

**PRSP –
Chancen und Grenzen
zivilgesellschaftlicher
Beteiligung**

2015
im Gespräch

IMPRESSUM

HERAUSGEBER

Verband Entwicklungspolitik deutscher
Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)
Kaiserstr. 201
D-53113 Bonn
Tel.: 0228/94677-0
Fax: 0228/94677-99
E-Mail: sekretariat@venro.org
Internet: www.venro.org

VENRO-Büro Berlin

Klaus Wardenbach
Ziegelstr. 30
D-10117 Berlin
Tel.: 030/280466-70
Fax: 030/280466-72
E-Mail: berlin@venro.org
Internet: www.2015.venro.org und www.prsp-watch.de

IN ZUSAMMENARBEIT MIT

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Geibelstraße 41
D-47057 Duisburg
Tel.: 0203/379-4423 (Dr. Walter Eberlei)
Fax: 0203/379-4425
E-Mail: walter.eberlei@uni-duisburg.de
Internet: www.inef.de

Mit finanzieller Unterstützung des Bundes-
ministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung (BMZ)

REDAKTION

Klaus Wardenbach (V.i.S.d.P.)

FOTOS

Birte Rodenberg (Titel, S. 7, 11, 12),
Kindernothilfe/C. Engel (Titel, S. 15, 16, 18)

SATZ & LAYOUT

Just in Print, Bonn

DRUCK

Druckerei Leppelt, Bonn

Bonn und Berlin, Februar 2003

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 4

von Jörg Seifert-Granzin

Beteiligung der Zivilgesellschaft an PRS-Prozessen:

Anspruch und Wirklichkeit klaffen auseinander 6

von Walter Eberlei und Gertrud Falk

PRSP als Chance zur Durchsetzung von Gender-Interessen? 10

von Birte Rodenberg

Beteiligung der Zivilgesellschaft

an der Erstellung des PRSP – Länderbeispiele 15

Bolivien 15

Honduras 16

Kenia 16

Ruanda 17

Sambia 18

Uganda 19

Anhang

Glossar 20

Staaten mit PRSP und

vorläufigem PRSP (Interim-PRSP-Staaten) 21

Die Erweiterte HIPC-Initiative 22

Das VENRO-Projekt »Perspektive 2015« 23

Einleitung

4

Gäbe es einen Wettbewerb zur erfolgreichen Verbreitung von Akronymen, PRSP würde ihn mit Abstand gewinnen. Kein anderes Konzept war so bestimmend für die entwicklungspolitischen Debatten in Industrie- und Entwicklungsländern wie die sog. Poverty Reduction Strategy Papers. Dem Anspruch nach verbinden Weltbank und IWF mit diesem Konzept einen fundamentalen Perspektivwechsel: War die Kreditvergabe an hochverschuldete arme Länder (HIPC) bis Mitte 1999 an enge wirtschaftspolitische Auflagen der Strukturanpassung geknüpft, ist seitdem die Vorlage von Armutsbekämpfungsstrategien (zusätzliche) Bedingung für einen weiteren Schuldenerlass und konzessionäre Kredite seitens der bi- und multilateralen Gläubiger. Und nicht nur das. Die Strategien selbst sollten gemäß den Vorgaben von Weltbank und Währungsfonds in nationaler Eigenverantwortung und unter Beteiligung von Zivilgesellschaft wie dem Privatsektor entstehen. Inwieweit PRS-Prozesse den Prinzipien »Ownership« und Partizipation genügen, ist nur eine der Kontroversen zwischen Gebern, Schuldnerländern und Zivilgesellschaft.

