte Politik hat.

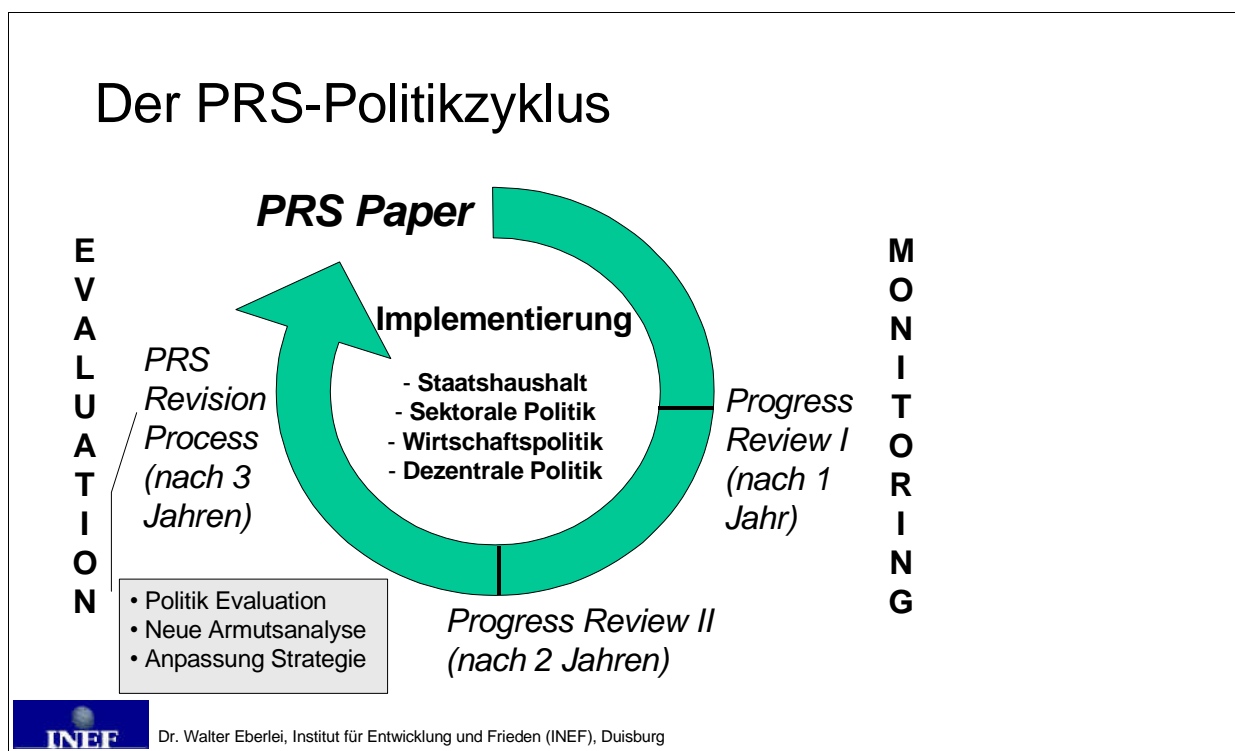
Dies bedeutet für die Inhalte der PRSPs: Der Dialog zwischen Regierung und gesellschaftlichen Akteuren muss alle zentralen Politikfelder einbeziehen, darf sich nicht nur auf Sozialpolitik im engeren Sinne begrenzen und wird damit zwangsläufig auf gesellschaftliche Konfliktlagen stoßen bzw. durch eine stetigere Partizipation erst produzieren, u.a. deshalb, weil sie Opposition von denen auslöst „who have benefited from rents in the public or private sector under a non-participatory regime“ (Schneider 1999: 25). Die balancierte und lösungsorientierte gesellschaftliche Aushandlung von Verteilungskonflikten wird – insbesondere vor dem Hintergrund der wachsenden Erkenntnis, dass das Armutproblem nicht allein über wirtschaftliches Wachstum zu lösen ist, sondern auch der Verteilung von Ressourcen bedarf – zu einer wichtigen Eigenschaft partizipativer Prozesse werden müssen.

#### IV. Anforderungen an wirkungsvolle zivilgesellschaftliche Partizipation

Aufbauend auf den Erfahrungen mit den bisherigen PRS-Prozessen können Anforderungen an eine *wirkungsvolle* Beteiligung der Zivilgesellschaft bei der Erarbeitung und Implementierung von Strategien zu Armutsbekämpfung formuliert und diskutiert werden. Dazu werden hier fünf Vorschläge gemacht.

##### 1. Wirkungsvolle Partizipation entwickelt sich dynamisch.

Im Eingangskapitel wurde bereits auf die Vor- und Nachteile hingewiesen, die das gegenwärtig von IWF und Weltbank praktizierte *relative* Konzept in der Bewertung partizipativer Prozesse hat. Der schwerwiegendste Nachteil von festgelegten Mindeststandards ist die Tatsache, dass Länder mit bisher schwacher Tradition von partizipativen Prozessen die Standards ggf. nicht erfüllen können und deshalb von Schuldenerlassen und extern finanzierten Armutsbekämpfungsprogrammen ausgeschlossen werden, während Länder mit starker partizipativer Tradition die Standards ggf. locker erfüllen, ohne den Anreiz zu haben, sich weiter zu entwickeln.



Eine längerfristig und nachhaltig wirkungsvolle Partizipation verlangt ein dynamisches Modell. Davon ausgehend, dass der PRS-Ansatz als Politikzyklus angelegt ist (siehe Schaubild), wird empfohlen, für zwei Phasen des PRS-Prozesses unterschiedlich weitreichende Standards zu setzen:

- Elementare Anforderungen an partizipative Prozesse auf dem Weg vom Interim-PRSP zum Full-PRSP und
- Weitergehende Anforderungen an Partizipation im weiteren PRS-Zyklus.<sup>26</sup>

Dieses dynamische Konzept verhindert eine Beliebigkeit und ein Absinken der Qualität partizipativer Prozesse auf ein wirkungsloses Niveau. Es nimmt aber auch den Vorteil der Flexibilität im relativen Konzept auf. Ferner kann es helfen, unrealistische Erwartungen an Partizipation in PRS-Prozessen der ersten Generation und die aus voreiligen Enttäuschungen entstehende grundsätzliche Ablehnung des Konzepts zu vermeiden. In Box 6 und in Kapitel V werden zu den Kategorien konkretere Ausführungen gemacht.

