

Roter Faden Partizipation

Erklärungen und Untersuchungen zur
Partizipationsorientierung der Poverty Reduction
Strategy Prozesse und des Cotonou-Abkommens
der AKP- und EU-Länder

Aus der Arbeit der Projektgruppe
'Armenorientierung als entwicklungspolitische Strategie'
1999 - 2004

Schriftenreihe Gerechtigkeit und Frieden
Herausgeber: Deutsche Kommission Justitia et Pax
Redaktion: Gertrud Casel

Roter Faden Partizipation. Erklärungen und Untersuchungen zur Partizipationsorientierung der Poverty Reduction Strategy Prozesse und des Cotonou-Abkommens der AKP- und EU-Länder aus der Arbeit der Projektgruppe ‚Armenorientierung als entwicklungspolitische Strategie‘ 1999 - 2004

Schriftenreihe Gerechtigkeit und Frieden
Heft 105
Redaktion: Hildegard Hagemann

ISBN 3-932535-78-2

Bonn, Juli 2004

Auslieferung: Justitia et Pax, Kaiserstr. 161, 53113 Bonn
Telefon 0228 - 103217 Fax: 0228 - 103318
E-Mail: Justitia-et-Pax-Deutschland@dbk.de - internet: www.justitia-et-pax.de

Inhalt

0.	Vorwort	5
I.	Einführung: Roter Faden Partizipation Die Beteiligung der Zivilgesellschaft als Imperativ für die Armutsbekämpfung	7
II.	Partizipationsfreundliche Ziele - ohne Konsequenz für die Umsetzung Stellungnahme der Deutschen Kommission Justitia et Pax zum Folge- abkommen zum Lomé IV-Vertrag zwischen EU und AKP-Staaten, 30. Juni 2000	10
III.	Partizipation als Kernprinzip der Armutsbekämpfung Anforderungen an Strategien zur Minderung der Armut in Entwicklungsländern Gemeinsame Stellungnahme von EED und Justitia et Pax, 21. März 2002	14
IV.	Erhoffte entwicklungspolitische Impulse bleiben aus Erklärung des Vorstandes der Deutschen Kommission Justitia et Pax zur Umsetzung des Cotonou-Abkommens zwischen EU und AKP-Staaten, 31. März 2003	22
V.	Sylvanus B. Agbahey: Partizipation der Zivilgesellschaft in PRS-Prozessen in Westafrika Erfahrungen aus Benin, Côte d'Ivoire, Ghana und Togo	26

ANHANG

A	Auszug aus „Partnerschaft mit den Armen. Wechselseitige Verpflichtungen in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit.“ Herausgegeben von der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn, März 2004	49
B	Auszug aus „Gerechtigkeit für alle. Zur Grundlegung kirchlicher Entwicklungsarbeit.“ Deutsche Kommission Justitia et Pax, Bonn, November 1991	51

Vorwort

In der entwicklungspolitischen Diskussion gibt es immer wieder Stimmen, die das Einfordern von partizipativen Ansätzen in der Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit als Störpotential für planvolles Regierungshandeln betrachten.

Zur Zeit erscheint Partizipation auch zuweilen als modisches Attribut, dem ohne große Tiefenwirkung in nur formaler Hinsicht entsprochen wird, z.B. durch Ad-hoc-Befragungen von Bevölkerungsgruppen oder unsystematische Informationsveranstaltungen entwicklungspolitischer Akteure.

Solche Einordnungen von Partizipation als entwicklungspolitische Maxime sind weit entfernt von der grundlegenden Bedeutung, die ihr in der kirchlichen Entwicklungsarbeit von jeher beigemessen wird. Schon am Beginn der kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit in Deutschland in den sechziger Jahren stand im Mittelpunkt das Prinzip, Voraussetzungen zu schaffen, dass notleidende Menschen ihre Kräfte und Möglichkeiten zur Selbsthilfe entfalten und einsetzen können. Dabei zielte die Hilfe auf Vorhaben, die aus der Initiative der Partner erwachsen ¹.

Dieser Ansatz war nicht etwa nur eine zeitgenössisch einleuchtende Idee. Er beruht vielmehr auf dem Menschenbild, das der Soziallehre der Kirche zugrunde liegt. Der konkrete Mensch als Ebenbild Gottes, mit unterschiedlichen Fähigkeiten begabt und mit Menschenwürde und daraus abgeleiteten Menschenrechten ausgestattet, steht im Zentrum. Deshalb müssen die Menschen selbst Mittelpunkt, Träger und Ziel aller Entwicklung sein. "Ihre aktive Partizipation mit dem Ziel, das vorhandene Eigenpotenzial zu fördern, ist daher der Schlüssel für eine erfolgreiche Entwicklungspolitik" ². Das ist die Grundlegung dessen, was auch als ownership bezeichnet wird. Darin liegt einerseits die Identifizierung der Armen mit entsprechenden entwicklungspolitischen Vorhaben, andererseits die Chance wachsenden Selbstvertrauens in die eigenen Kräfte begründet.

Diese Verankerung aktiver Lebensgestaltung verharret keineswegs auf der persönlichen Ebene. Aus ihr erwächst vielmehr die Dynamik für die strukturellen und inhaltlichen Elemente der Gestaltung von Staat und Gesellschaft.

Die sozialen Lehrschreiben der Päpste haben seit Johannes XXIII. diese Sicht in stets wachsender Entfaltung dargelegt ³.

¹ Deutsche Kommission Justitia et Pax: Gerechtigkeit für alle, Zur Grundlegung kirchlicher Entwicklungsarbeit, Bonn 1991, Seite 20,21.

² Zum Prinzip der Partizipation in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit vgl. Auszug aus "Partnerschaft mit den Armen", Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der DBK, Bonn 2004, Kap. 2.3, Seite 22-24 (im Anhang Seite 49f)

³ Mater et Magistra 218, Pacem in Terris 73, Populorum Progressio 14, 43, Sollicitudo Rei Socialis, 9, 28. Eine Übersicht zum Verständnis von Entwicklung in der Kirchlichen Soziallehre ist im Anhang, Seite 51ff, als Auszug aus "Gerechtigkeit für alle", S. 26-32 wiedergegeben.

Partizipation ist als Kernprinzip der Entwicklungszusammenarbeit für die Deutsche Kommission Justitia et Pax in dem aufgezeigten Verständnis vom Menschen verankert. Es ist der Kommission ein dauerhaftes Anliegen, für eine wachsende Einsicht in dieses Menschenbild und seine Akzeptanz zu werben. Genauso liegt der Kommission aber auch daran, die qualifizierte Beachtung partizipativer Ausrichtung der Bemühungen um Armutsbekämpfung immer wieder herauszufordern und kritisch zu begleiten.

Es ist begrüßenswert, dass sowohl in den neueren Strukturanpassungsprogrammen des Internationalen Währungsfonds als auch im Cotonou-Abkommen der Europäischen Union mit den AKP-Staaten formale Grundlagen für eine breitere Partizipation der betroffenen Menschen geschaffen sind. Es kommt darauf an, sie mit Leben zu füllen. Hier liegt noch ein langer, beschwerlicher und sehr unterschiedlicher Weg in den verschiedenen Ländersituationen vor uns. Das zeigen die wiedergegebenen Dokumente.

Die Kommission wird an dem roten Faden Partizipation festhalten und entwicklungspolitische Maßnahmen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene immer wieder daran messen.

Ein Wegstück solchen Bemühens wird in dieser Schrift dokumentiert.

Manfred Sollich

Vorsitzender der Projektgruppe

„Armenorientierung als entwicklungspolitische Strategie“

I. Einführung: Roter Faden Partizipation

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft als Imperativ für die Armutsbekämpfung

Nicht erst seit dem Entschuldungsgipfel 1999 wird in der Diskussion um erfolgversprechende Entwicklungspolitik die Einbeziehung der Zielgruppen in Gestaltungs- und Entscheidungsprozesse als notwendige Voraussetzung betont. Schon in den Anfängen der entwicklungspolitischen Tätigkeit der Kirchen nach dem zweiten Weltkrieg begann sich die Erkenntnis durchzusetzen, dass marginalisierte Menschen nur durch partnerschaftlichen Umgang und tatsächliche Beteiligung ihre Lebenslage verbessern können.

Durch die verschiedenen entwicklungspolitischen Handlungsansätze, die im Laufe der Jahrzehnte entwickelt wurden, zog sich die Forderung nach aktiver Beteiligung der Betroffenen wie ein roter Faden aber mit wandelnden Begriffen: soziale Teilhabe, politische Mitwirkung, Demokratisierung, Beteiligung von Zivilgesellschaft, Partizipation. Das Ziel blieb unverändert die Verminderung, ja besser die Überwindung der Armut.

Die politischen Umwälzungen zu Beginn der neunziger Jahre und die Aufbruchstimmung zur Jahrtausendwende trugen maßgeblich dazu bei, dem Partizipationsprinzip höheren Stellenwert zu verschaffen. Es ist zu einem methodischen Imperativ und einem vorrangigen Entwicklungsziel geworden, das sich in allen heute diskutierten entwicklungspolitischen Strategien wiederfindet.

Trotzdem herrscht noch Uneinigkeit über die konkrete Umsetzung der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Kräfte. Diese begründet sich nicht unbedingt durch variierende Erfahrungen, Traditionen und Formen der Partizipation in den verschiedenen Ländern und Kulturen, sondern eher durch auseinanderklaffende politische und wirtschaftliche Interessen von Regierungen und zivilgesellschaftlichen Gruppierungen im Nord-Süd- aber auch im Nord-Nord- und Süd-Süd-Zusammenspiel.

Vor diesem Hintergrund hat die Deutsche Kommission Justitia et Pax teilweise in Zusammenarbeit mit dem EED (Evangelischer Entwicklungsdienst) als GKKE (Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung) in ihrer Amtsperiode von 1999 bis 2004 einen inhaltlichen Schwerpunkt auf die Ausgestaltung der Partizipation in entwicklungspolitischen Strategien gelegt. Den Auftakt bildete die Stellungnahme ‚Neue Wege zur Lösung der internationalen Schuldenfrage‘⁴, in der die Umgestaltung der HIPC (Heavily Indep-

⁴ ‚Neue Wege zur Lösung der internationalen Schuldenfrage‘, Bonn, 29. Mai 1999, ISBN 3-932535-35-9

ted Poor Countries) -Initiative gefordert wurde. Dabei sei die Förderung zivilgesellschaftlicher Kräfte und eine stärkere Partizipation notwendig, um die Entschuldungsinitiative erfolgreich durchzuführen.

Diese Position untermauern in der GKKE- Erklärung zum Weltwirtschaftsgipfel 1999 in Köln⁵ konkrete Vorschläge z.B. zur Gestaltung eines Insolvenzrechtes. Der Kölner Gipfel war der Startpunkt der HIPC II-Initiative. Die Strukturanpassungsprogramme des Internationalen Währungsfonds (IWF) wurden durch die Poverty Reduction Strategies (PRS) ersetzt. Die Umsetzung der Partizipation in den Armutsbekämpfungsstrategien wiederum warf weitere Fragen auf. Justitia et Pax gab daher eine Studie in Auftrag, Möglichkeiten einer systematischen und langfristigen Förderung partizipativer Prozesse im Rahmen der PRS zu erkunden.⁶

Genauso viel Aufmerksamkeit wie die Entschuldungsfrage erforderte die im Jahr 2000 anstehende Neuordnung der entwicklungs- und handelspolitischen Beziehungen der damals 77 AKP- und 15 EU-Länder im Lomé-Nachfolge-Abkommen. Das 2000 unterzeichnete und erst im April 2003 ratifizierte Cotonou-Abkommen bietet weiten Raum und große Chancen für die Gestaltung einer effizienten zivilgesellschaftlichen Beteiligung. Daher war es zunächst ein Anliegen, die Erfahrungen der entwicklungspolitischen Arbeit der kirchlichen Werke und die Erkenntnisse aus der Entschuldungsdiskussion in politische Forderungen nach mehr und effektiverer Partizipation umzuformulieren und außerdem die Umsetzung des Cotonou-Abkommen kritisch zu begleiten.

In der vorliegenden Dokumentation werden nun, ausgehend von den Verhandlungen zum Cotonou-Abkommen und der HIPC II-Initiative der Bretton-Woods-Institutionen die einzelnen Meilensteine der Entwicklung einer umfassenden Justitia et Pax-Positionierung zur Partizipation als Kernprinzip der Armutsbekämpfung vorgestellt.

Die Dokumentation endet mit Länderstudien, die die dringende Notwendigkeit einer kohärenten Betrachtungsweise ähnlicher und parallel laufender Prozesse belegen. Außerdem werden weitere Themen erkennbar, deren Bearbeitung sich Justitia et Pax auch für die kommende Kommissionsperiode 2004 bis 2009 zur Aufgabe gemacht hat. Das Cotonou-Abkommen gilt bis zum Jahre 2023 und wird aktuell einer Revision unterzogen. Auch die Entschuldungsfrage ist noch nicht abschließend geklärt und wurde auf dem letzten G8-Treffen im Zusammenhang mit der Entschuldung des Irak neu diskutiert.

⁵ 'Globalisierung der Solidarität', GKKE- Schriftenreihe 25, Bonn, Juni 1999, ISBN 3-932535-34-0

⁶ 'Partizipation in der Armutsbekämpfung', Mindeststandards für zivilgesellschaftliche Beteiligung in nationalen PRS-Prozessen, von Walter Eberlei ARB 96, Schriftenreihe Gerechtigkeit und Frieden der Deutschen Kommission Justitia et Pax, Bonn 2002, ISBN 3-932535-58-8

Partizipation wird nach wie vor kontrovers diskutiert und - gravierender noch - relativ willkürlich umgesetzt. Darüber hinaus gibt es weitere Prozesse, z.B. die Erreichung der Millenniumsziele, die kontinentbezogene NePAD (New Partnership for Africa´s Development) - Initiative und die WTO (World Trade Organisation) - Verhandlungen, die im Blickfeld der kirchlichen entwicklungspolitischen Einrichtungen liegen, doch konsequenterweise auf die Partizipationsansätze hin überprüft werden müssen. Das ist zukünftige Aufgabe von Justitia et Pax, auch in konstruktiver Zusammenarbeit mit dem EED als GKKE.

Die Dokumentation vermittelt das Ergebnis der Diskussionen der Justitia et Pax-Projektgruppe ‚Armenorientierung als entwicklungspolitische Strategie‘, zu denen auch über den Kreis des Runden Tisches hinaus Expertinnen und Experten aus Politik, Wissenschaft und Nichtregierungsorganisationen zu Fachgesprächen geladen wurden. So dient die Zusammenstellung der Erklärungen, Stellungnahmen und Studien der themenspezifischen Information über die Arbeit der vergangenen Kommissionsperiode und bildet das Fundament für die Weiterarbeit.

Hildegard Hagemann

Projekt „Partizipation in entwicklungspolitischen Prozessen“

II. Partizipationsfreundliche Ziele - ohne Konsequenz für die Umsetzung

Stellungnahme der Deutschen Kommission Justitia et Pax zum Folgeabkommen zum Lomé IV-Vertrag zwischen der EU und den AKP-Staaten, 30. Juni 2000.