Der Perspektivwechsel markiert zugleich das Scheitern der Strukturanpassungsprogramme alter Provenienz. Bankintern wurde er Mitte der 90er Jahre mit einer Reihe von Studien eingeläutet, die den Bretton Woods-Töchtern attestierten, beim Abbau der internationalen Verschuldung und der Armutsbekämpfung die selbstgesteckten Ziele nicht zu erreichen. Zugleich gerieten beide durch die Kritik der Zivilgesellschaft in Nord und Süd – manifest in der internationalen Kampagne Jubilee 2000 – aber auch seitens des ökonomischen Mainstreams unter Druck. Mit den althergebrachten Rezepturen ließ sich weder ein substanzielles Wirtschaftswachstum anstoßen noch die Armut mindern. Die mit dem PRS-Prozess begonnene Verbindung von armutorientierter Politik mit einem wesentlichen Schuldenabbau soll den Weg aus dieser Sackgasse weisen.

Mit dem Perspektivwechsel erlebt die Entwicklungsplanung eine unerwartete Renaissance. Wirtschaftliche und soziale Zielsetzungen sollen miteinander verzahnt, um Struktur- und fiskalpolitische Vorgaben ergänzt und durch die Restrukturierung der Außenverschuldung abgesichert werden. Im Idealfall entsteht aus dem partizipativen Zusammenspiel aller relevanten Akteure (Staat, Zivilgesellschaft, Privatsektor, Geber) das PRSP. Ein sol-

cher planerischer Kraftakt bindet Ressourcen. Um den Ländern ausreichend Zeit für eine umfassende Planung zu lassen, akzeptieren IWF und Weltbank zunächst eine vorläufige Planungsgrundlage (Interim-PRSP). Beide Institutionen nehmen mit dem Joint Staff Assessment gemeinsam dazu Stellung, ihre Exekutivgremien segnen das Papier ab. Findet das PRSP bzw. Interim-PRSP Zustimmung, hat das HIPC-Land den sog. *Decision Point* erreicht; ihm werden Schuldenerleichterungen bzw. weitere konzessionäre Kredite zugesagt. Poverty Reduction Support Credits (PRSC) der Weltbank und Mittel aus der Poverty Reduction Growth Facility (PRGF) des Währungsfonds sollen die erforderlichen Reformen absichern, Wachstum stimulieren und die Armut mindern. Das Land hat nun ein Jahr Zeit, die im PRSP darlegten Maßnahmen umzusetzen. Stellen die Bretton-Woods-Institutionen dann die erfolgreiche Umsetzung fest, erreicht das Land den sog. *Completion Point*: Die Schuldenerleichterung kann nicht mehr zurückgenommen werden. Aus Sicht der Geber ist der Prozesscharakter der PRSPs entscheidend: Sie sollen keine statischen Dokumente sein, sondern im Lichte der Erfahrungen den sich verändernden Bedingungen periodisch angepasst werden. Dazu legt die Regierung des Schuldnerlandes alle 12 Monate einen *Progress Report* vor, der ggf. neue Prioritäten setzt.

Soweit der Idealverlauf. Im dritten Jahr nach Einführung dieses neuen Konzepts (November 2002) haben nunmehr 19 Länder ein PRSP und weitere 29 ein Interim-PRSP vorgelegt. Unter den HIPC-Ländern haben 6 den *Completion Point* und weitere 20 den *Decision Point* erreicht. Laut Weltbank beträgt der nominale Schuldenerlass dieser 6 Länder 13,34 Mrd. US-\$, der einem Nettogegenwartswert von 7,53 Mrd. US-\$ entspricht. Damit wird diesen 6 Ländern nominal rund die Hälfte der Schulden erlassen. Über dieses Ergebnis lässt sich streiten: Für die einen ist das Glas halbleer, für die anderen halbvoll. Mindestens ebenso kontrovers werden der Verlauf und das Ergebnis des jeweiligen PRSP-Prozesses beurteilt.