## **2. Wirkungsvolle Partizipation ist institutionalisiert.**

Die bisherigen partizipativen Prozesse im Rahmen des neuen Strategieansatzes waren oder sind, wie in Kapitel III festgehalten wurde, im wesentlichen ad-hoc-Konsultationen und ganz auf die Produktion eines Papiers konzentriert. Theoretisch soll ein PRSP auch einen *Participation Action Plan* enthalten, der sich auf die zyklischen Folgeprozesse, auf Implementierung, Monitoring und neue Strategiebildung bezieht (vgl. Robb 2000). Ein solcher Plan ist in den vorliegenden PRSPs in der ein oder anderen Weise und unterschiedlicher Qualität auch vorhanden. Gleichwohl droht in der Praxis jedoch eher die Gefahr, dass der Dialog zwischen Regierungen und anderen Akteuren wieder abbricht oder zumindest deutlich schwächer wird.

Eine nachhaltig wirkungsvolle Partizipation muss auch aus diesem Grund institutionell abgesichert werden. Andere Gründe sind: Der Einfluss von Zivilgesellschaft kann in institutionalisierten Prozessen verstetigt, aus Erfahrungen lernend qualifiziert und längerfristig orientiert werden. Mit anderen Worten, die Institutionalisierung von Partizipation erhöht ihre Wirkungschancen.

Schließlich ist ein weiterer wichtiger Grund für die Institutionalisierung von politischer Beteiligung darin zu sehen, dass Ergebnisse aus partizipativen Prozessen nicht für künftige Politikentscheidungen verloren gehen. In der bisherigen PRS-Praxis wurden – oft unter dem durch Geber ausgelösten Zeitdruck – neue Strukturen für die partizipativen Prozesse geschaffen, die nicht strukturell verankert, sondern eher auf Zeit angelegt sind. Dies schwächt bereits zuvor entwickelte partizipative Strukturen und

---

<sup>26</sup> Darüber hinaus könnten sicher auch in idealtypischer Weise erstrebenswerte Elemente einer langfristig nachhaltigen Partizipation debattiert werden, die jedoch für die PRS-Prozesse in den kommenden fünf Jahren kaum eine Rolle spielen werden.

begrenzt die nachhaltige Wirkung von Partizipation. Die Schaffung von neuen Strukturen in PRS Prozessen führte dann dazu, dass frühere Ergebnisse partizipativer Prozesse nicht in die neuen Überlegungen einfließen – das Rad wurde mehrfach neu erfunden. In zahlreichen Ländern gab es schon vor den PRS nationale Strategien und Strategieprozesse mit armutsorientiertem Fokus (z.B. nationale Armutsbekämpfungspläne in der Folge des Kopenhagener Weltsozialgipfels, vgl. UNDP 2001) oder mit breiter angelegtem Entwicklungsfokus (z.B. Nationale Strategien für Sustainable Development). Eine institutionalisierte Partizipation bettet den PRS-Prozess in die breitere Entwicklungsdebatte ein und baut auf bisherigen Erkenntnissen auf.

Institutionalisierte Partizipation muss deshalb über Instrumente und/oder Foren des kontinuierlichen Dialogs verfügen. Noch einmal kann der *Poverty Action Fund (PAF)* Ugandas genannt werden. Hier ist es über ein Implementierungsinstrumentarium gelungen, einen regelmäßigen Dialog zwischen Regierung und anderen Akteuren einzurichten, der zivilgesellschaftlichen Akteuren wichtige Einflussmöglichkeiten eröffnet und zeitlich nicht befristet ist (vgl. Eberlei 2001a).

Im Blick auf die Implementierung von PRSPs bietet sich eine Reihe von Optionen, Partizipation zu institutionalisieren.<sup>27</sup> Dies gilt für die jährlichen Prozesse zur Erstellung des Staatsbudgets, wie im ugandischen Beispiel gezeigt. Dies gilt auch für sektorale Politikentwicklung und –implementierung (z.B. im Gesundheits- oder Bildungssektor). Ferner sind institutionalisierte Formen von Partizipation auch in subnationalen Politikprozessen nicht nur denkbar, sondern in verschiedenen Ländern auch erprobt (z.B. Dezentralisierungsmodelle mit partizipativen Elementen). Von großer Relevanz und Bedeutung – aber auch besonderer Schwierigkeit – sind institutionalisierte Ansätze von Partizipation in der Gestaltung von makroökonomischen Politiken.

Neben der Implementierung gibt es auch beim Monitoring und in der Evaluierung eine Reihe von Möglichkeiten, Partizipation zu institutionalisieren. In mehreren Ländern sind Vereinbarungen getroffen worden, wie zivilgesellschaftliche Akteure kontinuierlich daran beteiligt werden, die Umsetzung von Armutsbekämpfungsprogrammen zu beobachten und für künftige Politikentscheidungen auszuwerten.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Vgl. zur Institutionalisierung von Partizipation in PRS-Prozessen ausführlich Eberlei 2001b.

<sup>28</sup> Z.B. in Bolivien, Kenia und Uganda. Zu Partizipation im PRS-Monitoring vgl. auch ODI 2001, Abschnitt 6 des Überblickskapitels.

### **3. Wirkungsvolle Partizipation setzt politikfähige Akteure voraus.**

Partizipation kann nur dann Wirkung entfalten, wenn die TeilnehmerInnen an partizipativen politischen Prozessen in der Lage sind, ihre Interessen „politikfähig“ zu machen. Dies setzt z.B. die Kenntnis der Regeln voraus, erfordert Ressourcen zur Definierung und Artikulation politischer Positionen und verlangt Erfahrungen in politischen Verhandlungsprozessen. Die bisherigen PRS-Prozesse zeigen an vielen Beispielen, dass zivilgesellschaftliche Akteure nur selten und begrenzt über diese Politikfähigkeit verfügen und damit nur schwache Durchsetzungschancen gegenüber etablierten, starken Akteuren haben.