1. Am 23. Juni 2000 unterzeichnen die Vertreter der AKP-Gruppe (77 Entwicklungsländer aus Afrika, der Karibik und dem Pazifik) und der Europäischen Union das neue Kooperationsabkommen zur wirtschaftlichen Kooperation und Entwicklungszusammenarbeit. Sowohl nach der Zahl der beteiligten Länder als auch nach dem vorgesehenen finanziellen Leistungsvolumen und mit einer Laufzeit von nunmehr 20 Jahren handelt es sich um das bedeutendste Kooperationsabkommen in der Entwicklungszusammenarbeit weltweit. Die Deutsche Kommission Justitia et Pax begrüßt, dass nach verhältnismäßig kurzer Verhandlungsdauer die inzwischen mehrere Jahrzehnte andauernde Zusammenarbeit zwischen EU und AKP-Ländern eine neue langfristige Grundlage gefunden hat.
2. Wir unterstützen nachdrücklich, dass der Vertrag explizit Bezug nimmt auf die Menschenrechts- und Arbeitsrechtskonventionen sowie auf die Ergebnisse der Weltkonferenzen der 90er Jahre. Damit werden die Grundlagen einer Weltsozialpolitik benannt, die für die Entwicklungszusammenarbeit, aber auch für die anderen Beziehungsfelder zwischen den EU- und den AKP-Staaten von zentraler Bedeutung sind.
3. Bereits in ihrem Positionspapier vom 10. Mai 1999 hat Justitia et Pax deutlich gemacht, dass eine erfolgsversprechende Weiterentwicklung der Kooperation zwischen Europäischer Union und den Entwicklungsländern der AKP-Gruppe nur möglich ist, wenn das Vertragswerk von der Zielsetzung der Armutsbekämpfung her neu programmiert und die entscheidende Rolle der zivilgesellschaftlichen Kräfte in den AKP-Staaten anerkannt und rechtlich abgesichert wird. Nur so können jene Kräfte mobilisiert werden, die für eine wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung der von Armut und Ausgrenzung betroffenen Bevölkerungsgruppen in den Entwicklungsländern unerlässlich sind. Und nur so können auch die Armen von der (im neuen Abkommen richtigerweise vorgesehenen) Schaffung regionaler Marktsysteme und einer weitergehenden Integration der AKP-Staaten in den internationalen Markt profitieren.

Erfreulicherweise macht sich der neue Vertrag diese Sicht in seinen grundsätzlichen Darlegungen in beachtlichem Maße zueigen. Armutsbekämpfung wird im Abkommen wiederholt als herausragendes Ziel der Kooperation bezeichnet. Die Notwendigkeit einer aktiven Rolle der Zivilgesellschaften in der Entwicklungszusammenarbeit wird nachdrücklich unterstrichen. Anerkannt wird die Bedeutung der Nichtregierungsorganisationen. Kurz: In seinen Zielbestimmungen und im konzeptionellen Umriss enthält der neue Vertrag eine grundsätzliche Anerkennung der Ziele einer armenorientierten Politik.

4. Auf diesem Hintergrund fällt das Ergebnis der näheren Analyse des Kooperationsabkommens umso enttäuschender aus. Im Bereich der konkreten Bestimmungen und der Ausformung von Instrumenten, die der Umsetzung der weitreichenden Zielsetzungen dienen sollten, tritt der Kompromiss-Charakter der Vereinbarungen und eine weitgehende Unverbindlichkeit hervor.
 - So werden die nicht-staatlichen Akteure nur in jenem Maße Handlungsfreiheit gewinnen, in dem dies von den Staaten zugelassen wird (vgl. Art. 4 des Vertrages u. Art. 19, 1).
 - Defizite in der „guten Regierungsführung“ der AKP-Staaten stellen nicht generell Verletzungen des Kooperationsvertrages dar. Nur schwere Fälle von Korruption und Bestechung gelten als Missachtung der Good Governance (Art. 9, Ziffer 3).
 - Bei aller Würdigung der formulierten Zielorientierung auf Armutsbekämpfung hin ist festzustellen, dass es keinen Bezug auf die Artikel 130 u bis 130 v des Vertrages von Maastricht gibt. Dies ist insofern problematisch, als sich aus diesen Bestimmungen für die EU eine rechtliche Verpflichtung auf das Leitziel der Armutsbekämpfung in der Entwicklungszusammenarbeit ergibt. Demgegenüber fällt auf, dass bei der im Interesse der EU getroffenen Regelung zur Migration auf den Amsterdamer Vertrag Bezug genommen wird.
 - Die Leitlinien für die finanzielle Zusammenarbeit im Rahmen des Vertrages (vgl. Art. 57) lassen befürchten, dass eine signifikante Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen nicht zu erwarten ist.

Sie sind nicht als bei der Erstellung der Indikativ-Programme zu Beteiligende genannt. Im Art. 57 Ziffer 3 wird vielmehr eher als Ausnahme gesagt, dass

Nichtregierungsorganisationen unbeschadet der staatlichen Planaufstellung für Programme und Projekte in sie betreffenden Bereichen herangezogen werden dürfen.

In dieser Formulierung wird offenbar, dass weiterhin ein Handeln „top-down“ dominiert und die Beteiligung der betroffenen Bürger bei der Festlegung der Prioritäten für Entwicklungsvorhaben in der Regel nicht vorgesehen ist.

- Ebenso ist zu bedauern, dass sowohl bei der Festlegung der Ziele der vertraglichen Entwicklungszusammenarbeit als auch bei der Bewilligung der erheblichen finanziellen Mittel eine Zuständigkeit des Europäischen Parlaments nicht begründet wird. Nur in das Begleitinstrument der gemeinsamen Parlamentarischen Versammlung sind u.a. auch Mitglieder des Europäischen Parlaments zu berufen (vgl. Art. 17).
5. Angesichts dieser offenkundigen Diskrepanz zwischen dem im Vertrag proklamierten Ziel der aktiven Beteiligung der zivilgesellschaftlichen Kräfte am Entwicklungsprozess und einem Umsetzungskonzept, das die Beteiligung der Zivilgesellschaft letztlich ins Belieben der Regierungen stellt, zwischen partizipationsfreundlicher Zielsetzung und partizipationsfeindlicher Umsetzung bleibt derzeit offen, wie die Praxis der künftigen EU-AKP-Zusammenarbeit konkret aussehen wird. Um einen positiven Weg zu begünstigen, halten wir folgende Schritte für dringend erforderlich:
- Die Europäische Union ist aufgefordert, bei der Umsetzung des Vertrages nachdrücklich darauf zu achten, dass die Partnerländer sich an den Menschenrechten sowie an den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie und einer „good governance“ orientieren. Falls erforderlich, sind die im Abkommen vorgesehenen Konsultations- und Sanktionsmöglichkeiten konsequent auszuschöpfen.
 - Das Europäische Parlament kann und sollte seine Möglichkeiten nutzen, eine armenorientierte und partizipative Ausrichtung der Vertragsumsetzung einzufordern. Insbesondere sollte das Europäische Parlament darauf achten, dass die Kommission auf dem Wege des Politikdialogs auf eine entsprechende Gestaltung der nationalen „Indikativpläne“ in den AKP-Ländern dringt.
 - Staatliche und nicht-staatliche Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit sind gehalten, die Zivilgesellschaften in den AKP-Ländern auf die neuen Ziel-

richtungen des Kooperationsvertrages hinzuweisen und sie darin zu unterstützen, eine Beteiligung in der Umsetzung einzufordern und auszufüllen.

- Die Nichtregierungsorganisationen des Nordens müssen ihre Rolle der kritischen Begleitung der EU-Politik im Bereich der Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten verstärken.
6. Die Deutsche Kommission Justitia et Pax beabsichtigt, durch eine vertiefte fachliche Auseinandersetzung mit dem Vertrag und im Gespräch mit unseren kirchlichen und gesellschaftlichen Partnern darauf hinzuwirken, dass eine breitere Bewegung für ein aktives Engagement der europäischen Institutionen und der Regierungen der Mitgliedsstaaten mit dem Ziel einer armenorientierten Umsetzung des Vertrages in Gang kommt. Diese Bemühungen müssen die aktuelle Diskussion über eine Reform der EU-Entwicklungspolitik mit einbeziehen.

III. Partizipation als Kernprinzip der Armutsbekämpfung

Anforderungen an Strategien zur Minderung der Armut in Entwicklungsländern,
Stellungnahme des Vorstandsvorsitzenden des Evangelischen Entwicklungsdienstes (EED) und des Vorsitzenden der Deutschen Kommission Justitia et Pax,
21. März 2002

Inhalt:

1. Anlass und Situation
2. Begründung und Verankerung der Partizipation in der Gesellschaft
3. Grundsätze wirkungsvoller zivilgesellschaftlicher Partizipation
 - 3.1 Wirkungsvolle Partizipation entsteht in einem dynamischen Prozess.
 - 3.2 Wirkungsvolle Partizipation bedarf langfristiger institutioneller Einbettung.
 - 3.3 Wirkungsvolle Partizipation setzt politikfähige Akteure voraus.
 - 3.4 Wirkungsvolle Partizipation verlangt rechtliche Absicherung.
 - 3.5 Wirkungsvolle Partizipation ist demokratisch legitimiert.
4. Forderungen an die Politik

1. Anlass und Situation

Im Frühjahr 2002 werden Weltbank und Internationaler Währungsfonds den Stand von laufenden Prozessen zur Armutsbekämpfung in mehreren der ärmsten Länder des Südens kritisch prüfen. Die Deutsche Kommission Justitia et Pax und der Evangelische Entwicklungsdienst (EED) nehmen dies zum Anlass, mit der vorliegenden Stellungnahme einen Beitrag zur politischen Diskussion um die sogenannten PRS-Prozesse (Poverty Reduction Strategy) zu leisten.

Im Zusammenhang mit dem Beschluss des G7-Gipfels von 1999, den ärmsten Ländern des Südens einen Schuldenerlass einzuräumen, ist als Voraussetzung dafür von den entsprechenden Ländern die Festlegung einer Strategie der Armutsreduzierung verlangt worden. Inzwischen wurde in etwa 70 Entwicklungsländern ein Prozess der Armutsanalyse und der Formulierung politischer Prioritäten einer Anti-Armuts-Politik eingeleitet. Besonderes Kennzeichen der PRS-Prozesse soll die Beteiligung der Zivilgesellschaften sein.

Obwohl es keine Garantie für generelle Erfolge dieser Prozesse gibt, lassen sich hoffnungsvolle Ansätze für realistische Einschätzungen und politische Schritte erkennen, die auf neue Weise politisch Verantwortliche in Entwicklungsländern, dortige Zivilgesell-

schaften und Geber von Finanzhilfen in Handlungsperspektiven zusammenführen. Bei aller Unterschiedlichkeit der Ausgangssituationen und der Zielperspektiven in den betreffenden Ländern richtet sich die Hoffnung auf substanzielle Entwicklungswirkungen vor allem auf den dynamischen Prozess, der ausgelöst werden kann, wenn zivilgesellschaftliche Partizipation die Grundlage zur Herausbildung entwicklungspolitischer Prioritäten auf der Basis von Gemeinwohlverantwortung und Selbsthilfe wird.

Aus der Sicht der Deutschen Kommission Justitia et Pax und des EED ist die Beteiligung der Zivilgesellschaft sowohl bei der Situationsanalyse als auch bei der Formulierung von Strategien der Prüfstein für nachhaltige Ergebnischancen in der Politik der Armutsbekämpfung. Welche Voraussetzungen für und Anforderungen an eine entwicklungswirksame Beteiligung der Zivilgesellschaft bedacht werden müssen, ist deshalb eine Kernfrage der PRS-Prozesse.

Mit Blick auf die bisherige Praxis dieser Prozesse ist festzustellen, dass Partizipation in den verschiedenen Ländern sowohl dem Grade als auch den Formen nach höchst unterschiedlich realisiert worden ist. Vor diesem Hintergrund sollten die anstehenden Überprüfungen und Bewertungen der bisherigen Bemühungen genutzt werden, um die gesellschaftliche Partizipation verbindlicher auf den verschiedenen Ebenen der PRS-Prozesse zu verankern und Standards im Sinne von Qualitätsorientierungen vorzugeben.

Zur Klärung dieser Fragen haben wir eine Studie in Auftrag gegeben. Unter dem Titel „Partizipation in der Armutsbekämpfung. Mindeststandards für zivilgesellschaftliche Beteiligung in nationalen PRS-Prozessen“ liegt diese Untersuchung von Walter Eberlei nunmehr vor und wird zur Diskussion gestellt.⁷ Sie ist auch der Hintergrund der im Folgenden formulierten Kriterien für eine wirkungsvollere zivilgesellschaftliche Partizipation.

Justitia et Pax und der EED verstehen ihre Stellungnahme auch als Beitrag zur weiteren Qualifizierung des Aktionsprogramms 2015, dessen Erfolg ebenfalls von der partizipatorischen Ausrichtung des Umsetzungsprozesses abhängig ist.

2. Begründung und Verankerung der Partizipation in der Gesellschaft

Mittlerweile scheint es in der entwicklungspolitischen Meinungsbildung unstrittig zu sein, dass eine umfassende Partizipation der Menschen in den Entwicklungsländern an

⁷ Walter Eberlei: Partizipation in der Armutsbekämpfung. Mindeststandards für zivilgesellschaftliche Beteiligung in nationalen PRS-Prozessen, herausgegeben von der Deutschen Kommission Justitia et Pax, Bonn 2002

der Gestaltung des gesellschaftlichen Lebens eine entscheidende Erfolgsbedingung für Armutsbekämpfung darstellt. Weitgehend übereinstimmend wird sie auch nicht mehr als kurzfristiges Instrument, sondern als ein Prinzip verstanden, das dauerhaft im politischen und gesellschaftlichen Leben wirksam sein muss und der Verankerung mittels geeigneter Strukturen bedarf.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) räumt der Partizipation, auch losgelöst von den aktuellen PRS-Prozessen, grundsätzliche Bedeutung ein:

„Partizipative Entwicklung wird als Prozess definiert, der Menschen aktiv und maßgeblich an allen Entscheidungen beteiligt, die ihr Leben beeinflussen.“⁸

Die breite Akzeptanz einer solchen Maxime täuscht jedoch nicht selten darüber hinweg, dass die Einforderung zivilgesellschaftlicher Partizipation in den Entwicklungsländern oft vor dem Hintergrund fehlender oder defizienter Demokratie und einer kaum ausgeprägten Zivilgesellschaft erfolgt.

Trotzdem wäre es fatal, in solchen Situationen partizipative Ansätze hintan zu stellen, bis entsprechende Strukturen sich gebildet haben. Die Deutsche Kommission Justitia et Pax und der EED begrüßen es deshalb, dass PRS-Prozesse auf die Dynamik setzen, die von anfänglich rudimentären Formen zivilgesellschaftlicher Partizipation in Richtung auf die Ausbildung auch strukturell abgesicherter Beteiligung zielt.

Angesichts der Realität unterschiedlicher Partizipationsmöglichkeiten in Entwicklungsländern kommt es darauf an,

- klare Bewertungskriterien für die Wirkmöglichkeiten gesellschaftlicher Akteure zu formulieren,
- eine Offenheit für den Einstieg in partizipative Prozesse auch unter den jeweiligen oft unbefriedigenden gesellschaftlichen und staatlichen Gegebenheiten einzuklagen und
- Etappen für eine sich entwickelnde Ausprägung der Partizipation in PRS-Prozessen wahrzunehmen und zu berücksichtigen.

Die zitierte Definition des BMZ zur Partizipation als umfassende Mitsprache in der Entwicklung ist ein Prinzip, das in der kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit von An-

⁸ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Übersektorales Konzept Partizipative Entwicklungsarbeit (Partizipationskonzept), BMZ Konzepte Nr. 102, Bonn 1999; zitiert nach Eberlei, Partizipation in der Armutsbekämpfung. Mindeststandards für zivilgesellschaftliche Beteiligung in nationalen PRS-Prozessen, S.9

fang an seinen Niederschlag in der Selbsthilfeorientierung gefunden hat.

Die christliche Sozialethik erhob, beeinflusst durch die Entkolonialisierung und die damit verbundene Erweiterung der Frage nach sozialer Gerechtigkeit in einer politisch veränderten Welt, „die Entwicklung des Menschen“ zu einem ihrer Leitbegriffe. Ihre Grundlage ist die Personenwürde des Menschen, die Christen in der Gottesebenbildlichkeit jedes Menschen begründet sehen. Ein wesentlicher Aspekt dieses personalen Verständnisses des Menschen ist seine Anerkennung als vernunftbegabter Verwalter und Gestalter der weltlichen Wirklichkeit. Hier gründet auch das Vertrauen in die Fähigkeit der Armen, an der Überwindung menschenunwürdiger Armutssituationen selbsthandelnd mitzuwirken.