Schon die Wahrung der Schlüsselprinzipien des PRS-Prozesses – allem voran die breit angelegte Partizipation von Zivilgesellschaft und Privatsektor in allen operationellen Prozessstufen – gelingt in vielen Ländern nicht. Nicht wenige PRS-Prozesse beschränken sich auf die fall-

weise Konsultation ausgewählter Akteure. Und selbst wenn der PRS-Prozess in einem Land partizipativ angelegt ist, sitzt das Land nicht allein im »driver's seat«. Denn letztlich entscheiden die Exekutivgremien der Bretton-Woods-Institutionen über die Umsetzung der Armutsbekämpfungsstrategien. Dieser Mechanismus scheint auch zu einer »Schiere im Kopf« zu führen: Die ersten PRSPs zeigen, dass es nicht zu einer Abkehr von den makroökonomischen Paradigmen alter Prägung kommt. Vielmehr stehen in vielen PRSPs die Maßnahmen der Armutsbekämpfung unverbunden neben den wirtschaftspolitischen Vorgaben der Strukturanpassung, ohne dass die Auswirkungen dieser Wirtschaftspolitik auf die Sozialsektoren analysiert, geschweige denn hinterfragt würde. Dem entspricht auch ein bestimmtes Rollenverständnis, in dem staatliche Akteure der Zivilgesellschaft allenfalls ein Mitspracherecht bei der Prioritätensetzung in den Sozialsektoren Bildung, Gesundheit oder Ernährung zugestehen. In dieser »Arbeitsteilung« bleiben Abstimmungen über wirtschaftspolitische Prioritäten den staatlichen Akteuren vorbehalten.

Reibungsverluste entstehen allerdings nicht nur zwischen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren. Die Forderung nach Partizipation und Ownership wirft auch die Frage auf, welche Rolle der Legislative im PRS-Prozess zukommt. Bei der Festlegung neuer haushaltspolitischer Prioritäten können auch die Parlamente ins Hintertreffen geraten. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass in allen betroffenen Ländern die PRS-Prozesse in der Kritik stehen. Trotz aller konzeptioneller Defizite sollte jedoch nicht übersehen werden, dass diese Prozesse zumindest von ihrem Potential her die Chance eröffnen, zu einer wirksameren Armutsbekämpfung unter Einbeziehung aller relevanten Akteure und Sektoren zu gelangen. Außerdem unterliegen die Ergebnisse dieser Prozesse einer periodischen Überprüfung. Hier sind zivilgesellschaftliche Akteure gefordert, neue Prioritäten im PRS-Prozess zu verankern.

Die ist auch dringend geboten. Denn wichtige Querschnittsthemen, die eng mit Armutsbekämpfung verzahnt sind, werden in vielen PRSPs nur unzureichend berücksichtigt: Genderfragen, die Interdependenz zwischen Umwelt und Entwicklung, Institutionenbildung

und die Entwicklung einer demokratischen Rechtsordnung sind entscheidende Faktoren für eine wirksame Armutsbekämpfung. Vor diesem Hintergrund stellt sich eine doppelte Herausforderung: Zum einen sind zivilgesellschaftliche Akteure gefordert, die im Rahmen bestehender PRSPs vorgezeichneten Strategien auf ihre Armutswirkungen zu überprüfen. Zum anderen müssen die konzeptionellen Leerstellen in den jeweiligen Strategien benannt und schnellstmöglich gefüllt werden.

Der Erfahrungsaustausch innerhalb der zivilgesellschaftlichen Akteure in Nord und Süd spielt dabei eine besondere Rolle. Die vielfältigen Kommunikationskanäle zwischen Nord und Süd sind der Resonanzboden für eine wirksame Einflussnahme auf die weitere Umsetzung und Veränderung der PRSPs. Das Portal »www.prsp-watch.de« des Verbands Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) soll hierzu einen Beitrag leisten, in dem es die Fachöffentlichkeit, Journalisten, Wissenschaftlerinnen und Praktikerinnen der Entwicklungszusammenarbeit länderbezogen über den Stand der PRSP-Diskussion informiert. Die vorliegende Publikation ergänzt dieses Informationsangebot. Gertrud Falk und Walter Eberlei analysieren Reichweite und Grenzen der Partizipation in laufenden PRS-Prozessen, Birte Rodenberg überprüft, inwieweit diese Prozesse zur Durchsetzung von Gender-Interessen taugen. Diese Querschnittsperspektiven werden durch ausgewählte Länderprofile ergänzt. Den Autorinnen und Autoren sei an dieser Stelle herzlich für ihr Engagement gedankt.