Besonders negativ wirkte sich aus, dass die gegenwärtigen Prozesse in fast allen Ländern unter einem enormen Zeitdruck standen/steht. Gesellschaftliche Akteure konnten oft nur unzureichend vorbereitet in die Prozesse einsteigen. Informationen fehlten oder kamen zu spät und ggf. nur in der offiziellen Landessprache, die nur von einem Teil der Bevölkerung beherrscht wird. Diese und andere Faktoren führten in mehreren Ländern zu deutlichen Qualitätseinbußen in der Partizipation. Verstärkt wurde dies dadurch, dass zivilgesellschaftliche Akteure nur sehr selten über Personal verfügen, das bereits Erfahrungen in der Armutsbekämpfungspolitik besitzt. Für die Einarbeitung in Prozesse, Verfahren und Inhalte war jedoch keine Zeit. Eine qualifizierte Partizipation bedarf einer hinreichenden materiellen, personellen und zeitlichen Ausstattung (vgl. u.a. ODI 2001; McGee / Norton 2000: 65).

Zu beachten ist ferner, dass die Politikfähigkeit innerhalb der Zivilgesellschaft eines Landes unterschiedlich ausgeprägt ist. So ist es für Frauen in der Regel schwieriger, ihre genuinen Positionen in partizipative Prozesse einzubringen (vgl. Rodenberg 2001). Auch das Stadt-Land-Gefälle innerhalb der Zivilgesellschaft wirkt sich negativ auf gleiche Partizipationschancen aus. Ungleiche Ausprägungen von Politikfähigkeit können im ungünstigsten Falle dazu führen, dass bestehende Machtverhältnisse durch Partizipation noch perpetuiert werden.

Politikfähige Akteure benötigen unter anderem:

- umfassenden und rechtzeitigen Zugang zu relevanten Informationen;
- eine ausreichende Ressourcen-Ausstattung für Informationsbeschaffung und –analyse sowie für Lobby- und Kampagnenarbeit;
- Zeit und Raum, Informationen zu verarbeiten, Politikentwürfe kritisch zu reflektieren und unabhängige Positionen zu entwickeln;
- materielle und rechtliche Möglichkeiten zur Teilnahme an öffentlichen Debatten.

#### 4. Wirkungsvolle Partizipation verlangt politische Rechte.

Eine wesentliche Voraussetzung, politikfähig zu agieren, besteht in dem rechtlich gesicherten Zugang zu den politischen Arenen eines Landes, mit anderen Worten: dem *Recht* auf Partizipation. Dieses Recht war in den bisherigen PRS-Prozessen überall dort nicht umstritten, wo zivilgesellschaftliche Akteure lediglich die Vorlagen ihrer Regierung abnickten und damit legitimierten. Kritisch wurde es gelegentlich, wenn die Zivilgesellschaft abweichende Positionen formulierte oder gar explizite Kritik an der Regierung äußerte. So lehnte z.B. in Malawi die Regierung einen führenden Vertreter des Netzwerkes *Malawi Economic Justice Network (MEJN)* als Mitarbeiter einer PRS-Steuerungsgruppe als zu kritisch ab. Auch aus Vietnam, ein anderes Beispiel, ist es bestimmten NGOs verboten worden, an einem Forum teilzunehmen. Doch nicht nur die Regierung blockte hier und da: So gibt es Berichte, z.B. aus Mosambik und Bolivien, wonach IWF- und Weltbank-Vertreter es ablehnten, mit der Zivilgesellschaft über makroökonomische Aspekte des PRSP zu sprechen.

Eine wirkungsvolle Partizipation verlangt den rechtlich gesicherten Zugang zu politischen Arenen. Das heißt vielfach auch, dass den bisher „Mächtigen“ die Bereitschaft abgetrotzt werden muss, ihre Macht zu teilen und politische Teilhabe auch in zentralen Bereichen zu ermöglichen. Im einzelnen:

- Sehr grundsätzlich ist eine wirkungsvolle Partizipation undenkbar, wenn grundlegende politische Rechte nicht gegeben sind, wenn z.B. keine Meinungsfreiheit, insbesondere auch der Medien, besteht. Auch das Recht auf Vereinigung bzw. auf Vernetzung darf nicht angetastet werden (in Uganda z.B. kämpften NGOs jahrelang mit der Regierung um die Zulassung eines Dachverbandes). Auch elementare Grundsätze der Gewaltenteilung sind unverzichtbare Vorbedingungen für eine wirkungsvolle Partizipation. Eine unabhängige Judikative, die diese grundlegenden Rechte notfalls auch durchsetzen kann, ist eine wesentliche Voraussetzung langfristig nachhaltiger und wirksamer Partizipation.
- Der gesicherte Zugang zu Informationen und eine Transparenz des Regierungshandelns ist praktisch unerlässlich.<sup>29</sup> In manchen Ländern gibt es entsprechende „Freedom of Information“-Gesetze.
- Teilnahmerechte, z.B. an den partizipativen PRS-Prozessen, müssen klar geregelt sein. Zivilgesellschaftliche Akteure benötigen das verbrieftete Recht, sich an politischen Prozessen zu beteiligen. Die Teilhabe kann und darf nicht vom Ermessen der Regierung abhängen. Diese Rechte könnten im Kontext von PRS zunächst zwischen Regierung und Zivilgesellschaft unter Vermittlung der interna-

tionalen Geber in einem Verhaltenskodex vereinbart werden; gesetzlich verbriefte Rechte sind anzustreben.

- Über den teilnehmenden zivilgesellschaftlichen Gruppen dürfen keine Damoklesschwerter des Verbots schweben (Beispiele: in Kamerun wurde das Recht der Regierung, NGOs zu verbieten, kürzlich gesetzlich verankert; in Kenia sind in den vergangenen Jahren mehrfach NGOs verboten worden).

## **5. Wirkungsvolle Partizipation ist demokratisch legitimiert.**

Eine demokratische Legitimation im engeren Sinne können nur gewählte Repräsentanten des Volkes aufweisen. Diese Voraussetzung ist für zivilgesellschaftliche Akteure in der Regel nicht gegeben. Als Interessenvertreter sprechen sie zumeist für eine bestimmte Gruppe. Bei Institutionen mit hohen Mitgliederzahlen, z.B. Kirchen, kann dies auch eine größere Bevölkerungsgruppe sein; die Legitimationsfrage bleibt auch dann (auch ein Bischof z.B. hat ja von den Mitgliedern seiner Kirche in der Regel kein explizites, demokratisch legitimiertes politisches Mandat erhalten, sich in die Politik der Armutsbekämpfung einzumischen und dort bestimmte Positionen zu beziehen).