Vor dem Hintergrund dieser anthropologischen Grundannahmen ist offenkundig, dass Partizipation mehr ist als bloß ein politisches Instrument, mit dem die gesellschaftlichen Ziele wirkungsvoller verfolgt werden können: Sie ist konstitutives Element menschlichen Handelns.⁹

3. Grundsätze wirkungsvoller zivilgesellschaftlicher Partizipation

Die einleitenden Bemerkungen haben bereits deutlich gemacht, dass es sich bei der Partizipation um einen dynamischen Prozess handelt, der in jedem Land von der vorgefundenen Situation auszugehen hat. Partizipationsprozesse müssen dabei darauf ausgerichtet sein, Gruppen, die bislang am Rande der Gesellschaft stehen und deshalb nur unzureichende Möglichkeiten haben, sich in den politischen Prozess einzubringen, in fortschreitendem Maße in die Willensbildung einzubeziehen. Arme müssen die Chance erhalten, ihre Lage und ihre Bedürfnisse zu beschreiben und sich als Subjekte auf dem Weg zu menschenwürdigen Lebensbedingungen zu verstehen. Ein solcher Prozess zunehmender Überwindung von Marginalisierung verfolgt dabei auch das Ziel, Partizipation dauerhaft institutionell in den Strukturen von Gesellschaft und Staat (vor allem auch auf der kommunalen Ebene) zu verankern.

Unter dieser Perspektive ergeben sich folgende orientierende Grundsätze:

3.1 Wirkungsvolle Partizipation entsteht in einem dynamischen Prozess.

Die Dynamik kann nur an den vorhandenen Gegebenheiten ansetzen. Auch in Ländern

⁹ Vergleiche dazu: Deutsche Kommission Justitia et Pax, Gerechtigkeit für alle. Zur Grundlegung kirchlicher Entwicklungsarbeit, Bonn 1991, S. 27ff

mit kaum entwickelten partizipativen Traditionen muss der Einstieg in diesen Prozess ermöglicht und begünstigt werden. Dazu kann das Verständnis des PRS-Ansatzes als Politzyklus dienen, der einen phasenhaften Ablauf vorsieht. Die Einstiegsphase sollte sich an Qualitätsmerkmalen elementarer Art orientieren, bis das Interim-PRSP abgeschlossen wird. Sie müsste bewusst Wege der Mobilisierung und Erprobung von Partizipation suchen. Länder mit schwachen partizipativen Erfahrungen wären nicht ausgeschlossen, sondern herausgefordert. Im weiteren Verlauf des PRS-Zyklus sollten dann Mindestanforderungen für die Partizipation gelten.

3.2 Wirkungsvolle Partizipation bedarf langfristiger institutioneller Einbettung.

Ad-hoc-Konsultationen genügen nur unzureichend dem Erfordernis wirksamer Handlungsimpulse für die Entwicklung von Staat und Gesellschaft. Wenn PRS-Programme zyklische Folgeprozesse auslösen sollen, dann geht es eben um die Frage der Gestaltung des Gemeinwesens und des Handlungsrahmens für Einzelne und Institutionen. Institutionalisierte Partizipation ermöglicht den dazu notwendigen kontinuierlichen Dialog. Der Poverty Action Fund (PAF) in Uganda, bei dessen Budgetentscheidungen Nichtregierungsorganisationen beteiligt sind, ist dafür ein gutes Beispiel.

3.3 Wirkungsvolle Partizipation setzt politikfähige Akteure voraus.

Wenn es in den PRS-Prozessen entscheidend darauf ankommt, die Armen selbst zu mitgestaltenden Akteuren zu machen, dann darf nicht vergessen werden, dass ihre Situation von „Ausgeschlossensein“ geprägt ist. Sie und ihre Sprecher und Sprecherinnen verfügen in der Regel nicht

- über einen umfassenden und rechtzeitigen Zugang zu relevanten Informationen
- über Zeit und Raum, Politikentwürfe kritisch zu prüfen und eigene Positionen zu entwickeln
- über sachorientierte Kriterien zur Bewertung von Haushaltsplänen.

Die wachsende Zahl der bei den Hilfswerken eingehenden Förderanträge zum „capacity building“ entspricht dieser Situationsanalyse. Auf diesem Weg erfahren PRS-Prozesse eine wichtige Qualifizierung.

3.4 Wirkungsvolle Partizipation verlangt rechtliche Absicherung.

Partizipation verlangt Offenheit für Meinungsbildung, Rechtssicherheit durch eine unabhängige Jurisdiktion, das Recht, sich an politischen Prozessen frei zu beteiligen u.a.m.

In vielen Ländern ist all dies längst nicht gegeben und als gesetzlich verankerter Rahmen nicht ohne weiteres schnell zu etablieren. Im Kontext von PRS-Prozessen könnte ein zwischen Regierung und Zivilgesellschaft unter Beteiligung internationaler Geber vereinbarter Verhaltenskodex für eine Übergangszeit bis zur Etablierung gesetzlicher Regelungen förderlich sein.

3.5 Wirkungsvolle Partizipation ist demokratisch legitimiert.

Das Kriterium der Repräsentativität hat bisher in PRS-Prozessen wenig Gewicht. Schon unter der Zielsetzung, eine breite positiv motivierte Mitträgerschaft für PRS-Prozesse zu erreichen (country ownership), ist es erforderlich, zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure nach ihrer Verwurzelung und Wirkung in der Bevölkerung zu beurteilen. Andererseits müssen traditionell machtlose und marginalisierte Kreise einen ihrem Anteil an der Bevölkerung nach angemessenen Vertretung finden. Letztlich müssen gesellschaftliche und staatliche Strukturen entwickelt werden, die dauerhafte Partizipation auf der Grundlage transparenter und überprüfbarer Legitimationskriterien ermöglichen.

4. Forderungen an die Politik

1. Entsprechend der zentralen Bedeutung von partizipativer zivilgesellschaftlicher Mitwirkung in PRS-Prozessen darf diese nicht beliebiger Ausgestaltung überlassen werden. Künftig sollten elementare Standards von Beginn an die PRS-Prozesse strukturieren und nach der Eingangsphase in Mindeststandards münden. Übersichtsweise werden im Anhang Standardkriterien, die die Dynamik des Prozesses qualitativ fördern können, aufgezeigt.¹⁰ Die Überprüfung des Standes der PRS-Prozesse im März 2002 sollte der Anlass sein, Schritte zur Entwicklung entsprechender Standards und zur Kontrolle ihrer Einhaltung einzuleiten.
2. Die jeweilige Feststellung und Bewertung des in PRS-Prozessen erreichten partizipatorischen Niveaus sollte Gegenstand der Etappenauswertung (Review) sein. Die zivilgesellschaftlichen Akteure sollten an der Auswertung beteiligt sein. Die abschließende Einschätzung müsste durch ein unabhängiges Gremium vorgenommen werden.
3. Die Bundesregierung sollte verstärkt darauf hinwirken, dass die Internationalen Finanzinstitutionen wirkungsvollen partizipativen Prozessen Raum und Beachtung

¹⁰ Walter Eberlei: Partizipation in der Armutsbekämpfung. Mindeststandards für zivilgesellschaftliche Beteiligung in nationalen PRS-Prozessen, herausgegeben von der Deutschen Kommission Justitia et Pax, Bonn 2002, S.32

geben. Die Einladung an zivilgesellschaftliche Organisationen im Süden, sich über partizipationsbezogenes Verhalten von Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IWF) anlässlich einer Review zu äußern, könnte ein neues Element des Monitoring sein.

4. Die Bundesregierung sollte die Gesamtheit der an IWF und Weltbank gerichteten Forderungen über ihre Vertreter in den Gremien verfolgen. Sie sollte Wege finden, auch die Einschätzungen zivilgesellschaftlicher Akteure, die an PRS-Prozessen beteiligt sind oder werden sollen, in die Auswertungen einzubringen.
5. Die Bundesregierung sollte den Ausbau der gesellschaftlichen Partizipation in den Entwicklungsländern zum Schwerpunkt des Aktionsprogramms 2015 zur Bekämpfung der Armut machen und einen solchen Schwerpunkt auch für das Millennium-Programm der Vereinten Nationen reklamieren. Konkrete Ansatzpunkte bieten sich in der gezielten Förderung von „capacity building“ zu Gunsten der Akteure in den zyklischen PRS-Prozessen, durch Hilfen bei der Etablierung und Vernetzung zivilgesellschaftlicher Organisationen, die eine Verstetigung und Institutionalisierung von Partizipation anstreben. Ganz besondere Zuwendung sollten schließlich solche Akteure erfahren, die im vorhandenen Machtgefälle nicht oder nur unzureichend zu Wort kommen, vor allem z.B. Frauen und Arme im ländlichen Raum.
6. Im Prozess der Armutsbekämpfung sollte die Bundesregierung auch die Chance einer Stärkung der legislativen Kräfte in den Entwicklungsländern nutzen. Über eine Vernetzung mit zivilgesellschaftlichen Kräften können bestehende Parlamente einen stärkeren Rückhalt in der Bevölkerung finden und so geschätzte Träger von Partizipation werden. So könnte sich erweisen, dass eine gemeinsam durch staatliche und nichtstaatliche Akteure vorgenommene intensive Begleitung der partizipativen PRS-Prozesse dazu beiträgt, demokratische Gemeinwesen mit einer Ausrichtung auf Gemeinwohlförderung und Armutsminderung zu errichten.

Bonn, den 21.03.2002

Dr. Konrad von Bonin
Vorsitzender des Vorstandes
des Evangelischen Entwicklungsdienstes

Bischof Dr. Reinhard Marx
Vorsitzender
der Deutschen Kommission Justitia et Pax

Anhang zu Kapitel III

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

Quelle: Walter Eberlei: Partizipation in der Armutsbekämpfung. Mindeststandards für zivilgesellschaftliche Beteiligung in nationalen PRS- Prozessen, Hrsg. Justitia et Pax, 2002, ISBN 3-932535-58-8, S 9, Box 6, S.32

IV. Erhoffte entwicklungspolitische Impulse bleiben aus.

Erklärung des Vorstandes der Deutschen Kommission Justitia et Pax zur Umsetzung des Cotonou-Abkommens zwischen Europäischer Union und AKP-Staaten, 21. März 2003

In Kürze werden drei Jahre vergangen sein, seitdem am 23. Juni 2000 das Abkommen von Cotonou zwischen 77 AKP-Staaten und der EU unterzeichnet wurde. Dieses Abkommen steht in der Fortsetzung der fast 30-jährigen Entwicklungszusammenarbeit zwischen Europäischer Union und Staaten aus Afrika, der Karibik und des Pazifik. Es gilt als weltweit wichtigstes Kooperationsabkommen zur Entwicklungszusammenarbeit.

Die Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung pries das Fortsetzungsabkommen als positive Weiterentwicklung, weil Armutsbekämpfung als Zielorientierung stärker hervorgehoben, Partizipation der Zivilgesellschaft eingefordert und Beachtung der Menschenrechte sowie Good Governance als Handlungsmaximen der Regierungen verlangt werden.

Die Deutsche Kommission Justitia et Pax gab zu dem Lomé-Folgevertrag im Mai 1999 und zu seiner Unterzeichnung im Juni 2000 Erklärungen ab, in denen sie bestimmte Erwartungen an die Umsetzung formulierte:

- Einbeziehung des EU-Parlamentes,
- Armenorientierung der EU-Entwicklungspolitik,
- Orientierung an Grundsätzen der ‚Good Governance‘,
- Partizipation von Zivilgesellschaft im Süden,
- Stärkung der kritischen Begleitung der EU-Politik durch EU- NRO.

Heute stellt sie fest, dass die Umsetzung bisher mangelhaft fortschreitet bzw. noch nicht begonnen hat. So ist der bürokratische Aufwand für die Bewilligung von Projektgeldern aus dem Entwicklungsfonds in den letzten Jahren vermehrt worden und für viele zivilgesellschaftliche Initiativen undurchsichtig bzw. jenseits jeglicher Überwindbarkeit. Deshalb greift die Deutsche Kommission Justitia et Pax ihre damaligen Forderungen wieder auf, um eine zügige und stringente Umsetzung des Cotonou-Abkommens einzufordern.

- Fast drei Jahre nach Unterzeichnung des Abkommens von Cotonou ist dieses immer noch nicht in Kraft getreten, weil seine Ratifikation durch mehrere Mitglieds-

staaten der Europäischen Union verzögert wurde und sie in Belgien sogar noch aussteht. Angesichts der wachsenden Not in vielen AKP-Staaten ist dies ein Skandal. Ebenso skandalös ist der schleppende Einsatz der Mittel aus den bisherigen Europäischen Entwicklungsfonds (EEF).

- Die Deutsche Kommission Justitia et Pax sieht hierin eine Bestärkung ihrer Auffassung, dass es dringend einer prägenden Beteiligung des Europäischen Parlaments bei der Formulierung, der Umsetzung und der Bewertung der Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit der EU bedarf. Entsprechend seiner Gesamtverantwortung für die europäische Politik muss auch die Finanzverantwortung für die Entwicklungszusammenarbeit der EU dem EU-Parlament übertragen werden. Hierzu gehört auch, dass die Berichterstattung über die Umsetzung an das Parlament gerichtet ist. Diese Kompetenzsteigerung ist umso dringlicher, da zu wünschen ist, dass mit der bevorstehenden Erweiterung der Gemeinschaft das EU-Parlament den Rahmen für die Einbeziehung der neuen EU-Mitgliedsstaaten in die entwicklungspolitische Zusammenarbeit bieten kann.
- Sie wiederholt außerdem ihre feste Überzeugung, dass eine erfolgversprechende Weiterentwicklung der Kooperation zwischen EU und der AKP-Gruppe nur möglich sein wird, wenn die Zielsetzung der Armutsbekämpfung absolute Priorität erhält. Die Erarbeitung entsprechender Konzepte wie z.B. die Länderstrategiepapiere (Country Strategy Papers - CSP) sollten in den Kontext der Armutsbekämpfungsstrategien im Rahmen der erweiterten Entschuldungsinitiative gestellt werden (Poverty-Reduction-Strategy-Papers - PRSP). Dabei muss auf Erreichtem aufgebaut werden. Erkannte Schwächen und Mängel müssen beseitigt werden. Dies gilt besonders für die Partizipation der Zivilgesellschaft, die für eine effiziente Armutsbekämpfung unerlässlich ist.
- Die Deutsche Kommission Justitia et Pax ruft bei dieser Gelegenheit in Erinnerung, dass sich aus den Artikeln 177 bis 178 des Vertrages von Nizza für die EU eine rechtliche Verpflichtung auf das Leitziel der Armutsbekämpfung in der Entwicklungszusammenarbeit ergibt.
- Die grundsätzliche Anerkennung der Ziele einer armenorientierten Politik auch im Cotonou-Abkommen bedarf also jetzt praktischer Schritte der Umsetzung gemäß der unterschiedlichen Gegebenheiten der jeweiligen nationalen Zivilgesellschaft. Hierbei spielen die Kriterien guter Regierungsführung eine große Rolle. Regierungen sind verpflichtet, die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Kräfte durch Einhal-

tung demokratischer Grundrechte zu fördern und durch Transparenz in der innen- und außenpolitischen Regierungsarbeit die Beteiligung der Zivilgesellschaft zu gewährleisten.