PRS-Prozesse bergen Risiken, aber auch Chancen für den Entwicklungsprozess. Eingedenk der Ressourcen, die sie binden, wäre ihr Scheitern fatal. Der Weg zu mehr Kohärenz in der Entwicklungspolitik unter Wahrung der unterschiedlichen Rollen der Akteure wäre dann für lange Zeit verbaut. Staatliche, multilaterale, private und zivilgesellschaftliche Akteure sind sich dieser Risiken durchaus bewusst. Es bleibt zu wünschen, dass sie sich für neue Formen der Kooperation und Partizipation öffnen.

*Jörg Seifert-Granzin (Kindernothilfe, Duisburg),
Sprecher der VENRO-AG Internationale Finanzinstitutionen*

Gertrud Falk / Walter Eberlei

Beteiligung der Zivilgesellschaft an PRS-Prozessen: Anspruch und Wirklichkeit klaffen auseinander

6

In der großen Mehrzahl der ärmsten Länder sind in den vergangenen drei Jahren Prozesse zur Erstellung und Umsetzung von nationalen Strategien zur Armutsbekämpfung in Gang gesetzt worden. 48 Länder haben eine vorläufige Strategie (»Interim-PRSP«) oder bereits ein voll entwickeltes *Poverty Reduction Strategy Paper* (»Full-PRSP«) erstellt.¹ Während die Regierungen die Interim-PRSPs häufig im Alleingang verfassten, wurden die Zivilgesellschaften in allen Ländern in die Prozesse zur Erarbeitung der vollständigen PRSPs einbezogen. Da IWF und Weltbank für die Beteiligung gesellschaftlicher Akteure keine Mindeststandards gesetzt haben, sondern die Partizipation in Relation zu bisherigen partizipativen Praktiken im Lande bewerten, variiert das Spektrum von Partizipation in den Ländern erwartungsgemäß erheblich.

Ansprüche an wirkungsvolle Partizipation

Wirkungsvolle Partizipation ist wesentlicher Bestandteil von Entwicklung. Um wirkungsvoll sein zu können, muss sie bestimmte Bedingungen erfüllen:

a) Sie setzt *politikfähige Akteure* voraus. Diese benötigen unter anderem: umfassenden und rechtzeitigen Zugang zu relevanten Informationen; eine ausreichende Ressourcen-Ausstattung; 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 sein.

c) Sie erfordert demokratische *Legitimation*. Während Parlamente durch freie Wahlen legitimiert werden, gewinnt die Zivilgesellschaft ihre Legitimation durch eine sensorische Funktion, in dem sie – gesellschaftliche Problemlagen aufnehmend – politische Öffentlichkeit

schaft. Dieser legitimatorische Grund kann und sollte durch verschiedene Stützen abgesichert und verstärkt werden, z.B. Transparenz des eigenen Handelns; Vernetzung und Stärkung der repräsentativen Basis; 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 partizipativer Prozesse und Entscheidungen.

Intensität von 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.

Diese hier genannten Eigenschaften von Partizipation sind Voraussetzung dafür, dass Partizipation im Rahmen der PRS-Prozesse nicht nur eine Eintagsfliege bleibt, die nach Erstellung des PRSP wieder in Vergessenheit gerät. Mit anderen Worten: Notwendig ist *institutionalisierte Partizipation*. Institutionalisierte Partizipation kann definiert werden als ein auf Recht basierender, strukturell integrierter und legitimierter Prozess, durch den hinreichend qualifizierte politische Akteure Entwicklungsinitiativen mitgestalten und deren Umsetzung kontrollieren können.

1) Stand Januar 2003. Der besseren Lesbarkeit halber wird hier auf Literaturhinweise verzichtet. Einige Publikationen werden am Ende genannt. Für die Länderbeispiele wird außerdem auf die Website www.prsp-watch.de verwiesen, deren Länderprofile inhaltlich im *Institut für Entwicklung und Frieden* (INEF, Duisburg) von Gertrud Falk und Walter Eberlei erstellt und verantwortet werden – dort finden sich zahlreiche Quellenangaben.