Zivilgesellschaftliche Akteure in PRS-Prozessen ziehen ihre Legitimation in der Regel aus dem auf ethischen oder menschenrechtlichen Grundsätzen aufbauenden Anspruch, bestimmte sozialpolitische Interessen von Menschen vertreten zu wollen, die selber dazu aus eigener Kraft nicht in dieser Weise in der Lage sind (Argument Kirchen: „Anwalt der Armen“). Aus der Perspektive von Jürgen Habermas kann nur das durch Wahlentscheidungen legitimierte politische System handeln. Die Zivilgesellschaft gewinnt in seiner Sicht ihre Legitimation durch eine sensorische Funktion, in dem sie – gesellschaftliche Problemlagen aufnehmend – politische Öffentlichkeit schafft. Diese öffentliche Meinung aber „kann nicht selber 'herrschen', sondern nur den Gebrauch der administrativen Macht in bestimmte Richtungen lenken“ (Habermas 2001: 356).

Dieser legitimatorische Grund kann und sollte durch verschiedene Stützen abgesichert und verstärkt werden:

**Öffentliche, transparente Partizipation:** Zivilgesellschaftliche Akteure agieren öffentlich; ihr Auftreten, ihre Positionen, ihr Vertretungsanspruch ist transparent und überprüfbar. So sollte ein Mitglied eines Verbandes, das sich nicht durch einen

---

<sup>29</sup> Vgl. dazu McGee / Norton 2000: 39; World Bank 2001: 10 f.; Cagatay et al 2000: 21-23; Goetz/Jenkins 1999.

hauptamtlichen Mitarbeiter seiner Institution vertreten sieht, dies innerverbandlich oder auch öffentlich kritisieren können, selber agieren und ggf. gemeinsam mit anderen Teil der aktiven Zivilgesellschaft werden. Öffentlich ausgetragene Debatten auch innerhalb der Zivilgesellschaft machen deutlich, ob eine Position von einer größeren Bevölkerungsgruppe mitgetragen wird oder nicht.

**Repräsentative Partizipation:** Dem Kriterium der Repräsentativität wurde in den bisherigen PRS-Prozessen nur wenig Rechnung getragen. Vielfach lud die Regierung nur jene gesellschaftlichen Akteure ein, die ihr bekannt waren, ohne zu fragen (oder: ohne aufgrund des Zeitdrucks von außen fragen zu können), welcher Akteur denn wen und wessen Interessen vertritt. *Country ownership* kann nicht dadurch erreicht werden, dass die Regierung eine Anzahl von Organisationen zu einem Workshop einlädt. Für künftige Prozesse muss gelten:

- Zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure sollten verstärkt danach in Prozesse einbezogen werden, ob sie tatsächlich breite Bevölkerungskreise vertreten können. Im günstigen Fall gibt es z.B. landesweite NGO-Netzwerke oder nationale Dachverbände von NGOs, z.B. von Frauengruppen.
- Traditionell machtlose, schwächere oder marginalisierte Bevölkerungskreise, -gruppen, -schichten müssen angemessen vertreten sein. Dies gilt zum Beispiel für Frauen und für Jugendliche (die Mehrheit der Bevölkerungen in PRS-Ländern sind unter 18 Jahre alt). Aber auch ethnisch bedingte Machtlosigkeit muss durch entsprechende Mechanismen ausgeglichen werden. Geschieht dies nicht, laufen „partizipative“ Prozesse Gefahr, die ohnehin mächtigen Gruppen einer Gesellschaft weiter zu stärken und deren Macht – ggf. auch gegen Mehrheiten – auszubauen (vgl. Cooke / Kothari 2001: 13).
- Die bisherigen Prozesse haben vor allem in den Hauptstädten der Länder stattgefunden, trotz mancher Versuche, auch ländliche und lokale Konsultationen durchzuführen („Hubschrauber-Konsultationen“, wie sie in Malawi genannt wurden). Eine wirkungsvolle, repräsentative Partizipation muss die Vernetzung von nationaler und lokaler Ebene organisieren und Raum für *bottom-up-Prozesse* schaffen (vgl. Osmani 2000).

Die **interne Demokratisierung** der zivilgesellschaftlichen Akteure selbst ist schließlich ein heikles, aber wichtiges Thema. NGOs oder Verbände können nicht glaubwürdig für Partizipation und Demokratisierung eintreten, wenn sie selber nicht demokratisch verfasst sind bzw. ihren Mitgliedern keine geregelten Partizipationsrechte einräumen. Zivilgesellschaftliche Akteure hingegen, die auch nach innen den Grundregeln folgen, die sie von ihren Regierungen einfordern, werden mit erheblich größerer Legitimation, Autorität und Wirkung auftreten können.

Box 6

**Anforderungen an Partizipation in Poverty Reduction Strategy Prozessen**

|                              | Elementare Anforderungen an Partizipation <b>in der ersten Generation</b> von PRS-Prozessen  | Weitergehende Anforderungen an Partizipation <b>in den PRS-Zyklen</b> nach dem ersten PRSP   |
|------------------------------|--|--|
| <b>Institutionalisierung</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Parlament beteiligt (Diskussion/Beschluss)</li> <li>• PRS baut auf früheren Prozessen und bestehenden Strukturen auf</li> <li>• Klare Absprachen mit Zivilgesellschaft über Prozedere der Partizipation</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Parlament intensiv beteiligt; übernimmt „watch-Funktion“ in Kooperation mit Zivilgesellschaft</li> <li>• Klare Strukturen für Zusammenarbeit Regierung – Zivilgesellschaft, auch in der PRS-Prozesssteuerung</li> <li>• Zivilgesellschaft hat Recht auf Mitwirkung bei Implementierung (z.B. Budget-Anhörung) und im Review-Prozess</li> <li>• Unabhängige zivilgesellschaftliche Vernetzung</li> </ul> |
| <b>Politikfähigkeit</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wesentliche Informationen sind zugänglich; Kurzfassungen auch in Landessprachen; PRSP-Entwurf ist öffentlich zur Kommentierung verfügbar</li> <li>• Ausreichend Zeit für Mitwirkung an PRSP-Prozess</li> <li>• Grundausstattung für Analyse- und Lobbyarbeit</li> </ul>                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Umfassender und frühzeitiger Zugang zu Informationen; wesentliche Dokumente auch in Landessprachen</li> <li>• Regelmäßige PPAs o.ä.</li> <li>• Netzwerke verfügen über gute personelle Ausstattung für Analyse und Lobbyarbeit</li> </ul>   |
| <b>Politische Rechte</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inklusiver Ansatz: Zivilgesellschaftliche Vertreter können nicht von Regierung abgelehnt werden</li> <li>• Meinungsfreiheit</li> <li>• Pressefreiheit</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbrieftes Recht auf Partizipation</li> <li>• Uneingeschränktes Recht auf Vereinigung / Vernetzung</li> <li>• Freedom-of-Information-Act</li> <li>• NGOs politisch unabhängig</li> </ul>   |
| <b>Legitimation</b>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Parlamente beteiligt</li> <li>• Möglichst viele zg. Akteure sind beteiligt, darunter mindestens partiell auch ländlich lokalisierte Akteure; Kriterien für Beteiligung müssen klar sein</li> <li>• Transparente, öffentliche Debatten und Verhandlungen</li> <li>• Repräsentativität gesichert</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Demokratische Legitimation durch Parlamentsbeschlüsse</li> <li>• Mitwirkende zivilgesellschaftliche Netze intern demokratisch</li> <li>• Landesweite, dezentralisierte Partizipation voll umgesetzt</li> <li>• Minderheiten sind geschützt</li> <li>• Zivilgesellschaftliche Positionen in Regierungsdokumenten (z.B. PRSP) offen gelegt</li> </ul>   |