- Die unverzichtbare Rolle zivilgesellschaftlicher Kräfte ist anzuerkennen, rechtlich abzusichern und ihre Partizipation in zielorientierten Schritten zu praktizieren. Nur so können jene Energien mobilisiert werden, die für eine wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung unabdingbar sind. Eine solche Anerkennung muss sowohl von den AKP-Regierungen als auch von EU-Seite vorgenommen werden. Sie muss sich bei der Vergabe der Mittel aus dem Entwicklungsfonds niederschlagen.
- Das Arbeitspapier der EU ‚Eligibility Criteria for Non-State-Actors – Access to Funding under the EDF‘ vom 11.12.02 (ACP/29/002/02 Rev.7) stellt Kriterien der Förderungswürdigkeit von Nicht-Staatlichen Akteuren (Non-State-Actors - NSA) für den EU-Entwicklungsfonds vor. Diese können nach Auffassung der Deutschen Kommission Justitia et Pax im besten Fall als Bewertungsgrundlage für starke und vielseitig ausgeprägte Zivilgesellschaften in AKP-Ländern gelten. Tatsächlich fallen allerdings viele wertvolle Initiativen aus der Bevölkerung, die sich nicht oder besser noch nicht in das vorgegebene Schema einpassen lassen, aus dem vorgegebenen Förderungsrahmen. Gerade solchen Initiativen müssen Startchancen eingeräumt werden. Darin liegt die Herausforderung für die EU-Entwicklungszusammenarbeit und die zukünftigen Förderungspolitik. Zur glaubhaften Förderung zivilgesellschaftlicher Diversität und Kompetenz bedarf es einer der jeweiligen nationalen oder regionalen Situation angepassten Anstoß- und Aufbauförderung bestehender Initiativen, für die ggf. nicht alle der genannten Kriterien erfüllbar sind.
- Darüber hinaus vermisst die Deutschen Kommission Justitia et Pax bei dem vorliegenden Papier die Einbeziehung der international wirkenden und arbeitenden Nichtregierungsorganisationen (NRO) und anderer zivilgesellschaftlicher Einrichtungen in die Kanalisierung und Auswertung der Informationen über lokale ‚Grass-root‘-Initiativen. Solche oft verhältnismäßig wenig strukturierten aber basisorientierten Einrichtungen, die eine schwach ausgebildete Zivilgesellschaft hervorbringt, entsprechen nicht unbedingt und unmittelbar den Förderungskriterien, haben jedoch in der Vergangenheit ihre Effektivität und Effizienz gezeigt. Im Sinne von Transparenz und Schutz vor Missbrauch des Kompetenzanspruches ist eine entsprechende Zusammenarbeit erstrebenswert.

- Die Deutsche Kommission Justitia et Pax setzt darauf, dass staatliche und nicht-staatliche Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit die Zivilgesellschaften in den AKP-Staaten auf die neuen Zielausrichtungen des Kooperationsvertrages hinweisen und sie darin unterstützen, eine Beteiligung in der Umsetzung einzufordern. Dies ist umso mehr erforderlich, als die derzeit mit Priorität verhandelten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements - EPA) die genannten partizipatorischen Ansätze hintanstellen und vernachlässigen.
- In diesem Zusammenhang weist sie darauf hin, dass andererseits an die EPA der Anspruch voller Kompatibilität mit den Vereinbarungen der WTO gestellt wird. Dieses ist jedoch nur zu begrüßen, wenn die WTO die Versprechungen der Doha-Runde realisiert und die Armutsbekämpfung als absolut prioritäres Entscheidungskriterium in ihren Verhandlungen berücksichtigt.
- Die Deutsche Kommission Justitia et Pax fordert die Bundesregierung auf, sich der genannten Defizite anzunehmen. Gleichzeitig wendet sie sich an die Abgeordneten des Bundestages und des Europäischen Parlamentes mit der Bitte, auf die Einhaltung der vereinbarten entwicklungspolitischen Ziele, die Ausgestaltung des partizipatorischen Konzeptes und die konsequente Umsetzung der armenorientierten Maßnahmen zu drängen.

Sie wird auch künftig zu einer vertieften fachlichen Auseinandersetzung mit den entwicklungspolitischen Handlungschancen des Cotonou-Abkommens einladen und verfolgt dabei das Ziel, die armenorientierte Ausrichtung der Umsetzung des Vertrages zu stärken.

V. Partizipation der Zivilgesellschaft in Poverty Reduction Strategy - Prozessen (PRSP) in Westafrika:

Erfahrungen aus Benin, Côte d'Ivoire, Ghana und Togo

Inhaltsangabe

Diese Studie liefert einen Überblick über Praxis und Erfahrungen bei der Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen in der Entwicklung von Armutsbekämpfungsstrategien vier afrikanischer Länder. Sie wurde von der Deutschen Kommission Justitia et Pax in Auftrag gegeben und von Juni bis Juli 2003 durchgeführt. Bisher haben nur zwei Länder (Benin und Ghana) ein vollständiges Strategiepapier erstellt. Côte d'Ivoire hat aufgrund innenpolitischer Probleme ein Interim-PRSP vorgelegt. Togo ist zwar im Prozess involviert, befindet sich aber noch bei dem Entwurf eines vorläufigen Strategiepapiers. Grundlage des vorliegenden Berichts war zunächst die Analyse der jeweiligen Full- oder Interim- PRSP, nachdem die besonderen Anliegen von Justitia et Pax in der zuständigen Arbeitsgruppe aufgenommen und erarbeitet wurden. Zur Vervollständigung der Untersuchung wurden vor Ort in Abidjan, Accra, Lomé und Cotonou Gespräche durchgeführt, vorhandene Literatur ausgewertet und einige praxisbasierte Erkenntnisse in die Analyse mit einbezogen. An dieser Stelle seien Frau Leroy (Country Economist, The World Bank, Cotonou/Benin), Herrn Nagel (Chef der EU-Delegation, Abidjan/Côte d'Ivoire) und Herrn Schön (GTZ-Büro, Accra/Ghana) für ihre hilfreiche Unterstützung herzlich gedankt.

SylvanusAgbahey

E-mail: agbahey@uni-muenster.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung
2. Befund
 - 2.1 Verständnis des Grundsatzes der Partizipation
 - 2.2 Die Rolle des Parlaments
 - 2.3 Form der Partizipation
 - 2.4 Partizipative Armutsanalyse
 - 2.5 Multi-Stakeholder-Struktur
3. Schlussfolgerung
4. Empfehlungen
 - 4.1 Ansprüche an wirkungsvolle Partizipation
 - 4.2 Förderung von Partizipation in politischen Prozessen
 - 4.3 Förderung von einzelnen Akteuren bzw. Institutionen
5. Zusammenfassung und Ausblick

Literaturangaben

Anhang

1. Terms of Reference und Anliegen von Justitia et Pax
2. Methoden und Durchführung der Untersuchung
3. Übersicht über die Gesprächspartner und Organisationen

Verzeichnis der Boxen

Box 1: Entwicklungsfinanzierung auf Grundlage der PRSP

Box 2: Partizipation von Frauenorganisationen in ghanaischen PRSP

Box 3: Partizipation der Zivilgesellschaft an der Erstellung der Strategiepapiere

Abkürzungen

HIPC: Heavily Indebted Poor Countries (hochverschuldete arme Länder)

IDA : International Development Association

IFI: Internationale Finanzinstitutionen (auch Bretton Woods Institutionen genannt)

Interim-PRSP: Interim Poverty Reduction Strategy Paper (Vorläufige Strategiepapiere zur Armutsminderung)

IWF: Internationaler Währungsfonds

NGO: Non Governmental Association (Nicht-Regierungsorganisation)

PRGF: Poverty Reduction and Growth Facility (Kredite des IWF zur Unterstützung der PRS-Prozesse)

PRSC: Poverty Reduction Support Credits (Weltbankkredite zur Unterstützung der PRS-Prozesse)

PRSP / Full-PRSP: Poverty Reduction Strategy Papers (Endgültige Strategiepapiere zur Armutsminderung)

PRS-Prozesse: Poverty Reduction Strategy - Prozesse

1. Einleitung

Der Begriff PRSP ist aus der heutigen entwicklungspolitischen Diskussion nicht mehr wegzudenken. Die Strategiepapiere zur Armutssreduzierung sind ein umfassendes Planungsinstrument geworden und dienen heute als Basis zur Entwicklungsfinanzierung, ob auf bilateraler, europäischer oder internationaler Ebene (siehe Box 1).

Die Regierung des betroffenen Entwicklungslandes soll den Prozess leiten und mittels breiter Beteiligung der Zivilgesellschaft die nationale Eigenverantwortung (country ownership) über die Entwicklungsstrategie sicherstellen. Damit wurde eine langjährige Forderung von NGOs aufgenommen, Entschuldung, Armutsbekämpfung und gute Regierungsführung zu verknüpfen.

Das Partizipationskonzept ist aber heute nicht nur ein Ansatz oder Instrument zur Effizienzerhöhung, sondern erhält, zumindest in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit (Cotonou-Abkommen), den Stellenwert eines eigenständigen Entwicklungsziels.

Seit Vorlage der ersten PRSP im Jahre 2000 wurden immer wieder Zweifel laut, ob die Prinzipien der Ownership und Partizipation tatsächlich befolgt werden. Es wird eingewendet, dass die Richtlinien, die von Weltbank und IWF zur Ausarbeitung der PRSP aufgestellt wurden, dem Prinzip der Country Ownership widersprechen. Weiterhin wird kritisiert, dass die Washingtoner Institutionen bei der Erstellung der Papiere oft dominierten, zumindest aber eine größere Rolle spielten als bilaterale Geber. Auch andere zivilgesellschaftliche Institutionen, Parlamente, Ministerien und vor allem die Armen selbst seien noch zu wenig in den Prozess integriert. Ferner wird beanstandet, dass in manchen Ländern die Vorschläge und Forderungen einzelner Gruppen, vornehmlich der Zivilgesellschaft und NGOs, nicht in der endgültigen Version des PRSP aufgenommen wurden.

Vor diesem Hintergrund wurden im Sommer 2003 vier westafrikanische Länder untersucht: Benin und Ghana mit Full-PRSP, Côte d'Ivoire und Togo mit Interim-PRSP. Der vorliegende Befund widmet sich zunächst einer Zusammenfassung darüber, wie der Grundsatz von Partizipation von den verschiedenen Akteuren verstanden wurde. Die weitere Analyse behandelt die bisherige Form der Partizipation, die Rolle des Parlaments und die Wirkung des partizipativen Ansatzes auf den Inhalt des PRS-Prozesses selbst. Anschließend werden die Schlussfolgerungen gezogen und einige Empfehlungen für Institutionalisierung der Partizipation gemacht.

Box 1: Entwicklungsfinanzierung auf Grundlage der PRSP

Die International Development Association (IDA) der Weltbank vergibt nach Vorlage eines PRSP „Kredite“ zur Armutsbekämpfung an die 77 ärmsten Länder der Welt. Das sind jene, die im Jahre 2001 ein Pro-Kopf-Einkommen unter US\$ 875 hatten. Die „Kredite“ sind zinslos, haben eine Laufzeit von 35-40 Jahren und die Rückzahlung beginnt erst nach 10 Jahren.

Die Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) ist die Kreditmöglichkeit, die der IWF den 77 ärmsten Ländern der Welt zur Verfügung stellt, nachdem sie ein PRSP, oder mindestens ein Interim-PRSP, erarbeitet haben. Die PRGF ersetzen seit 1999 die Enhanced Structural Adjustment Facilities (ESAF) und stellen ein Finanzierungsinstrument zur Umsetzung der Programme und Projekte der PRSP dar. PRGF zeichnen sich durch Zinsen von 0,5 Prozent und eine Laufzeit von 10 Jahren aus. Die Rückzahlung beginnt 5,5 Jahre nach Auszahlung des Kredits.

Die Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)-Initiative wurde in ihrer ursprünglichen Form im Jahre 1996 ins Leben gerufen und war der erste umfassende Ansatz, der den Schuldenberg der armen und hoch verschuldeten Länder reduzieren sollte. Nach einer Bewertung der ersten Erfahrungen mit der Initiative wurden auf einem Treffen der G7-Länder 1999 in Köln wesentliche Änderungen vorgenommen. So sieht erst die Enhanced HIPC (oder HIPC II)-Initiative vor, dass Länder ein PRSP erarbeiten und umsetzen müssen, bevor ihr Schuldenstand gemindert werden kann, und dass das Äquivalent der erlassenen Schulden zugunsten der armen Bevölkerungsteile eingesetzt wird.

Hat ein Land ein PRSP erstellt (vorerst genügt ein Interim-PRSP) und kann es über drei Jahre hinweg „gute“ Wirtschaftspolitik nachweisen, gelangt es an den Decision Point. Hier wird von Vertretern der Weltbank, des IWF und der eigenen Regierung entschieden, ob das Land nach Anwendung aller traditionellen Entschuldungsmechanismen einen untragbaren Schuldenstand aufweist. Dazu zählt, dass es eine Schulden-Export-Relation von 150% und in Einzelfällen eine Schulden-Staatseinnahmen-Relation von 250% überschreitet. Falls dem so ist, sichern die Gläubiger Schuldenerleichterungen zu, gewährleisten sie allerdings noch nicht. Zunächst muss das Land mindestens ein Jahr lang die Maßnahmen des PRSP umsetzen. Falls dann entschieden wird, dass es das zur Zufriedenheit aller Beteiligten getan hat, werden tatsächlich Schulden erlassen (Erreichen des Completion Point).

Es wird geschätzt, dass die HIPC-II-Initiative potentiell zu Schuldenerleichterungen von US\$ 30 Milliarden führen kann. Die Kosten dafür entfallen zu etwa gleichen Teilen auf bilaterale und multilaterale Gläubiger. In Bezug auf die Beispielfälle dieser Studie wird angenommen, dass Benin etwa US\$ 460 Millionen seiner Schulden erlassen werden. Der entsprechende Wert für Ghana betrifft US\$ 3,7 Milliarden. Aufgrund der Wirtschaftskrise in den Jahren 1999 sowie der politischen Unruhe seit Dezember 2001 in Côte d'Ivoire stoppte die Regierung das mit HIPC I verbundene Anpassungsprogramm vorzeitig und erreichte dadurch den Completion Point unter HIPC I nicht. Weltbank und IWF entschieden daher, dass das Interim-PRSP allein für das Passieren des Decision Point unter HIPC II nicht erreiche, sondern zusätzliche makroökonomische Ziele erreicht werden müssen. Ähnliche Restriktionen sind aufgrund der seit 1998 anhaltenden schlechten Regierungsführung in Togo anzutreffen.

2. Befund

2.1 Verständnis des Grundsatzes der Partizipation

Da weder die internationalen Finanzinstitutionen (IFI) noch das Cotonou-Abkommen für die Beteiligung gesellschaftlicher Akteure Mindeststandards gesetzt haben, sondern die Partizipation in Relation zu bisherigen partizipativen Praktiken im Lande bewerten, variieren die Ansprüche an wirkungsvoller Partizipation bei den unterschiedlichen Akteuren erheblich.

Für die IFI soll die Armutsbekämpfung in einem breit angelegten partizipativen Prozess entstehen, der alle gesellschaftlichen Akteure mit einschließt. Entwicklungsstrategien sollen nicht mehr von den Bretton Woods Institutionen in Washington entworfen werden, sondern vom Land selbst, um auf diesem Wege die nationale Akzeptanz und Verantwortung für Wirtschaftsreformen zu stärken.

Diese Ansicht steht im Widerspruch zu der Haltung der Regierungen, für die eine Verpflichtung zur Partizipation nach wie vor fremdbestimmte Konditionalitätspolitik bedeutet. Da die neuen Strategiepapiere aber noch stärker zu dem zentralen Planungsinstrument für die mittelfristige nationale Entwicklungsstrategie geworden sind, beeinflussen sie sogar in stärkerem Maße als zuvor die nationale Politik. Die internationalen Geber werden sich stärker in den innenpolitischen und sozialen Prozess einmischen.

Die Zivilgesellschaft beabsichtigt, mit der Partizipation eine effektivere Armutsbekämpfungsstrategie zu erzielen, und insbesondere die NGOs erhoffen sich dadurch, Einbindung in Entwicklungsprogramme und politische Vorgänge ihrer Länder zu gewinnen (siehe beispielsweise die Partizipation von Frauenorganisationen in Ghana, Box 2). Diese Anstrengungen der Zivilgesellschaft sind insbesondere vor dem Hintergrund der langjährigen, ausgesprochen autokratischen Struktur des politischen Systems in Afrika zu verstehen.