Das Spektrum der Partizipation in den PRS-Prozessen

Das Spektrum der Partizipation in den bisherigen PRS-Prozessen ist breit gefächert und reicht von minimaler Information bis zu institutionalisierter Beteiligung an der Umsetzung von Strategien sowie von schwacher Legitimierung und rechtlicher Verankerung bis hin zu starker Ausprägung dieser Aspekte. Exemplarisch zeigen dies die folgenden Beispiele.

Ein niedriges Partizipationsniveau ist beispielsweise im PRS-Prozess im *Niger* zu beobachten. Eine nationale Zivilgesellschaft ist noch im Aufbau und verfügt nicht über ausreichende Ressourcen, Erfahrung und die Einbindung in (internationale) Netzwerke. Viele NRO sind erst in den letzten Jahren entstanden. NRO-VertreterInnen wurde zwar die Mitarbeit in Leitungsgremien des PRS-Prozesses zugestanden, ihre Rolle im Prozess insgesamt aber kaum beschrieben.

Ebenfalls einen schwachen Institutionalisierungsgrad, dagegen aber eine ausgeprägte Basisorientierung zeigt der PRS-Prozess in *Ruanda*. Er basiert auf traditionellen, dezentralen Partizipationsmethoden. Partizipation wird im ruandischen PRS-Prozess direkt mit Armutsbekämpfung verknüpft, indem die Regierung ein Programm zur Dezentralisierung umsetzt, mit dessen Hilfe Dorfgemeinschaften angeleitet werden, eigene Entwicklungsstrategien zu erarbeiten. Außen vor bleibt dabei jedoch die Mitarbeit der Zivilgesellschaft an Entwicklung, Implementierung und Monitoring von nationalen Regierungsprogrammen.

In *Tansania* achtete die Regierung auf eine ausgewogenere Beteiligung nach Regionen und Geschlechtern in den PRS-Workshops. Informationen zum PRSP wurden auch in lokalen Sprachen publiziert und landesweit verbreitet. Im Vorfeld der Erstellung des Fortschrittsberichts fanden zwischen Regierung und zivilgesellschaftlichen Akteuren auf nationaler Ebene mehrere Dialogveranstaltungen zur Bewertung des bisherigen PRS-Prozesses

statt. Dennoch bemängelten NRO die Oberflächlichkeit der Konsultationen. Sie sahen sich bei der Partizipation vor allem behindert durch zu enge zeitliche Vorgaben, mangelnde konzeptionelle Klarheit und fehlenden Zugang zu relevanten Dokumenten. Dem PRSP fehlt aus ihrer Sicht Glaubwürdigkeit, weil die Schlüsselreformen in den Bereichen Wirtschaft und strukturelle Anpassung außerhalb des PRS-Prozesses verhandelt wurden. NRO werden aber von der Regierung institutionell in das Monitoring des PRS-Prozesses integriert.

In *Honduras* hat sich die Zivilgesellschaft ebenfalls wesentlich stärker als in Niger und Ruanda in den PRS-Prozess eingebracht. Ein nationales NRO-Netzwerk führte eigenständig Konsultationen durch und erreichte die quantitative Ausweitung der Regierungskonsultationen. Zur institutionellen Verankerung des Partizipationsprozesses schuf die Regierung im Rahmen des PRS-Prozesses einen Konsultationsrat, in dem auch die Zivilgesellschaft vertreten ist. Auf lokaler Ebene sind verschiedene Institutionen zur verstärkten Partizipation der Zivilgesellschaft in der Implementierungsphase und dem Folgeprozess geplant, wie z.B. Entwicklungsräte oder Nachbarschaftskomitees. Dennoch werfen NRO der Regierung ähnlich wie in Tansania vor, dass die Zivilgesellschaft inhaltlich keinen Einfluss auf das PRSP hatte.