Diese Tabelle beinhaltet lediglich Vorschläge auf der Basis bisheriger Erfahrungen mit partizipativen Prozessen im Rahmen des PRS-Ansatzes. Ein entsprechendes Anforderungsraster müsste von den beteiligten staatlichen wie nicht-staatlichen Akteuren in Entwicklungs- und Industrieländern diskutiert und gemeinsam festgelegt werden.

## **V. Schlussfolgerungen und Forderungen an die Politik**

In den bisherigen Prozessen zur Erstellung von *Poverty Reduction Strategies* spielt Partizipation eine erhebliche Rolle. In zahlreichen Ländern waren zivilgesellschaftliche Akteure erstmals offiziell eingeladen, an der Entwicklung einer politischen Strategie teilzunehmen. In anderen Ländern konnten die PRS-Prozesse auf früheren, zumeist recht schwachen staatlich-gesellschaftlichen Dialogen aufbauen und den Stellenwert von gesellschaftlicher politischer Teilhabe verbessern. Trotz mancher berechtigter Kritik an der in zahlreichen Ländern bislang begrenzten Wirkung von Partizipation können die bisherigen Erfahrungen als ermutigender Beginn einer stärkeren zivilgesellschaftlichen Beteiligung an politischen Prozessen angesehen werden.

Die bisherigen Begrenzungen, so wurde als These formuliert und begründet, haben ganz wesentlich mit der mangelnden Institutionalisierung von Partizipation zu tun, mit der schwachen Politikfähigkeit zivilgesellschaftlicher Akteure, mit mangelnden politischen Rechten der Teilhabe und schließlich auch mit Schwächen in der demokratischen Legitimation zivilgesellschaftlicher Akteure. Daraus ergeben sich eine Reihe von Forderungen an die politischen Akteure im Norden – auf multilateraler Ebene vor allem an IWF und Weltbank sowie auf nationaler Ebene (in Deutschland) an die Bundesregierung. Deutsche kirchliche Organisationen und andere NGOs, die sich mit Nord-Süd-Politik befassen, könnten diese Forderungen in ihrer Lobbyarbeit transportieren bzw. verschiedene konkrete Maßnahmen, z.B. des *capacity buildings*, auch wesentlich stärker als bisher in ihre eigene Entwicklungszusammenarbeit integrieren.

### **1. Forderungen an die multilaterale Politik**

#### **1.1 Dynamisches Konzept von Partizipation entwickeln**

Das vorliegende Paper hat ein dynamisches Konzept für die Entwicklung und Bewertung von Partizipation in PRS-Prozessen vorgeschlagen. Künftig sollten elementare Standards *für den Weg zum ersten PRSP* und weitergehende Standards *für die künftigen PRS-Zyklen* verfolgt werden (sowie ggf. Zielstandards für langfristige partizipative Prozesse). Die Tabelle in Box 6 gibt dazu eine Übersicht.

Ein solches Raster sollte aber nicht von den beiden Bretton-Woods-Institutionen entwickelt werden. Die Gefahr besteht – ähnlich wie bei dem Anfang 2002 angelauteten „Review“ der bisherigen PRSP-Prozesse –, dass die institutionellen Eigeninter-

ressen von IWF und Weltbank sowie die Machtinteressen der Industrieländer, die hinter den beiden Institutionen stehen, einer sinnvollen Formulierung von Standards abträglich sind. Alternative: Eine internationale Konferenz unter Federführung von UNDP handelt die Standards aus. Die Besetzung dieser Konferenz müsste einem „Quadrilog“ entsprechen und gleichberechtigt staatliche sowie nicht-staatliche Akteure, jeweils aus dem Norden und Süden, umfassen. Um die für eine UN-Konferenz notwendige lange zeitliche Vorbereitung abzukürzen, könnte – ggf. als Zwischenschritt – eine mit anerkannten internationalen Persönlichkeiten besetzte Kommission (ähnlich z.B. der Nord-Süd-Kommission; aber mit deutlicher Repräsentanz der Zivilgesellschaft) Standards erarbeiten.

## 1.2 Unabhängigkeit von IWF und Weltbank herstellen

Vereinbart werden sollten auch Mechanismen, die entwickelten Standards eines dynamischen Konzepts zu überwachen und auf ihrer Basis Einschätzungen von PRS-Prozessen zu geben. Unter entwicklungspolitischen wie unter demokratisch-partizipationsorientierten Gesichtspunkten ist es nicht haltbar, dass die Exekutivgremien von IWF und Weltbank – in der die Industrieländer aufgrund ihrer kapitalbasierten Stimmenmehrheit die Politik bestimmen – die partizipativen Prozesse (und ihre Ergebnisse) bewerten. Dieses bisherige Verfahren nimmt den Entwicklungsländern ihr Recht auf Selbstbestimmung und muss deshalb verändert werden.<sup>30</sup> Die völlige Abschaffung von Konditionen ist jedoch keine Alternative. Sie würde den leider immer wieder auch anzutreffenden korrupten Eliten, die ihre Patronagesysteme „füttern“ müssen, in die Hände spielen. Denkbar ist es, ein unabhängiges, paritätisch von Entwicklungs- und Industrieländern besetztes Gremium (unter Beteiligung der Zivilgesellschaft des betreffenden Landes) darüber entscheiden zu lassen, ob eine Armutsbekämpfungsstrategie als tragfähig und international förderungswürdig erscheint oder nicht.<sup>31</sup> Auf der Basis der Entscheidung dieses unabhängigen Gremiums könnten dann die bi- und multilateralen Geber ihre Finanzierungszusagen für Entwicklungs- und Armutsbekämpfungsprogramme gründen.