Box 2: Partizipation von Frauenorganisationen in ghanaischen PRSP

Grundsätzlich ist die wirkungsvolle Partizipation von Frauen und Frauenorganisationen im PRS-Prozess mit den gleichen strukturellen Problemen konfrontiert, die sich auch anderen zivilgesellschaftlichen Interessensvertretern und NRO stellen. So beklagen auch Frauenorganisationen den Mangel an Transparenz im Beteiligungsverfahren.

Skepsis gegenüber einer Partizipation am PRS-Prozess sowie Spannungen, die den notwendigen politischen Dialog zwischen NRO und Regierung überschatten, sind jedoch nicht selten bei feministischen Organisationen und Netzwerken. Insbesondere in Ghana sehen Frauenorganisationen in PRSP eine Neuauflage der alten Strukturanpassungsprogramme, die in den 80er Jahren mit Maßnahmen zur Privatisierung von Grunddiensten und Streichung staatlicher Sozialleistungen zu einer „Feminisierung der Armut“ geführt haben.

In Ghana beispielsweise führte die zähe Kritik der Frauen-Lobbyorganisation Netright am ghanaischen PRSP (Ghana's Poverty Reduction Strategy Paper/GPRS) dazu, dass ein offizieller, von der Weltbank finanzierter Workshop für ein Engendering des PRSP initiiert wurde. Die hier geäußerte Kritik floss unmittelbar in den Folgeentwurf des GPRS ein und führte dazu, dass Maßnahmen zur Prävention häuslicher Gewalt ebenso verankert wurden wie Vorschläge zu Rechtsreformen für eine verbesserte Verfügungsmacht von Frauen über Ressourcen (Landbesitz).

2.2 Die Rolle des Parlaments

Ein erhebliches Defizit im Prozess in allen untersuchten Ländern ergibt sich aus der Rolle der Parlamente als gewählte Vertretungen des Volkes. Die neuen haushaltspolitischen Prioritäten, die in den Armutsbekämpfungsstrategien festgelegt wurden, betreffen normalerweise die Entscheidungsbefugnis der Parlamente (Formulierung von mittel- und langfristigen Zielen sowie Indikatoren zur Messung des Fortschritts; makroökonomische und strukturelle Maßnahmen, deren Kosten und Finanzierung); sie haben aber in den Prozessen nur eine marginale Rolle gespielt. Ihre Rolle muss im weiteren Verlauf der als Politikzyklus angelegten PRS-Prozesse gestärkt werden. Auch eine verstärkte Beteiligungsmöglichkeit von zivilgesellschaftlichen Gruppen, die formal zwar keine demokratische Legitimität haben, trägt zu einer Diversifizierung der Akteure bei, die sich an der Diskussion um nationale gesellschaftliche Problemlagen und deren Lösungswege beteiligen. Es gibt beispielsweise in Benin und Ghana hinreichend Absichtserklärungen, die Zusammenarbeit mit dem Parlament im weiteren Verlauf des Prozesses zu intensivieren. Die Unterstützung der Vernetzung von Parlament und Zivilgesellschaft wird dort als zentraler Ansatzpunkt sowohl zur Förderung einer dynamischen Zivilgesellschaft und

damit Demokratisierung der Gesellschaft als auch zur Institutionalisierung einer breiten Beteiligung angesehen.

2.3 Form der Partizipation

Qualitativ können verschiedene Stufen von Partizipation unterschieden werden. Das niedrigste Niveau ist die bloße Information der Bevölkerung. Auf der nächsten Ebene holen die Verantwortlichen auch Meinungen gesellschaftlicher Akteure ein (Konsultation). Einen Schritt weiter werden Entscheidungen gemeinsam getroffen und schließlich wird auf dem höchsten Niveau von Partizipation auch gemeinsam gehandelt. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Formulierung der Armutsbekämpfungsstrategien wurde zumindest in den früheren Stadien des Prozesses auf Konsultationen begrenzt, was zur Enttäuschung vieler Vertreter der Zivilgesellschaft geführt hat. Selbst die Konsultationspraxis bezieht sich in vielen Fällen eher auf die niedrigste Form der Partizipation, die Informationsweitergabe. Und selbst bei dieser reduzierten Form der Partizipation standen nur solche Bereiche zur Diskussion, die sich auf Bereitstellung zusätzlicher sozialer Infrastruktur beziehen, nicht über strukturelle, makropolitische und -ökonomische Maßnahmen. Exemplarisch zeigt die Box 3 den Grad der Partizipation in den besuchten Ländern.

Gleichwohl gibt es mehrere Gründe, warum Konsultation die einzige realistische Form der Partizipation war:

- Mangel an Kapazitäten,
- Zeitdruck und begrenzter Handlungsspielraum für die jeweiligen Regierungen, insbesondere in Bezug auf die Vorteile, die sie sich versprechen, indem sie die IFI-Forderungen erfüllt haben.
- Vor dem Hintergrund der instabilen politischen Situation sind außerdem gegenseitige Berührungängste und Misstrauensäußerungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft vorhanden, die weitere Spannungen verursacht und einen effektiven Partizipationsprozess verhindert haben.

- Box 3: Partizipation der Zivilgesellschaft an der Erstellung der Strategiepapiere

Benin: Das Interim-PRSP wurde ohne Beteiligung der Zivilgesellschaft von zwei Ministeriumsmitarbeitern geschrieben. Erst danach setzte die Regierung im November 2000 per Dekret die Nationale Kommission für Entwicklung und Armutsbekämpfung (CNDLP) ein, um den Konsultationsprozess zu gestalten. In der Kommission arbeiteten Vertreter der Zivilgesellschaft mit. Auf nationaler Ebene wurden außerdem drei Foren zu den Themen „Beschleunigung des Wirtschaftswachstums“; „Reform des Wasser- und Elektrizitätssektors“ und „Regierungsreform“ eingerichtet, an denen Vertreter der Zivilgesellschaft teilnahmen. Zusätzlich wurden drei Seminare mit Frauenorganisationen, Angestellten von Gesundheitsdiensten, Elternorganisationen und Lehrer durchgeführt. Von jeweils ca. 65 Teilnehmern dieser Seminare gehörten je 30 der Zivilgesellschaft und einer dem Parlament an. Die Übrigen waren Verwaltungsmitarbeiter. Aus den Ergebnissen dieser Workshops wurde der erste PRSP-Entwurf erstellt. In einer zweiten Konsultationsrunde konnten die Teilnehmer überprüfen, ob ihre Eingaben im PRSP-Entwurf berücksichtigt waren. Parallel zum offiziellen PRSP-Prozess arbeitete die Lobbygruppe Espace Libéral, finanziert von dem dänischen Entwicklungsministerium (DANIDA), an einem alternativen PRSP.

Côte d'Ivoire: Die Regierung begann im Juli 2000 mit der Erstellung des Interim-PRSP und legte im Oktober 2001 einen ersten Entwurf vor, gefolgt Ende Mai 2001 mit einem nationalen Workshop, der für die allgemeine Öffentlichkeit zugänglich war. Institutionell eingebunden wurde die Zivilgesellschaft in das Entwurfskomitee, das im August 2001 eingerichtet wurde und sich außerdem aus Vertretern der Regierung und des Privatsektors zusammensetzte. UNDP hat im Juli 2001 zehn regionale Workshops durchgeführt, an denen sich fast 1.000 Menschen beteiligt haben. Die Workshops befassten sich mit den Themen Entwicklung menschlicher Ressourcen, soziale Dienste und Basisinfrastruktur, Förderung des Privatsektors sowie good governance. Die „International Labour Organisation“ (ILO) unterstützte zwei weitere Workshops im November und Dezember 2001, an denen mehrere Hundert Angehörige des Arbeitssektors und der NGOs teilnahmen. Im Januar 2002 konsultierte die Regierung NGOs, Verbände und Gewerkschaften zum zweiten Entwurf des Interim-PRSP.

Ghana: Der Partizipationsprozess begann Anfang 2000 mit einem Nationalen Forum der Interessengruppen zur Armutsbekämpfung. Daran nahmen auch zivilgesellschaftliche Gruppen und die Privatwirtschaft teil. Der Prozess zur Entwicklung des endgültigen PRSP wurde von der National Development Planning Commission (NDPC) gesteuert, die ein mehrköpfiges Expertenteam zur Koordination einsetzte. Sie bildete darüber hinaus fünf zentrale Arbeitsgruppen zu den Themen Makroökonomie, Produktion und Beschäftigung, Basisdienstleistungen und Entwicklung menschlicher Ressourcen, Krisenanfälligkeit und Ausschluss sowie Governance. Ausgewählte Vertreter von Zivilgesellschaft und Privatsektor waren zur Mitarbeit in diesen Arbeitsgruppen eingeladen, wobei Frauen quantitativ gut vertreten waren. Im März 2001 wurde der erste Entwurf der 5 Kernarbeitsgruppen auf einem Workshop diskutiert, an dem außer den 5 Gruppen Vertreter des Privatsektors, von NGOs, Zivilgesellschaft und Gebern teilnahmen. Ab Mai 2001 erarbeitete ein Entwurfsteam eine erste Version des PRSP, die mit zivilgesellschaftlichen Gruppen auf Workshops diskutiert wurde. Das fertige PRSP wurde schließlich im Februar 2003 vorgelegt.

2.4 Partizipative Armutsanalyse

Es ist unumstritten, dass die zivilgesellschaftliche Beteiligung für PRS-Prozesse in vieler Hinsicht eine Wertschöpfung darstellt. Die Zivilgesellschaft hat eine qualitative Lobbyarbeit geleistet, indem ein öffentliches Bewusstsein des Prozesses in allen vier Ländern entwickelt wurde. Sie hat eine umfassendere Darstellung der Armut dargelegt, die sich nicht singulär auf das Einkommen bezieht, sondern auch die Aufmerksamkeit auf Marginalisierung, regionale Unterschiede, schlechte Regierungsführung und Korruption richtet. Die stärkere öffentliche Finanzierung der Gesundheits- und Bildungsversorgung wird in der Regel ebenso als Strategie zur Förderung der Produktivität gesehen wie Investitionen in Straßenbau, Wasser- und Energieversorgung. In den zwei Ländern mit Full-PRSP (Benin und Ghana) haben die Organisationen der Zivilgesellschaft als Erste damit begonnen, das Monitoring der Armutsbekämpfungsstrategie zu steuern.

2.5 Multi-Stakeholder-Struktur

Der bedeutendste Beitrag der zivilgesellschaftlichen Partizipation in der Armutsbekämpfung ist mit Sicherheit die Diversifikation von Akteuren, die an der ganzen Armutsrhetorik und im politischen Prozess beteiligt sind. Die herkömmliche Vorherrschaft von Technokraten und deren Fachwissen wird von einer Reihe von verschiedenen Arten von Armutskenntnissen herausgefordert, einschließlich Kenntnisse, die lediglich nur auf Erfahrungen zurückzuführen sind. Dies hat im Allgemeinen dazu geführt, dass die Regierungen ihre Stellung zu den NGOs geändert und die Fähigkeit der Zivilgesellschaft anerkannt haben, den Prozess nachhaltig mit kritischen Empfehlungen zu unterstützen. Insbesondere in der Vermittlung der Interessen und Stimmen der Armen, auch Stakeholder genannt, haben sich zivilgesellschaftliche Akteure bei der Diagnose von Armut und der Entwicklung von Lösungsstrategien eine wichtige Rolle zugesichert. Es ist daher für die Zukunft viel versprechend, diese etablierte Multi-Stakeholder-Struktur zu erhalten, um die bereits erzielten Gewinne der Partizipation der Zivilgesellschaft zu konsolidieren.

Der partizipative Ansatz der Armutsbekämpfung scheint auch eine Wirkung auf den Dialog zwischen Gebern und Regierungen zu haben. Obwohl die Regierungen am Anfang des Prozesses eine gewisse Skepsis zeigten, haben sie im Nachhinein an Verhandlungskraft gegenüber den IFI sowie Legitimität und Glaubwürdigkeit für die von ihnen vorgestellten Strategien gewonnen. Letzte Entscheidungsbefugnis über die Annahme der Papiere haben jedoch die Exekutivgremien der internationalen Finanzinstitutionen. Nach wie vor liegt der Fokus der IFI eindeutig und einseitig auf den makroökonomi-

schen Bestimmungen des Strategieprogramms, deren Inhalt sich gegenüber den alten Prinzipien der Strukturanpassung nicht geändert hat. Der Widerspruch zwischen nationaler Eigenverantwortung und fremdbestimmter Konditionalitätspolitik konnte nicht aufgelöst werden. Die internationalen Geber sind in der Rolle von „Vermittler von Partizipation“ gewürdigt worden und haben de facto das Mandat bekommen, sich in den innenpolitischen und sozialen Prozess einzumischen.

3. Schlussfolgerung

Es ist bei dieser Studie aufgefallen, dass sich die Erfahrungen in den beiden Ländern (Benin und Ghana) mit fertig gestellten Strategiepapieren sehr stark ähneln. Dabei wird deutlich, dass in der Regel zivilgesellschaftlichen Gruppen die entscheidenden Formen der Partizipation (Mitgestaltung und Mitbestimmung) vorenthalten bleiben. Beteiligt werden sie allenfalls in Form von Konsultationen. Gleichwohl besteht die Chance für die Zivilgesellschaft in den beiden Ländern (Côte d'Ivoire und Togo) mit vorläufigen Strategiepapieren, Lehren zu ziehen und neu gewonnene Möglichkeiten verstärkter Partizipation im weiteren Verlauf des Prozesses auszunutzen.

Im Hinblick auf die zentralen Anliegen von der Deutschen Kommission *Justitia et Pax* lassen sich folgende Ergebnisse feststellen:

1. Der Ansatz, bei der Erstellung und Umsetzung von PRSP die zivilgesellschaftlichen Akteure aktiv einzubinden und zu beteiligen, ist ein wesentlicher Fortschritt im Vergleich zur bisherigen Vorgehensweise. In manchen Ländern hat dieser Ansatz dazu beigetragen, dass sich die zivilgesellschaftlichen Akteure erstmals an der Formulierung von Entwicklungszielen und -prioritäten beteiligen konnten. Potenziell bietet dieser Ansatz wichtige und neue Möglichkeiten, um qualitative Fortschritte in der Armutsbekämpfung zu erreichen – sofern Partizipation wirklich die verschiedenen Interessensgruppen und insbesondere die arme Bevölkerung in die Politikformulierung und -umsetzung einbezieht. Durch die Einbindung der Interessensgruppen kann besser sichergestellt werden, dass die Ziele und Strategien der Armutsbekämpfung an den Bedürfnissen vor allem der armen Bevölkerung orientiert werden.

2. Die bisherigen Partizipationsprozesse bei der Erstellung von PRSP haben folgende allgemeine Erfahrungen und Ergebnisse mit sich gebracht:
- Die Partizipationsprozesse hatten eher den Charakter von nicht verbindlichen Konsultationen. Die Ergebnisse flossen kaum oder gar nicht in das vorgelegte und diskutierte PRSP ein.
 - In vielen Partizipationsprozessen stand der wirtschaftspolitische Teil und dessen Inhalt nicht zur Diskussion. Somit scheint ein wichtiger Politikbereich, der innerhalb der PRSP einen zentralen Stellenwert einnimmt und die grundlegende entwicklungs-politische Strategie vorgibt, außer Frage bzw. nicht zur Diskussion zu stehen. Dieser Umstand wurde von vielen Organisationen kritisiert.
 - Es gab keine Vorgaben, die sicherstellen, dass es einen strukturierten Beteiligungsprozess gibt. Oft wurden jeweils unterschiedliche Gruppen zu unterschiedlichen Seminaren und Konsultationen eingeladen.
 - Häufig fand der Konsultationsprozess primär in den Zentren der jeweiligen Entwicklungsländer - also den Hauptstädten - statt. Dadurch war es für die Bevölkerung im ländlichen Raum sowie den dort agierenden zivilgesellschaftlichen Organisationen kaum möglich, sich an diesen Prozessen zu beteiligen. Das hat dazu geführt, dass zum Teil nur ausgewählte NGOs die Gelegenheit hatten, ihre Anliegen einzubringen. Insgesamt war die arme Bevölkerung, die ja die zentrale Zielgruppe der PRSP ist, kaum an den Konsultationsprozessen beteiligt.
 - Der vorgegebene Zeitrahmen war viel zu eng für einen umfassenden Konsultationsprozess. Darüber hinaus gab es kaum verständlich aufbereitete PRSP-Unterlagen, die für eine breite Diskussion innerhalb der Bevölkerung erforderlich wären. Dieser Umstand hat die Position bzw. die Möglichkeiten der Teilhabe der Bevölkerung und zivilgesellschaftlichen Gruppen erheblich geschwächt, da der Wissensunterschied der verschiedenen Akteure groß ist. Einige NGOs haben versucht, dieses Macht-Ungleichgewicht durch Erarbeitung entsprechender Unterlagen und durch Verständnis- und Bildungsarbeit ein Stück weit auszugleichen. Ihre Möglichkeiten sind allerdings durch die geringen finanziellen Mittel, die ihnen zur Verfügung stehen, häufig sehr eingeschränkt.
 - Frauen im Allgemeinen und arme Frauen im Besondern sowie deren entsprechende zivilgesellschaftlichen Organisationen fanden es aufgrund der oben angeführten Probleme extrem schwierig, sich an diesen Prozessen zu beteiligen und die Genderperspektive stärker zu verankern.

- Institutionelle Mechanismen für eine weitere Beteiligung der zivilgesellschaftlichen Organisationen u. a. für die Umsetzung, das Monitoring und die Evaluierung der PRSP fehlen häufig.
 - Die Partizipationsprozesse haben innerhalb der Akteure der Zivilgesellschaft aufgrund des überall unverbindlichen Konsultationscharakters rasch zu Frustrationen geführt. Viele zivilgesellschaftliche Organisationen in Afrika sehen in den PRSP lediglich eine Fortführung der Strukturanpassungsprogramme unter anderem Namen.
3. Insgesamt bestand während der PRSP-Konsultationsprozesse in allen Ländern auch die Tendenz, nationale Parlamente und politische Parteien bei der Formulierung der Armutsbekämpfungsprogramme kaum oder erst sehr spät einzubinden.
 4. Die Beeinflussung von PRSP bzw. die Macht der zivilgesellschaftlichen Organisationen hängt im Wesentlichen von den vorhandenen Kräfteverhältnissen in einem Land ab. Die Möglichkeiten und Grenzen des Konsultationsprozesses in einem Land können nur unter Berücksichtigung bzw. mit der Analyse dieses Kräfteverhältnisses eingeschätzt werden. Die Regierungen in Entwicklungsländern vertreten in traditioneller Weise und im Allgemeinen stärker die Interessen der politischen und wirtschaftlichen Eliten des Landes. Die Stärkung der personellen und institutionellen Kapazitäten der zivilgesellschaftlichen Gruppen, die die Interessen der Armen vertreten, ist daher für eine stärkere Orientierung der Politiken an den Bedürfnissen der Armen ein wesentlicher Punkt.

4. Empfehlungen

Angesichts der bisherigen ernüchternden Erfahrungen muss die Partizipation überall institutionalisiert werden. Dies bedeutet, dass die aktive Rolle von zivilgesellschaftlichen Gruppen, aber auch dezentralen Regierungen oder der Parlamente klar definiert, soweit möglich auch rechtlich verankert werden muss. Die Initiativgewalt liegt in erster Linie bei den Akteuren in Westafrika, die sie auch sehr gut wahrgenommen haben. In den meisten Ländern haben sich nationale Initiativen gebildet, die die Koordination des Prozesses von zivilgesellschaftlicher Seite übernommen haben. Viele Gruppen konnten – insbesondere auf Grund des Zeitmangels, aber auch wegen mangelnder Ressourcen – nur sehr begrenzt aktiv werden. So ist die erste Phase der Formulierung der Strategien weitgehend nicht zufrieden stellend gelaufen. Die Hoffnungen liegen auf der nun ein-

setzenden Phase des Monitoring. Hier ist die Unterstützung der NRO oder ihrer Netzwerke, Strukturen und Initiativen im Norden gefragt.

4.1 Ansprüche an wirkungsvolle Partizipation

Wirkungsvolle Partizipation ist wesentlicher Bestandteil von Entwicklung oder gar ein eigenständiges Entwicklungsziel. Um wirkungsvoll sein zu können, muss die Partizipation bestimmte Bedingungen erfüllen:

- a) Sie setzt politikfähige Akteure voraus. Diese benötigen unter anderem: umfassenden und rechtzeitigen Zugang zu relevanten Informationen; eine ausreichende Ressourcenausstattung; Zeit und Raum, Informationen zu verarbeiten, Politikentwürfe kritisch zu reflektieren und unabhängige Positionen zu entwickeln; materielle und rechtliche Möglichkeiten zur Teilnahme an öffentlichen Debatten.
- b) Sie verlangt darüber hinaus politische Rechte. Grundrechte wie Meinungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit sowie Informationsrechte müssen gewährleistet und die Rollen für Exekutive, Legislative, Judikative und die Zivilgesellschaft eindeutig definiert werden.
- c) Sie erfordert demokratische Legitimation. Während Parlamente durch freie Wahlen legitimiert werden, gewinnt die Zivilgesellschaft ihre Legitimation durch eine sensorische Funktion, indem sie gesellschaftliche Problemlagen aufnimmt und in die politische Öffentlichkeit einbringt. Dieser legitimatorische Grund kann und sollte durch verschiedene Stützen abgesichert und verstärkt werden, z.B. durch Transparenz des eigenen Handelns; durch Vernetzung und Stärkung der repräsentativen Basis; durch interne Demokratisierung.
- d) Darüber hinaus müssen politische Strukturen geschaffen werden, innerhalb derer Partizipation stattfindet. Dazu gehören vor allem eine offene und umfassende Informationspolitik der Regierung wie auch die Dezentralisierung der Entscheidungsprozesse.

4.2 Förderung von Partizipation in politischen Prozessen

Hier werden Ansatzpunkte und Möglichkeiten für eine verstärkte Institutionalisierung von Partizipation aufgezeigt, deren Förderung im Einzelfall und jeweiligen Land zu prüfen wäre:

- a) Die PRS-Prozesse müssen im weiteren Verlauf noch konsequenter in ihrem partizipativen Ansatz gestärkt werden. Die deutschen zivilgesellschaftlichen Akteure/Institutionen können hier eine Beratungsrolle übernehmen, indem sie die bisherigen Erfahrungen systematisch erfassen und in die internationale Diskussion einbringen.
- b) Dem Budgetprozess sollte künftig erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt werden. Bislang war nur die Regierung - oder noch enger nur das Finanzministerium - der einzige Akteur im Budgetprozess. Hier können deutsche NGOs - sofern Parlamente im Süden dies wünschen - eine wichtige Funktion in der Förderung der Parlamente, insbesondere in der Vermittlung von Know-how zur Gestaltung und Aushandlung nationaler Haushalte bieten.
- c) Wichtig ist, dass durch eine Dezentralisierung lokal etablierte und demokratisch legitimierte Institutionen und Foren die Möglichkeit haben, über die Verwendung der Mittel zu entscheiden und den Mittelfluss zu kontrollieren.

4.3 Förderung von einzelnen Akteuren bzw. Institutionen

- a) Der Förderung von Parlamenten sollte generell eine erhöhte Priorität als bisher zukommen. Zivilgesellschaft und privat-wirtschaftliche Akteure mögen gegenwärtig flexiblere und einfachere Partner für partizipative Prozesse sein, aber nur demokratisch verfasste Parlamente haben auf Dauer die Legitimation (und hoffentlich auch die Kapazität), um divergierende Interessen aufzunehmen, zu debattieren und Entscheidungen im Sinne gesellschaftlicher Mehrheiten herbeizuführen. Deswegen lauten Vorschläge zur Stärkung der Parlamente unter anderem:
 - institutionelle Planungskapazität der Parlamentarier und die Ausschussarbeit anregen, fördern und unterstützen.
 - Weiterentwicklung der rechtlichen Grundlagen z.B. von Geschäftsordnungen, um die Aufsichtsfunktion besser wahrnehmen zu können.

- b) Bezüglich einer verstärkten Förderung der Zivilgesellschaft ist eine Reihe von Aspekten zu nennen:
- Auf der Basis von Erfahrungen in der bisherigen Zusammenarbeit mit NGOs, vor allem auf Projektebene, bietet sich eine Vielzahl von Möglichkeiten, insbesondere zur Capacity building für Interventionen in politischen Prozessen.
 - Es ist durch die PRS-Prozesse der ersten Generation eine Reihe von zivilgesellschaftlichen Organisationen in Afrika entstanden. Diese zu fördern, erscheint empfehlenswert. Generell sollte stärker darauf geachtet werden, weniger einzelne NGOs zu unterstützen, sondern der Institutionalisierung von gesellschaftlicher Vernetzung und der Institutionalisierung von partizipativem Dialog den Vorrang zu geben.
 - Die Unterstützung von Medien fördert den politischen Prozess, denn eine lebendige und kompetente Medienlandschaft unterstützt gesellschaftliche Debatten, erhöht die Transparenz und schafft zusätzliche Hürden gegen Korruption.
- c) Der Vernetzung von Parlament und Zivilgesellschaft soll mehr Beachtung geschenkt werden. Denn gerade ihre Vernetzung und ihr produktives Zusammenspiel gegenüber der Regierung könnten in der Institutionalisierung von gesellschaftlicher Partizipation erhebliche Vorteile bieten.
- d) Schließlich ist die Förderung von institutionalisierter Partizipation in der Exekutive nicht zu unterschätzen, wenn man eine sektorübergreifende Zusammenarbeit und eine bessere Geberkoordination anregen möchte.

5. Zusammenfassung und Ausblick

Die neue Strategie zur Bekämpfung der Armut hat sich in einem entwicklungspolitischen Kurswechsel ausgezeichnet: Nicht allein die politischen Eliten, sondern auch die Betroffenen sollen über Wege zur Überwindung der sozialen und ökonomischen Defizite bestimmen. Aber Partizipation verlangt schließlich ein Minimum an demokratischen Rechten und Streitkultur und damit als Ideal eine Ordnung, die mit einem freien und fairen politischen Wettbewerb, rechtsstaatlichen Strukturen und der Beachtung von Bürgerrechten, Pressefreiheit und einer unabhängigen Justiz die notwendigen institutionellen Freiräume garantiert.

Nun offenbart die Praxis in den betroffenen Ländern, dass die hehren Absichten keineswegs den Weg in die politische Wirklichkeit gefunden haben. Das allein wäre nicht der Erwähnung Wert, doch hat die Umsetzung eben auch Inkonsistenzen, Widersprüche und Grenzen verdeutlicht, die durchaus geeignet sind, das Konzept in Frage zu stellen. Das betrifft zum einen das PRSP-Konzept selbst und seine Handhabung durch dessen Schöpfer in Weltbank und IWF. Zum anderen betrifft es die Bereitschaft der bilateralen Geber, ihre nationale Entwicklungszusammenarbeit in den neuen Rahmen einzupassen. Es mag auf die Zögerlichkeiten am Beginn zurückzuführen sein, dass Partizipation bislang nahezu ausschließlich mit der - eher enger als weiter verstandenen - Konsultation organisierter gesellschaftlicher Gruppen gleich gesetzt wird. Auch üben IWF und Weltbank hier eine auffallende Zurückhaltung. Immerhin hat sich in den hier dokumentierten Fällen zumindest der organisierte Teil der Gesellschaft in der Diskussion über die PRSP deutlich artikuliert, was durchaus als Beitrag zum politischen empowerment und insoweit auch - direkt wie indirekt - demokratisierende Wirkungen entfaltet.

Es ist für die Zukunft entscheidend, dass die Geber auch in ihrer bilateralen Entwicklungszusammenarbeit den Zielen und Prioritäten der neuen Strategie folgen. Das verlangt vor allem eine Abkehr von der herkömmlich praktizierten projektgebundenen Hilfe, an deren Stelle direkte Budgethilfen zur Umsetzung der PRSP-Ziele treten sollen. Diese Umorientierung gilt als Minimalbedingung, um den deklarierten Prinzipien von Ownership und Partizipation in der Entwicklungspolitik Geltung zu verschaffen. So existiert etwa seit Kurzem das neue Konzept des Country Strategy Paper (CSP) der Europäischen Kommission, die die Zusammenarbeit überwiegend in Form von Budgethilfe für sektorale Schwerpunktstrategien (Erziehung, Dezentralisierung und ländliche Entwicklung usw.) und auch für zivilgesellschaftliche Initiativen vorsieht.

Es wird trotzdem von vielen zivilgesellschaftlichen Organisationen kritisiert, dass es der Europäischen Union in den Entwicklungsländern aber nicht gelingt, ihre Rhetorik über die Beteiligung der Zivilgesellschaft in die Realität ihrer Entwicklungsprogramme umzusetzen. Grundlage der Kritik ist, dass bereits manche Armutsbekämpfungsstrategien an der mangelnden Kapazität gescheitert waren. Capacity-building ist folglich eine wesentliche Voraussetzung von Partizipation, ein jedenfalls alles andere als technokratischer Prozess. Gleiches gilt für prozedurale Konditionen, die etwa Mindeststandards für die Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure festschreiben.

Einen ersten Schritt zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren stellt die Veröffentlichung der Mitteilung der Kommission zur "Mitwirkung der regierungsunabhängigen Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit der EG" von November 2002 dar. Außerdem hat die Kommission einen Fortschrittsbericht über die Umset-

zung des Standardrahmens für die Länderstrategiepapiere übermittelt, der sich als äußerst nützliches Programmierungsinstrument und wichtiger Motor für die Verwirklichung des Partizipationsziels bewerten lässt. Der Bericht enthält zudem detaillierte Informationen über die Verteilung der mehrjährigen Mittel auf die wichtigsten Sektoren in allen betroffenen Regionen und bietet umfassende Absichtserklärungen über die Koordinierung und Komplementarität mit der bilateralen Hilfe der Mitgliedstaaten und den begünstigten Ländern sowie über die Verbesserung der Beteiligung von nichtstaatlichen Akteuren. Die dienststellenübergreifende Gruppe für Qualitätssicherung (QSG) hat zur Aufgabe, sich auf bestimmte Kernaspekte der Länderstrategiepapiere zu konzentrieren: Festlegung der Indikatoren, Kohärenz zwischen der Entwicklungspolitik und anderen relevanten EG-Politiken, Armutsbekämpfung als Schwerpunktsetzung, Kohärenz zwischen der Mittelzuweisung für das Land und den horizontalen Haushaltlinien und erforderlichenfalls Verbindung von Soforthilfe und Entwicklung.

Jetzt geht es darum, dass sich alle Akteure der Kluft zwischen Deklaration und Praxis bewusst werden und ihren Worten auch Taten folgen lassen.

Literaturangaben zu Kapitel V

- Abugre, C. / T. Killick (2001): Poverty-Reducing Institutional Change and PRSP Processes: The Ghana Case. Studie for ODI/UK, London.
- Booth, D. (2001): PRSP processes in 8 African countries. Initial impacts and potential for institutionalisation. (http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2001-2/parallel%20papers/1_2_booth.pdf.)
- Cling, J-P. / M. Razafindrakoto, / F. Roubaud (2002): La banque mondiale et la lutte contre la pauvreté: Tout changer pour que tout reste pareil? In: Politique Africaine, n° 87, octobre 2002.
- Eberlei, W. (2001): Institutionalisierte Partizipation in PRS Folgeprozessen. Studie im Auftrag der GTZ, Duisburg / Eschborn
- Eberlei, W. / T. Siebold (2002): Armutsbekämpfung in Afrika: neue Ansätze oder alte Konzepte? INEF-Report Nr. 64/2002, Duisburg.
- EURODAD (2001): Many dollars, any change? Part I: The changing nature of development co-operation: Building ownership (http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/eurodad_manydollarsanychange_part1.pdf).
- EURODAD (2001): Many dollars, any change? Part II: Have structural adjustment policies failed the poor? (http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/eurodad_manydollarsanychange_part2.pdf).
- Mc Gee, R. / A. Norton (2000): Participation in Poverty Reduction Strategies: A Synthesis of Experience with Participatory Approaches to Policy Design, Implementation and Monitoring. IDS Working Paper No.109, Brighton.
- Ministry of Finance of Ghana (2000): Interim Poverty Reduction Strategy Paper 2000-2002, Accra.
- World Bank (2001): World Development Report 2000/01. Attacking poverty, Washington D.C.