---

<sup>30</sup> Im von der Weltbank formulierten PRS-Grundsatz der *country ownership* von Armutsstrategien wird das Recht auf Selbstbestimmung im Kern aufgenommen.

<sup>31</sup> Die Vergabeverfahren der *Global Environmental Facility*, GEF, bieten gutes Anschauungsmaterial für ein paritätisch entscheidendes Gremium. - Auch wenn es institutionell heute schwach ist: Nur das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) könnte eine solche unabhängige Rolle spielen, die auch von den Entwicklungsländern anerkannt würde. UNDP müsste für diese Aufgabe deutlich gestärkt werden. Dazu wäre eine massive institutionelle Ressourcenverschiebung (inklusive Personalstellen!) von IWF und Weltbank zugunsten von UNDP vorzunehmen.

### **1.3 Spielräume für politische Teilhabe ausweiten**

Auch in der alltäglichen Praxis besteht Veränderungsbedarf, denn IWF und Weltbank begrenzen durch ihr Verhalten zivilgesellschaftliche Partizipation in PRS-Ländern. Ihr Auftreten wird von Akteuren im Süden vielfach als arrogant und machtorientiert wahrgenommen. Die Behandlung bestimmter Themen, insbesondere makroökonomische Fragen, wurde von den Bretton-Woods-Zwillingen nachweislich in mehreren Ländern systematisch abgeblockt. Der von den IFIs aufgebaute Zeitdruck in PRS-Prozessen verbaute vielfach Chancen, einen wirkungsvollen partizipativen Prozess zu entwickeln. Diese eklatanten Fehler müssen schnellstmöglich behoben werden.

## **2. Forderungen an die deutsche Entwicklungspolitik**

### **2.1 Aktiv an der Entwicklung von Standards mitwirken**

Die Bundesregierung ist gefordert, sich an der Entwicklung von dynamischen Standards für partizipative Prozesse zu beteiligen. Sie kann und sollte das Anliegen einer UNDP-geleiteten Konferenz bzw. Kommission zur Aushandlung von Regelstandards in die internationale Debatte einbringen und unterstützen. Sie kann durch verstärkte Auswertung bisheriger Erfahrungen mit Partizipation die inhaltliche Substanz dieser Diskussion verstärken.

### **2.2 Einfluss auf IWF und Weltbank nehmen**

Die Bundesregierung könnte und sollte ihre Aufsichtsfunktion ernster nehmen und die o.g. Forderungen an IWF und Weltbank über ihre Vertreter in den Gremien verfolgen. Sie sollte ihre Exekutivdirektoren im IWF und in der Weltbank anweisen, sich beständig für partizipationsfreundlichere Haltungen der Institutionen einzusetzen. Auf Länderbasis sollte dies verstärkt werden, in dem die Bundesregierung zivilgesellschaftliche Organisationen im Süden bittet, ihre Einschätzungen des Verhaltens von IWF / Weltbank mitzuteilen, um diese Sichtweisen in die Gremien einzubringen.

Für deutsche zivilgesellschaftliche Akteure empfiehlt es sich ebenfalls, ihre Einwirkungskancen einerseits über internationale NGO-Netzwerke (z.B. EURODAD) zu suchen, andererseits und vor allem aber die Lobbyarbeit über die Vertreter der Bundesregierung in den Exekutivgremien von IWF und Weltbank zu verstärken, wenn o.g. Positionen vertreten werden sollen (direkte Kontakte mit Weltbank und IWF waren in der Vergangenheit in der Regel reine PR-Veranstaltungen und nicht wirkungsvoll).

### 2.3 Gesellschaftliche Partizipation im Süden stärken

In Kooperation mit den Akteuren im Süden kann und muss die gesellschaftliche Partizipation durch die EZ gestärkt werden. Hier liegen wesentliche Chancen und Möglichkeiten deutscher Entwicklungszusammenarbeit. Dies betrifft insbesondere die genannten Anforderungen Politikfähigkeit und Institutionalisierung.

Nutznieser einer solchen Förderung müssen einerseits die formalen Institutionen gesellschaftlicher Partizipation sein, insbesondere demokratisch legitimierte Parlamente; ebenso aber auch die Zivilgesellschaft. Für die Förderung einer wirkungsvollen zivilgesellschaftlichen Partizipation durch die deutsche staatliche EZ wie auch durch die nicht-staatliche Entwicklungskooperation z.B. der kirchlichen Entwicklungsorganisationen gibt es eine Reihe von Ansatzpunkten:

- Auf der Basis von Erfahrungen in der bisherigen Zusammenarbeit mit NGOs, vor allem auf Projektebene, bieten sich eine Vielzahl von Möglichkeiten insbesondere zur *capacity building* für Interventionen in zyklischen politischen Prozessen (vgl. auch McGee / Norton 2000: 74; Cagatay et al 2000: 35).
- Sehr empfehlenswert ist es, die durch PRS-Prozesse der ersten Generation ausgelöste zivilgesellschaftliche Organisation und Vernetzung zu Fragen der Armutsbekämpfungspolitik zu fördern (Bsp.: Uganda, Sambia, Tansania, Malawi). Generell sollte stärker darauf geachtet werden, weniger einzelne NGOs oder Gruppen zu unterstützen (wie dies von deutschen NGOs, auch mit staatlichen Mitteln, aber auch von Politischen Stiftungen naturgemäß getan wird), sondern auch hier der Institutionalisierung von gesellschaftlicher Vernetzung und der Institutionalisierung von partizipativen Dialogen den Vorrang zu geben (ein sehr positives Beispiel dafür ist die Unterstützung der GTZ für das sambische Netzwerk *Civil Society for Poverty Reduction*).
- Die Förderung von einzelnen NGOs oder zivilgesellschaftlichen Akteuren ist dort sinnvoll, wo diese durch ihre Arbeit dazu beitragen, gesellschaftliche Machtgefälle abzubauen. So kommt den NGOs, die für Frauenrechte eintreten, große Bedeutung für die „politische“ Armutsbekämpfung zu (es ist zu beachten, dass auch innerhalb zivilgesellschaftlicher Akteure Frauen oft unterrepräsentiert sind und aus verschiedenen Gründen an der Partizipation gehindert werden). Ähnliches gilt für das Stadt-Land-Gefälle unter Armen. D.h.: Arme auf dem Land haben eine geringere Chance, ihre Interessen zu artikulieren. Durch gezielte Förderung von zivilgesellschaftlichen Akteuren kann dazu beigetragen werden, dass die Heterogenität innerhalb „der Armen“ besser zur Geltung kommt und möglichst viele Interessen zu Gehör kommen.