Einige relevante Internet-Adressen:

<http://www.worldbank.org/poverty/strategies>

<http://www.prsp-watch.de>

<http://www.euro.dad.org>

Anhang zu Kapitel V

1. Terms of Reference und Anliegen von Justitia et Pax

- Gibt es in bisher vorgelegten PRSP Aussagen zur zivilgesellschaftlichen Partizipation?
- Welche Quantität und Qualität solcher Aussagen sind in PRS-Prozessen für die Durchsetzung von Partizipation notwendig? Wo liegen strukturelle Mängel?
- Wo sind Ansatzpunkte für die Akteure im Norden, einen solchen integrativen Prozess zur Armutsbekämpfung in der Umsetzung zu unterstützen?
- Gibt es eine aktive, breite, formalisierte Zivilgesellschaft in den besuchten Ländern (Rahmenbedingungen für eine politische Beteiligung, Meinungsfreiheit, politische Bildung)?

Zur Einbettung der Fragestellung:

- Welcher Grad der Verschuldung, Armut und sozialen Schichtung kennzeichnet die Situation der Länder?
- Wie ist die politische Situation in den Ländern einzuschätzen bzw. welche Auswirkungen haben die Regierungsaktivitäten auf den PRS-Prozess?
- Welches sind die armutsrelevanten Sektoren der Länder: z.B. Gesundheit, Landwirtschaft, gewerbliche Wirtschaft und moderne Dienstleistungen?
- Gibt es eventuell einen Widerspruch zwischen einerseits dem Anspruch, mit den PRSP-Prozessen die nationale Ownership zu stärken und andererseits der Verankerung und Umsetzung von Partizipation?
- Bestehen ausreichend Angebote an bzw. Ressourcen für zivilgesellschaftliche Gruppen/Organisationen, sich am PRSP-Prozess zu beteiligen?
- Auf welchen Ebenen bestehen Möglichkeiten des Monitorings des Umsetzungsprozesses für die Zivilgesellschaft?

2. Methoden und Durchführung der Untersuchung

Neben der Sichtung von Material zu einzelnen Länder-PRSP und der vorhandenen Studien zu „Partizipation in PRSP“ und zum Themenfeld HIPC/PRSP, war eine Kurzzeiterhebung in Afrika erforderlich, um wichtige, bislang nicht erhobene Erkenntnisse von den unterschiedlichen Kontrahenten zu erforschen. Eine Untersuchung zur obigen Fragestellung macht darüber hinaus jedoch nur dort Sinn, wo die PRSP-Prozesse stattfinden. Sowohl Auswahl als auch Vorbereitung und Durchführung der Gespräche begann im Juni 2003 vor Ort ohne vorherige Absprache mit den jeweiligen Akteuren.

In Bezug auf die Methoden der Durchführung sei hier insbesondere auf begrenzende Rahmenbedingungen hingewiesen. Die offenen, teilstrukturierten Einzelgespräche konzentrierten sich auf die Repräsentanten der nationalen PRS-Prozesse, auf die Mitglieder der verschiedenen Foren, die gleichzeitig entweder einem Ministerium, einer staatlichen Institution oder einer unabhängigen Geber-Institution (Weltbank/EU) angehörten.

Wichtige Gesprächspartner kamen auch aus der Zivilgesellschaft. Sie waren Mitarbeiter oder Leiter von Nichtregierungsorganisationen. Diese arbeiten sowohl „basisnah“ als auch als Lobbyorganisation oder nationales Netzwerk (z.B. Netright in Ghana oder Espace Libéral in Benin). Allerdings kamen keine Gespräche mit den armen Frauen und Männern (Stakeholder) selbst zustande – ein Tatbestand, der sich nur durch Zeitknappheit und mit den knappen Ressourcen rechtfertigen lässt. Aus denselben Gründen gab es auch nur wenige Überprüfungsmöglichkeiten der Informationen. Die Gesprächspartner haben sich im Allgemeinen als Vertreter ihrer Institution, Organisation oder ihres Ministeriums angesprochen gefühlt und so geäußert. Wenn ihre Meinungen hier zu Aussagen über eine politische Linie der jeweiligen Institution oder des Landes verallgemeinert werden, geschieht das, um politische Ansätze und Trends herauszustellen und diese im Sinne der Fragestellung vergleichen zu können. Irrtümer und ungerechtfertigte Pauschalierungen liegen allein in der Verantwortung des Autors.

3. Übersicht über die Gesprächspartner und Organisationen

In Cotonou / Benin:

1. Frau Claude Leroy: Country Economist, The World Bank
2. Herr Ignace Alagnon: Coordonateur PRSP, Ministère des Finances
3. Herr Claude d´Almeida: President ONG-Espace Liberal, Membre de la Commission Nationale de Suivi du DSRP-Benin
4. Herr Raymond B. Goudjo: Institut des Artisans de Paix

In Abidjan / Côte d´Ivoire:

1. Herr Friedrich W. Nagel: Chef de Delegation, Delegation de la Commission Européenne en République de Côte d´Ivoire
2. Frau Alexandra Bensch: Membre de Delegation, Delegation de la Commission Européenne en République de Côte d´Ivoire
3. Herr Claude Eyzat: Membre de Delegation – Appui à la société civile, Delegation de la Commission Européenne en République de Côte d´Ivoire
4. Herr Lanciné Diaby: Secrétaire Permanent du DSRP-RCI, Ministère du Plan

In Accra / Ghana:

1. Herr Kofi Marah: Evaluation of PRSP, The World Bank
2. Herr Schön: GTZ-Büro/Accra
3. Frau Comfort Ofori: Catholic Mothers in Action
4. Herr Charles K. Ashun: Executive Secretary, National Catholic Secretariat
5. Herr Dr. King D. Amoah: ECASARD

In Lomé / Togo:

1. Herr Semodji: Rapporteur du Groupe de Travail DSRP, Ministère des Finances
2. Herr Michael Detscher: OCDI, Entwicklungsbüro der katholischen Kirche und CARITAS
3. Herr Robert Eguida: Spécialiste du Développement Social, Banque Mondiale
4. Association d´Aide et d´Appui aux Populations Rurales et aux Jeunes Déshérités (3APRJ)

ANHANG

Anhang A

Auszug aus

„Partnerschaft mit den Armen. Wechselseitige Verpflichtungen in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit.“ Eine Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“. Herausgegeben von der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz, ISBN 3-932535-72-3, Bonn, März 2004, S. 22-24.

2.3 Partizipation

Der hier dargelegte ethische Ansatz impliziert eine Weltsicht, in deren Zentrum die konkreten Menschen stehen. Daraus ergibt sich als grundlegender ethischer Imperativ: Mittelpunkt, Träger und Ziel aller Entwicklung müssen die Menschen selbst sein. Dies impliziert sowohl Rechte wie umgekehrt auch entsprechende Verantwortung.

Wenn dem so ist, dann muss Entwicklung immer primär "Entwicklung von unten" sein, d. h. eine Entwicklung nicht nur für, sondern auch mit und durch die Menschen selbst, besonders die Armen und die "Anderen" mit ihrer eigenen sozio-kulturellen Identität. Das völlige Ausgeschlossenheit von Teilnahme und Teilhabe an Entwicklung ist nämlich eine Form fundamentalen Leides, weil es als Unfreiheit, Ungerechtigkeit und Diskriminierung erfahren wird.

Weiter sprechen auch pragmatische Gründe für die Partizipation möglichst vieler Menschen am Entwicklungsprozess. Sie nämlich sind es, die letztlich die notwendige Arbeit leisten müssen. Es geht um die aktive Mitbestimmung und Mitgestaltung politischer Maßnahmen und Hilfsprogramme und damit der Verbesserung der eigenen Lebensbedingungen, und zwar bereits bei der Entscheidungsfindung und nicht erst bei der Durchführung. Nur dann werden sich die Menschen vor Ort auch mit solchen Projekten identifizieren (ownership) und das nötige Selbstvertrauen in ihre eigenen Möglichkeiten finden. Umgekehrt sind auf lange Sicht ohne das Mitwirken gerade der "kleinen Leute" alle Entwicklungsanstrengungen vergeblich.

Partizipation ist schließlich eine entwicklungssoziologische Forderung, weil echte Entwicklung als dauerhafter und tief reichender sozio-kultureller Transformationsprozess unabdingbar ein Mitwirken der Bevölkerung und einen allmählichen Wandel ihrer Ein-

stellungen und Verhaltensweisen verlangt. Solange die betroffenen Menschen und vor allem die Armen nicht ernst genommen werden, sondern sozial wie politisch ausgeschlossen bleiben, werden sie sich mit guten Gründen solchen Veränderungen verweigern.

Es ist sicherlich nicht einfach, Entwicklung und die dafür notwendigen politischen Prozesse so zu organisieren, dass ein Höchstmaß an Beteiligung möglich wird. Aber alle Entwicklungspolitik, ob privat, staatlich oder international, muss dazu beitragen, die strukturellen Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass die Armen selbst etwas für die Verbesserung ihrer Lebenssituation tun können. Denn die betroffenen Menschen kennen ihre Nöte und Lebensumstände am besten, haben das größte Interesse an einer Verbesserung ihrer Lage und verfügen meist über reiche praktische Erfahrung bei der Lösung ihrer Alltagsprobleme. Ihre aktive Partizipation mit dem Ziel, das vorhandene Eigenpotenzial zu fördern, ist daher der Schlüssel für eine erfolgreiche Entwicklungspolitik. Unterstützung, zumal wenn sie von außen kommt, sollte die Rahmenbedingungen verbessern und darüber hinaus möglichst nur Starthilfe leisten, um nicht auf Dauer die Eigeninitiative zu lähmen und die Selbstachtung zu beeinträchtigen.

Wenn Partizipation eine durchgehende Dimension aller Entwicklung sein soll, dann darf keine Gruppe und kein Einzelner von der Teilnahme und Teilhabe ausgeschlossen werden. Insofern verlangt sie sowohl die Solidarität der Armen untereinander als auch ein Mindestmaß an Solidarität der Reichen mit den Armen. Beides setzt einen schwierigen Lernprozess voraus. Viele Arme müssen erst mühsam lernen, dass der Erfolg solidarischer Zusammenarbeit und gemeinsamen Handelns von vielen Faktoren wie Partizipation (Motivation), Konsens und Einsatzbereitschaft abhängig ist. Die Reichen (Länder), die meist wenig über die Lebensverhältnisse der Armen (Länder) wissen, müssen erst das nötige Bewusstsein für deren Lage und ihre berechtigten Interessen gewinnen. Nur so kann das für Entwicklung notwendige Maß an Gemeinsamkeiten in einer Gesellschaft als eine grundlegende Form von 'Sozialkapital' zustande kommen.

Das Bemühen um Partizipation verlangt aber zugleich auch Nüchternheit und Realismus im Hinblick auf die Einschätzung der Eigenkräfte der Menschen, besonders der Armen. Es muss die Grenzen der Fähigkeit zur Teilnahme und Selbsthilfe wahrnehmen. Man darf nicht einem Wunschdenken verfallen, so als ob man es mit Menschen zu tun hätte, die nur Stärken, nicht aber auch Schwächen hätten. Auch die gewöhnliche Bevölkerung, die Zivilgesellschaft und die Armen sind oft voreingenommen und unwissend, und auch unter ihnen gibt es Gruppenegoismus, Missbrauch von Macht und Korruption.

Anhang B

Auszug aus:

„Gerechtigkeit für alle. Zur Grundlegung kirchlicher Entwicklungsarbeit.“

Deutsche Kommission Justitia et Pax, ISBN 3-928214-22-5, Bonn, November 1991,
S. 26-32.

1.3 Kirchliche Soziallehre und Entwicklung

Globale Perspektive

Die kirchliche Soziallehre, wie sie als Folge der "Sozialen Frage" des 19. Jahrhunderts neu formuliert wurde, war zunächst auf die Industrieländer bezogen. Nach dem Zweiten Weltkrieg weitet sich ihr Blick auf die Menschheit in der Einen Welt. Die Fragen der Entwicklung rücken auf die Tagesordnung.

Als im 19. Jahrhundert die Länder Europas und Nordamerikas durch die Folgen der Industrialisierung unter frühkapitalistischen Vorzeichen erschüttert wurden, antwortete die Kirche, indem sie die katholische Soziallehre neu formulierte. Die Herausbildung einer kleinen Gruppe von Besitzenden und die fortschreitende Verelendung der weitgehend rechtlosen neuen Klasse des Industrieproletariats hatten eine neue "Soziale Frage" aufgeworfen, die Frage nach der sozialen Gerechtigkeit neu gestellt. Die erste Sozialenzyklika "Rerum novarum" (1891) zeigt bereits, wie die Antwort gewonnen wird: Aus der Natur des Menschen werden die Prinzipien der gesellschaftlichen und staatlichen Ordnung abgeleitet, die konkreten gesellschaftlichen Verhältnisse werden beschrieben und analysiert, und aus beidem zusammen werden praktische Konsequenzen gezogen, wie der aktuellen Situation zu begegnen sei.

War die kirchliche Sozialverkündigung anfangs und dann noch jahrzehntelang vor allem auf die Industrieländer und deren soziale Fragen bezogen, so weitet sich nach dem Zweiten Weltkrieg der Blick. Die zunehmende wirtschaftliche und politische Kooperation und Verflechtung, die Entkolonisierung, der Eintritt der neuen unabhängigen Länder in die internationale Staatengemeinschaft, die weltweite Kommunikation und Begegnung der Kulturen machen die, Entwicklung der Menschheit und aller Menschen in der Einen Welt zum Thema. Hunger und Not von Millionen und Abermillionen Armer und Unterdrückter werden zur neuen Internationalen Sozialen Frage.

In den beiden Sozialenzykliken von Papst Johannes XXIII. "Mater et magistra" (1961) und "Pacem in terris" (1963) sowie in den Dokumenten des Zweiten Vatikanischen

Konzils gewinnt diese Wende zur weltweiten Perspektive ihren ersten universalkirchlichen Ausdruck: "Wenn nun die wechselseitigen Beziehungen der Menschen in allen Teilen der Welt heute so eng geworden sind, dass sie sich gleichsam als Bewohner ein und desselben Hauses vorkommen, dann dürfen die Völker, die mit Reichtum und Überfluss gesättigt sind, die Lage jener anderen Völker nicht vergessen, deren Angehörige mit so großen inneren Schwierigkeiten zu kämpfen haben, dass sie vor Elend und Hunger fast zugrunde gehen und nicht in angemessener Weise in den Genuss der wesentlichen Menschenrechte kommen" (MM157).

Die Fragen der Entwicklung sind damit auf die Tagesordnung der kirchlichen Soziallehre gerückt. Beginnend mit "Populorum progressio" (1967), rückt Papst Paul VI. neben der Entwicklungshilfe die Reform der weltwirtschaftlichen Strukturen in den Vordergrund und weist das kirchliche Entwicklungsengagement als Teil eines umfassenden Verständnisses von Evangelisierung aus (vgl. "Evangelii nuntiandi" 31, 1975). In den Sozialzyklen "Sollicitudo rei socialis" (1987) und "Centesimus annus" (1991) von Papst Johannes Paul II. werden diese Ansätze fortgeführt, erweitert und vertieft. Zunehmend wird auch der Zusammenhang zwischen Weltfrieden und Entwicklung betont. So bezeichnet die Deutsche Bischofskonferenz in "Gerechtigkeit schafft Frieden" (1983) das Entwicklungsengagement neben der Förderung der Menschenrechte und der Schaffung einer globalen Friedensordnung als wesentliches Element einer zeitgemäßen Förderung des Friedens.

Entwicklung des ganzen Menschen und aller Menschen

Der kirchliche Leitbegriff für die Verwirklichung der "Einen Welt" heißt ganzheitliche Entwicklung des Menschen. Sie greift über wirtschaftliches Wachstum hinaus und bezieht Werte und Güter ein, die Wirtschaft und Politik nicht hervorbringen können.

Entwicklung - das heißt: Bewegung, Prozess, Veränderung. Wenn die kirchliche Verkündigung die Internationale Soziale Frage unter das Leitmotiv der Entwicklung - oder auch der Befreiung - stellt, so betont sie damit den Übergang von einem eher statischen zu einem mehr dynamischen Verständnis der Gesellschaft und der Menschheit insgesamt (vgl. GS 5). Die in der katholischen Soziallehre erarbeiteten Prinzipien werden darum nicht belanglos. Vielmehr erschließen sich von ihnen her, auf die konfliktreichen gesellschaftlichen Wandlungen bezogen und angewandt, Maßstäbe, um Ziel und Wege des Verlaufs der Entwicklung zu bestimmen.

Der kirchliche Leitbegriff für die Verwirklichung der "Einen Welt" heißt ganzheitliche oder integrale Entwicklung. Er wurde vor allem in den großen sozialen Lehrschreiben Papst Paul VI. und Johannes Paul II. entfaltet. Auch für die Entwicklungsarbeit der Kirche

in der Bundesrepublik Deutschland ist er maßgebend geworden (vgl. EF 1. 2. 1).

Grundlage dieses Leitbegriffs ganzheitlicher Entwicklung ist die Personwürde des Menschen. Nach diesem "obersten Grundsatz" der kirchlichen Soziallehre "muss der Mensch der Träger, Schöpfer und das Ziel aller gesellschaftlichen Einrichtungen sein. Und zwar der Mensch, sofern er von Natur aus Mit-Sein angelegt und zugleich zu einer höheren Ordnung berufen ist, die die Natur übersteigt und diese zugleich überwindet" (MM 218). Die Bemühungen der Entwicklung müssen deshalb darauf gerichtet sein, die menschliche Person in all ihren Dimensionen zu schützen und deren Entfaltung zu fördern. Ziel ist die Entwicklung des ganzen Menschen und - da jedem Menschen die Personwürde eigen ist - aller Menschen (vgl. PP 43).

Daraus folgt: "Entwicklung ist nicht einfach gleichbedeutend mit wirtschaftlichem Wachstum" (PP 14). Zwar besitzt sie "eine notwendige wirtschaftliche Dimension, ... weil sie ja der größtmöglichen Zahl der Erdenbewohner die zum 'Sein' unerlässlichen Güter zur Verfügung stellen muss", aber sie erschöpft sich nicht darin (SRS 28). Eine menschengerechte Entwicklung kann nicht "ohne die geschuldete Rücksicht für die soziale, kulturelle und geistige Dimension des Menschen erreicht" werden (SRS 9). "Wenn Einzelmenschen und Gemeinschaften nicht die moralischen, kulturellen und geistigen Erfordernisse gewissenhaft respektiert sehen, die auf der Würde der Person und auf der eigenen Identität einer jeden Gemeinschaft, angefangen bei der Familie und den religiösen Gesellschaften, gründen, dann wird sich alles übrige ... als ungenügend und langfristig als verachtenswert erweisen". Deshalb ist ein "Entwicklungstyp nicht wirklich des Menschen würdig, der nicht auch die persönlichen und gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Menschenrechte, die Rechte der Nationen und Völker eingeschlossen, achten und fördern würde" (SRS 33).

Gerade im Rückblick auf die vorwiegend sozioökonomisch angelegten Entwicklungsstrategien vergangener Jahrzehnte zeigt sich für die Kirche, dass die technisch - industrielle Entwicklung "kein gradliniger, fast automatischer und von sich aus grenzenloser Prozess (ist), als ob das Menschengeschlecht unter gewissen Bedingungen auf eine Art unbegrenzter Vollkommenheit zueilen könnte" (SRS 27). Um die menschliche Person in diesem Sinn wirklich ganzheitlich zu fördern, ist die Entwicklung auf Werte und Güter angewiesen, welche die Wirtschaft nicht hervorbringen kann. Sie ist abhängig von Voraussetzungen, welche die Politik allein nicht gewährleisten kann. Und sie ist verwiesen auf Ziele, die der Wissenschaft und Technik allein nicht zugänglich sind (vgl. PP 21).

Die Kirche tritt also für eine Entwicklung ein, welche die verschiedenen Dimensionen der menschlichen Person voll berücksichtigt. Diese Dimensionen sind aufeinander bezogen: Sie bedingen sich wechselseitig und müssen daher gemeinsam entfaltet werden. Herrscht ein Element vor oder wird die Entwicklung nur auf ein Element reduziert, so wird auch diese einseitige Entwicklung nicht gelingen.

Solidarität

Die Internationale Soziale Frage kann ohne weltweite Solidarität nicht gelöst werden. Neue Allianzen dieser Solidarität sind nötig, um den Entwicklungsprozess voranzutreiben, nicht zuletzt auch um die weltwirtschaftlichen Ungleichgewichte zu beseitigen. Die Kirche bekennt sich zu einer "vorrangigen Option für die Armen".

Eines der Fundamente der kirchlichen Soziallehre ist das Prinzip der Solidarität. Solidarisches Handeln erkennt die personale Würde des Anderen an und zielt darauf, soziales Leben so zu gestalten, dass Menschen sich als Subjekt ihrer individuellen Entwicklung und Entfaltung erfahren und darin einander zum Nächsten werden können. In solidarischem Handeln liegt eine ursprüngliche Weise der Verwirklichung von Gerechtigkeit: Es richtet sich sowohl gegen einen Individualismus, der die Sozialgebundenheit des Menschen leugnet, wie gegen kollektivistische Vorstellungen, die die Individualität eines jeden Menschen ersticken lassen.

Solidarisches Handeln ist von jedem einzelnen gefordert. Die Solidarität muss sich jedoch auch in sozialen Strukturen manifestieren, die den "Strukturen der Sünde" wie Papst Johannes Paul II. die oft menschenverachtenden und ausbeuterischen Verhältnisse immer wieder nennt, gegenüberstehen und sie überwinden. Sie fordert einen Abbau gesellschaftlicher Ungleichgewichte, die gerade den Schwächeren größere Lasten aufbürden als den Starken.

Die Internationale Soziale Frage kann ohne die Bereitschaft zur weltweiten Solidarität nicht gelöst werden, denn die Solidarität ist "der Weg zum Frieden und zugleich zur Entwicklung" (SRS 39). Sie ist der Weg zum "Gemeinwohl der Welt" (EF 1.1.1), das in der "geistigen und menschlichen Entwicklung aller" (PP 76, SRS 10) besteht.

Deshalb ermutigt die Kirche zur Bildung "neuer Allianzen der Solidarität" (ICFB): sowohl zwischen den Armen als auch zwischen Reichen und Armen, auf individueller, nationaler und internationaler Ebene. Dabei findet die Solidarität zwischen den Nationen ihr Ziel und ihren angemessenen Ausdruck in einem "wirklich internationalen System ...", das sich auf die Grundlage der Gleichheit aller Völker und auf die notwendige Achtung ihrer legitimen Unterschiede stützt" (SRS 39).

Denn auch institutionelle Rahmenbedingungen sind nötig, um den gerechten politischen, wirtschaftlichen und technologischen Austausch weltweit zu sichern und zu fördern. Wenn die heutige "Situation ... internationalen Ungleichgewichtes" überwunden werden soll, in der lediglich die wirtschaftsstarke Staaten des Nordens ihre Interessen durchsetzen können, muss deshalb ein "höherer Grad internationaler Ordnung" angestrebt werden (SRS 43). Es geht um die Notwendigkeit, auch auf internationaler Ebene "eine Wirtschaft aufzubauen, die das Funktionieren des Marktes am Gemeinwohl ori-

entiert", d. h. die für die Armen - ob Einzelperson oder Nation - Bedingungen schafft, die es ihnen ermöglichen, ihre Lage durch eigene Anstrengungen zu verbessern (vgl. CA 52).

Das bestehende Weltwirtschaftssystem kann solange weder als gerecht noch als marktwirtschaftlich - im Sinn von sozial verpflichteter Marktwirtschaft - bezeichnet werden, solange gleiche Startchancen fehlen, einschließlich der institutionellen Voraussetzungen, und solange Leistungsaustausch und Güterverteilung so wenig ausgewogen sind. Die Kirche mahnt in diesem Zusammenhang tiefgreifende Reformen an, die das internationale Handelssystem, das Weltwährungs- und Weltfinanzsystem, den Technologietransfer und die Struktur der internationalen Organisationen betreffen (vgl. SRS 43).

Mehr noch als andere müssen wir als Kirche uns selbst den Forderungen weltweiter Solidarität unterstellen. Solidarität ist vor allem gegenüber jenen notwendig, die ihrer besonders bedürfen. Deshalb bekennt sich die ganze Kirche, inspiriert vom Zeugnis der lateinamerikanischen Kirche, zu einer "vorrangigen und solidarischen Option für die Armen" (PUEBLA 1134). Diese Option darf sich nicht in bloß unverbindlichem Wohlwollen gegenüber den Benachteiligten in der Ferne erschöpfen. Vielmehr verweist sie uns, indem sie uns zu solidarischem Einsatz für politische und soziale Gerechtigkeit und gegen Unterdrückung in ihren vielfältigen Erscheinungsformen herausfordert, an die Seite der Armen mit ihren Leiden und Hoffnungen, Erfahrungen und Kämpfen (vgl. 3.2.1).

Gerechtigkeit, Frieden, Bewahrung der Schöpfung

In der Bundesrepublik hat sich die "Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung" seit längerem als ökumenisches Dialogforum bewährt. Im Ökumenischen Prozess für Gerechtigkeit, Frieden und Bewahrung der Schöpfung haben die Kirchen übereinstimmend dazu aufgefordert, diese Menschheitsfragen in ihrer krisenhaften Schärfe und in ihrer wechselseitigen Verschränkung zu sehen sowie gemeinsame Antworten darauf zu finden.

Die Überlebensfragen der Menschheit sind - vor allem in den letzten Jahren - auch in den Mittelpunkt des ökumenischen Gesprächs der christlichen Kirchen getreten. In der Bundesrepublik hat sich die "Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung" (GKKE) bereits seit längerem als ein tragfähiges Dialog- und Aktionsforum der Kirchen bewährt. Der Ökumenische Prozess für Gerechtigkeit, Frieden und Bewahrung der Schöpfung hat - nicht zuletzt auch durch seine Versammlungen in Stuttgart (1988), Dresden/Magdeburg/Dresden (1988-89), Basel (1989) und Seoul (1990) - diese Themen dann verstärkt ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. Was hier geschieht, ist nicht nur für die ge-

sellschaftliche Wirksamkeit der Kirche von Belang. Im ökumenischen Dialog empfangen die einzelnen Kirchen auch voneinander neue Impulse. In der Begegnung mit anderen Traditionen wird das eigene Verständnis kritisch herausgefordert, die eigene Lehre und Praxis muss sich neuen Anfragen stellen.

So sind - über die vielfältigen Einzelaussagen und praktischen Empfehlungen hinaus - in den Konsens-Dokumenten des Ökumenischen Prozesses einige grundlegende Erkenntnisse formuliert worden, die für Verkündigung, Lehre und konkrete Aktionen der Kirche richtungsweisend sind:

- Angesichts der globalen Probleme unserer Zeit dürfen die Möglichkeiten der Christen und der Kirchen zum gemeinsamen Zeugnis nicht unausgeschöpft bleiben: "Wir sind überzeugt, dass sich die Christen auf allen Ebenen des kirchlichen Lebens zusammentun müssen, um eine gemeinsame Antwort auf die Bedrohung zu finden, die über der Zukunft der Menschheit hängt. Ihr Zeugnis und Leben ist von entscheidender Bedeutung" (BASEL 4).
- Alle Bemühungen der Christen und der Kirchen können nur dann glaubwürdig sein, wenn sie den Mut zur Selbstkritik aufbringen: "Zu lange waren wir blind gegenüber der Tragweite und den Forderungen des Evangeliums im Blick auf Gerechtigkeit, Frieden und Bewahrung der Schöpfung. Gemeinsam mit anderen brauchen wir einen neuen Anfang" (BASEL 42, vgl. 41-45).
- Übereinstimmend haben die Kirchen dazu aufgefordert, die Menschheitsfragen, die mit den Begriffen Gerechtigkeit, Frieden und Umwelt angesprochen werden, in ihrer weltumspannenden Dimension, ihrer krisenhaften Schärfe und ihrer wechselseitigen Verschränkung zu sehen: "Wir sind zunehmend mit ineinander verflochtenen Problemen konfrontiert, die das Überleben der Menschheit gefährden. Zusammengenommen stellen sie eine globale Krise dar" (BASEL 8). Unsere Verantwortungsfähigkeit als Christen und als Kirche bemisst sich daran, ob wir dem Niveau dieser Herausforderungen gerecht werden.
- Das wachsende Verständnis für die Interdependenz der großen Menschheitsfragen, das im Ökumenischen Prozess klar zum Ausdruck kam, hat dazu geführt, dass die lange übersehenen Umweltprobleme im Rahmen der Soziallehre und der Entwicklungsarbeit der Kirche stärker beachtet werden. Neben den menschenrechtlichen, sozialen, politischen und kulturellen Aspekten wird zunehmend auch die ökologische Dimension von Entwicklung wahrgenommen. Die Einsicht wächst, dass dort, wo die natürlichen Lebensgrundlagen zerstört werden, auch die Entwicklungschancen verloren gehen.

Die Vorbereitung der vorliegenden Erklärungen erfolgte durch die Projektgruppe ‚Armenorientierung als entwicklungspolitische Strategie‘ der Deutschen Kommission Justitia et Pax.

Der Projektgruppe gehören an:

Manfred Sollich (Vorsitz)	Moderator Sachbereich Entwicklung der Deutschen Kommission Justitia et Pax
Magdalena Bogner	Kath. Frauengemeinschaft Deutschland
Norbert Bolte	Adveniat
Prof. Dr. Ronald Clapham	Universität Gießen
Armin Ehl	Missio
Bert Degenhart	Zentralkomitee der deutschen Katholiken
Dr. Ulrich Füßer	Misereor
Dr. Hildegard Hagemann	Geschäftsführung der Projektgruppe
Dr. Gero Jentsch	ehemals Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
Dr. Ulrich Koch	Misereor
Br. Jürgen Neitzert ofm	Koordination Gerechtigkeit und Frieden der Mitteleuropäischen Franziskanerprovinzen
P. Dr. Othmar Noggler Cap.	Ludwigskolleg
P. Karl Oerder	Missionsprokur der Salesianer
Dr. h.c. Karl Osner	ehemals Exposure- und Dialogprogramm e.V. (EDP)
Dr. Rolf Schumacher	Zentralkomitee der deutschen Katholiken
Anne Sturm	Association International de Charité
Hubert Tintelott	Internationales Kolpingwerk
Peter Weiß MdB	Deutscher Bundestag
Ständiger Gast: Dr. Jürgen Hambrink	Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Für die wissenschaftlich empirische Vorarbeit danken wir insbesondere

Herrn Dr. Walter Eberlei, INEF, für die Erstellung der Studie „Partizipation in der Armutsbekämpfung. Mindeststandards für zivilgesellschaftliche Beteiligung in nationalen PRS-Prozessen“, ISBN 3-93253558-8, Deutsche Kommission Justitia et Pax, 2002

Herrn Sylvanus B. Agbahey, Universität Münster, dessen Studie „Partizipation der Zivilgesellschaft in PRS-Prozessen in Westafrika. Erfahrungen aus Benin, Côte d’Ivoire, Ghana und Togo“ hier zur Erstveröffentlichung kommt.