- Eine lebendige und kompetente Medienlandschaft unterstützt gesellschaftliche Debatten, erhöht die Transparenz, schafft zusätzliche Hürden gegen Korruption, verschafft unterschiedlichen Interessengruppen ein Forum usw. – kurzum: sie fördert einen politischen Prozess, der der Armutsbekämpfung dienlich ist. Die staatliche wie nicht staatliche Entwicklungszusammenarbeit hat bereits vielfältige Erfahrung in der Unterstützung von Medien. Diese können noch verstärkt um Komponenten einer an Armutsbekämpfung orientierten Medienentwicklung ergänzt werden, z.B. durch entsprechende Trainings für Journalistinnen und Journalisten, durch Medienzugänge für Arme bzw. ihre Interessenvertreter (offene Kanäle), durch eine stärkere Förderung von demokratisch orientierten Medien in ländlichen Regionen u.a.m..
- Geber können zivilgesellschaftliche Akteure auch dadurch unterstützen, dass sie Treffen der *Consultative Donor Groups (CDG)* mit den Regierungen auch für TeilnehmerInnen aus der Gesellschaft öffnen (in Ansätzen geschieht dies inzwischen) und auch die Medien in den Partnerländern ausführlich über Debatten und Entscheidungen der Geber informieren.

#### **2.4 Vernetzung von Parlament und Zivilgesellschaft stärken**

Der stärkeren Zusammenarbeit von Parlamenten und Zivilgesellschaften in PRS-Ländern ist mehr Beachtung zu schenken. Diese Vernetzung würde der demokratischen Legitimation gesellschaftlicher Partizipation wesentliche Dienste leisten. Nicht zuletzt durch unterschiedliche Instrumentarien, Förderstrategien und –töpfe der Entwicklungszusammenarbeit bedingt, werden Parlamente (sofern sie überhaupt gefördert werden) und zivilgesellschaftliche Akteure in der Regel separat gesehen und behandelt. Gerade ihre Vernetzung und ihr produktives Zusammenspiel im Gegenüber zur Regierung könnten in der Institutionalisierung von gesellschaftlicher Partizipation in der Armutsbekämpfung erhebliche Vorteile bieten und Fortschritte ermöglichen. In diesem Kontext wäre auch eine deutlich stärkere länderbezogene Zusammenarbeit zwischen deutschen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren zu begrüßen, wie dies im Falle von Bolivien durchaus wirkungsvoll geschehen ist.

Insgesamt ist festzuhalten, dass in Deutschland sowohl auf staatlicher wie auch auf nicht-staatlicher Seite eine intensivere Begleitung der partizipativen PRS-Prozesse im Süden begonnen hat. Soll die Wirkung dieser Begleitung erhöht und damit der Effekt auf die tatsächliche Armutsbekämpfung spürbar(er) werden, haben alle genannten Akteure dazu eine Vielzahl von Möglichkeiten – die allerdings genutzt werden müssen.

## V. Anhang

### 1. Literatur

Bliss, Frank (2000): Von der Mitwirkung zur Selbstbestimmung. Grundelemente einer partizipativen Entwicklungszusammenarbeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2000, H. B 9, 3-8

Brinkerhoff, Derick W. / Goldsmith, Arthur A. (2001): Macroeconomic Policy, PRSPs, and Participation. (World Bank Paper) [www.worldbank.org/participation](http://www.worldbank.org/participation) (Seitenangaben beziehen sich auf die Online-Version)

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (1999): Übersektorales Konzept Partizipative Entwicklungszusammenarbeit (Partizipationskonzept). (= BMZ konzepte Nr. 102). Bonn

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2001a): Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut. Bonn

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2001b): Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Berlin/Bonn

Cagatay, Nilüfer / Keklik, Mümtaz / Lal, Radhika / Lang, James (2000): Budgets As If People Mattered: Democratizing Macroeconomic Policies. (= UNDP/SEPED Conference Paper Series # 4). New York [www.undp.org/seped/publications/conf\\_pub.htm](http://www.undp.org/seped/publications/conf_pub.htm)

Christian Aid (2001): Ignoring the experts: Poor people's exclusion from poverty reduction strategies. (= Christian Aid policy briefing). October

Cooke, Bill / Kothari, Uma (2001): The Case for Participation as Tyranny. In: dies. (Hg.): Participation: The New Tyranny? London / New York 2001, 1-15

Eberlei, Walter (1999a): Deutsche Gläubigerpolitik gegenüber ärmsten Ländern. (Schriften des Deutschen Übersee-Instituts Hamburg, 42). Hamburg

Eberlei, Walter (1999b): Schuldenkrise ärmster Länder gelöst? Die Ergebnisse des Kölner G-7-Gipfels. (= INEF-Report, 40). 2., aktualisierte Auflage

Eberlei, Walter (2001a): Länderbeispiel Uganda. In: Misereor, EED, Brot für die Welt (Hg.): Entschuldung und Armutsbekämpfung. Chancen und Grenzen zivilgesellschaftlicher Beteiligung. Aachen, 131-179

Eberlei, Walter (2001b): Institutionalisierte Partizipation in PRS-Folgeprozessen. Studie im Auftrag der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Eschborn (noch nicht veröffentlicht)

Eberlei, Walter (2001c): Zivilgesellschaftliche Akteure in globalisierten Politikarenen - Das Beispiel Schuldenregime. In: Achim Brunnengräber/ Ansgar Klein/ Heike Walk (Hg.): NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierung-sprozess. Opladen, 157-173

FOSDEH (Social Forum on External Debt and Development of Honduras) (2001): Process and Experience for the Preparation of a Poverty Reduction Strategy Paper in Honduras. Tegucigalpa

Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.) (2001): Zivilgesellschaft und Entwicklung. Beiträge für eine Anhörung des Deutschen Bundestages über die „Bedeutung der Zivilgesellschaft für nachhaltige Entwicklung in den Entwicklungsländern“. Bonn

Goetz, Anne Marie / Jenkins, Rob (1999): Accounts and accountability: theoretical implications of the right-to-information movement in India. In: Third World Quarterly, 1999, No 3, 603-622

Habermas, Jürgen (2001): Diskursive Politik und Zivilgesellschaft. Über die Rolle der Bürger-Assoziationen in der Demokratie. In: Entwicklung + Zusammenarbeit, 2001, H.12, 356-357 (Auszüge aus seinem Buch „Faktizität und Geltung“, 1998, 362-365 und 442-448)

Kößler, Reinhart; Melber, Henning (1993). Chancen internationaler Zivilgesellschaft. Frankfurt/M.

Krekeler, Georg / Tokarski, Irene (2001): Länderbeispiel Bolivien. In: Misereor, EED, Brot für die Welt (Hg.): Entschuldung und Armutsbekämpfung. Chancen und Grenzen zivilgesellschaftlicher Beteiligung. Aachen, 8-48

McGee, Rosemary / Norton, Andy (2000): Participation in Poverty Reduction Strategies: a synthesis of experience with participatory approaches to policy design, implementation and monitoring (IDS Working Papers, 109). Brighton 2000

McGee, Rosemary (2001): Assessing Participation in Poverty Reduction Strategy Papers. Draft, October 2001, Brighton

Meyns, Peter (1995): Zambia in der 3. Republik. Demokratische Transition und politische Kontinuität. Analyse und Dokumentation. (= Hamburger Beiträge zur Afrika-Kunde, 48). Hamburg

Misereor, EED, Brot für die Welt (Hg.) (2001): Entschuldung und Armutsbekämpfung. Chancen und Grenzen zivilgesellschaftlicher Beteiligung. Aachen

Nohlen, Dieter / Nuscheler, Franz (1974 / 1992): Handbuch der Dritten Welt, Band 1, Hamburg 1974 (2. Auflage 1982, 3. Auflage 1992)

OECD / DAC (1995): Guidelines on Participatory Development and Good Governance, Paris

OECD / DAC (2001): DAC Guidelines on Poverty Reduction. Paris  
<http://www.oecd.org/dac/pdf/G-pov-e.pdf>

Osmani, S.R. (2000): Participatory Governance, People's Empowerment and Poverty Reduction. (= UNDP/SEPED Conference Paper Series # 7). New York  
[www.undp.org/seped/publications/conf\\_pub.htm](http://www.undp.org/seped/publications/conf_pub.htm)

Overseas Development Institute (ODI) (2001): PRSP Institutionalisation Study. Final Report. Prepared for the Strategic Partnership with Africa. London  
[www.odi.org.uk/pppg/institutionalisation.html](http://www.odi.org.uk/pppg/institutionalisation.html)

Robb, Caroline (2000): Participation in Poverty Reduction Strategy Papers. Draft. Washington D.C./ Africa Department IMF. August 2000

Rodenberg, Birte (2001): Die HIPC-Initiative und Strategien von Entwicklungsländern der Armutsbekämpfung (PRSP): Zur Integration von Gender in PRSP. Das Beispiel Ghana. Bonn, Entwurf Oktober 2001

Schneider, Hartmut (1999): Participatory Governance: The Missing Link for Poverty Reduction (= OECD Development Centre, Policy Brief No. 17). Paris

UNDP (2001): Choices for the Poor. Lessons from National Poverty Strategies. New York.  
[www.undp.org/dpa/publications/choicesforpoor/ENGLISH/index.html](http://www.undp.org/dpa/publications/choicesforpoor/ENGLISH/index.html)

World Bank (2001) (S. Tikare, D. Youssef, P. Donnelly-Roark, P. Shah): Organizing Participatory Processes in the PRSP. Draft for Comments, April 2001  
[www.worldbank.org/participation/web/webfiles/partprsp.pdf](http://www.worldbank.org/participation/web/webfiles/partprsp.pdf)

### **Wichtige Internet-Links zum Thema**

*Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)* sowie weitere Dokumente im PRS-Kontext sind auf der Weltbank-Website dokumentiert. [www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm](http://www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm)

Kritische Berichte von NROs finden sich unter [www.eurodad.org/2poverty/indexpoverty1.htm](http://www.eurodad.org/2poverty/indexpoverty1.htm)

Ein VENRO-Website informiert künftig unter [www.prsp-watch.de](http://www.prsp-watch.de) über aktuelle Entwicklungen im PRSP-Bereich, insbesondere über die Beteiligung der Zivilgesellschaft.

## 2. Abkürzungsverzeichnis

|         |   |
|---------|---|
| BMZ     | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  |
| CBO     | Community Based Organisations   |
| DAC     | Development Assistance Committee (der OECD)                           |
| EED     | Evangelischer Entwicklungsdienst                                      |
| EURODAD | European Network on Debt and Development                              |
| EZ      | Entwicklungszusammenarbeit  |
| G-7     | Gruppe der 7 (wirtschaftsstärksten Industrieländer)                   |
| GTZ     | Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Eschborn         |
| IDA     | International Development Association                                 |
| IFIs    | International Financial Institutions (für Weltbank und IWF verwendet) |
| INGOs   | International Non-Governmental Organisations                          |
| IWF     | Internationaler Währungsfonds   |
| INEF    | Institut für Entwicklung und Frieden, Duisburg                        |
| IPRSP   | Interim Poverty Reduction Strategy Paper                              |
| JSA     | Joint Staff Assessment (von IWF und Weltbank)                         |
| NGOs    | Non-Governmental Organisations  |
| NRO     | Nichtregierungsorganisationen   |
| ODI     | Overseas Development Institute, London                                |
| OECD    | Organization for Economic Cooperation and Development                 |
| OXFAM   | Britische NGO   |
| PAF     | Poverty Action Fund (Uganda)  |
| PPA     | Participatory Poverty Assessment                                      |
| PRS     | Poverty Reduction Strategy  |
| PRSP    | Poverty Reduction Strategy Paper                                      |
| SAPRI   | The Structural Adjustment Participatory Review Initiative             |
| SPA     | Strategic Partnership with Africa                                     |
| TZ      | Technische Zusammenarbeit   |
| UNDP    | United Nations Development Programme                                  |
| UPPAP   | Uganda Participatory Poverty Assessment Project                       |
| VENRO   | Verband Entwicklungspolitik deutscher NRO                             |