Der Partizipationsprozess in *Bolivien* knüpfte an den schon vorher initiierten Nationalen Dialog an, der allerdings von einigen starken zivilgesellschaftlichen Organisationen auf Grund schlechter Erfahrungen mit der Regierung boykottiert wurde. Dagegen brachte sich die Katholische Kirche und die von ihr wesentlich mitgetragene Kampagne Jubilee 2000 sehr stark in den PRS-Prozess ein und organisierte ein NRO-Netzwerk, das von unabhängigen BeobachterInnen als repräsentativ angesehen wird. Trotz des hohen Organisationsgrads der Zivilgesellschaft bemängelte diese jedoch, dass der Nationale Dialog von Seiten der Ministerien z.T. nur als Anhörung der Zivilgesellschaft verstanden wurde und nicht als Forum für Informationsaustausch. Neu ist die institutionelle Ver-



Mittelamerika:
Bewusstseinsbildung als Voraussetzung der politischen Beteiligung von Frauen.

ankerung des partizipativen Ansatzes von Politik in Bolivien durch das Gesetz über den Nationalen Dialog, das im Juli 2001 verabschiedet wurde. Diese gesetzliche Grundlage hatte jedoch in der ersten PRS-Phase keine Auswirkungen.

Am partizipativsten ist bisher der PRS-Prozess in Uganda verlaufen, dem von verschiedenen Seiten Modellcharakter zugesprochen wird. Die Regierung hat im Verlaufe des Prozesses die kompetente Mitarbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen zu schätzen gelernt und sich diesen immer mehr geöffnet. Die Zivilgesellschaft hat zur Koordination ihrer PRS-Arbeit eine Task Force gegründet, die auch das offizielle Konsultationskonzept mit erarbeitet hat. Im Zuge des PRS-Prozesses ist das *National Poverty Forum* entstanden, in dessen Rahmen Regierung, Geber und AkteurInnen der Zivilgesellschaft armutsrelevante Themen kontrovers diskutieren. Zivilgesellschaftliche AkteurInnen arbeiten ferner im Kontrollgremium zum *Poverty Action Fund (PAF)* mit, das den Einsatz der Mittel überwacht, die durch die Entschuldung frei werden bzw. durch neue konzessionäre Entwicklungshilfe aufgestockt werden. Politischer Druck der Zivilgesellschaft führte ferner zur Einrichtung der *Poverty Eradication Working Group*, in der Regierung und VertreterInnen der Zivilgesellschaft gemeinsam die armutsorientierte Fortschreibung der Sektorpläne und des Budgets überwachen.

Insgesamt kann – bei aller Vorsicht aufgrund Schwierigkeiten der Vergleichbarkeit – unterschieden werden zwischen

- wenigen Ländern mit vergleichsweise starker Partizipation (z.B. Uganda),
- einer größeren Gruppe von Ländern mit mittlerer Partizipation, in denen zivilgesellschaftliche Akteure im Vergleich zu früheren Prozessen deutlich bessere Teilhabemöglichkeiten hatten (z.B. Äthiopien, Bolivien, Burkina Faso, Gambia, Honduras, Kenia, Malawi, Mauretanien, Mosambik, Sambia, Tansania) und
- einer Gruppe von Ländern mit schwacher Partizipation (z.B. Guinea, Niger, Ruanda).

Chancen und Grenzen der Partizipation

Die dargestellten Beispiele machen Chancen der Partizipationsprozesse deutlich, die in der Stärkung von Zivilgesellschaft und Demokratie liegen und in einigen Ländern von einer aktiven Zivilgesellschaft genutzt wurden. Inwieweit sich dies auch tatsächlich auf die Reduzierung von Armut auswirken wird, bleibt abzuwarten.

Allerdings sind auch verschiedene Grenzen der Beteiligung sichtbar geworden. Festzuhalten ist einerseits ein

immanenter Widerspruch des neuen Konzepts: die PRSP-Länder sollen die Strategie der Armutsreduzierung und die Maßnahmen selbst über möglichst umfassende Partizipation bestimmen. Über die Strategie und die Maßnahmen wird jedoch von den Exekutivräten von IWF und Weltbank entschieden. Insbesondere der IWF begrenzt jeden Versuch, über Veränderungen makroökonomischer Rahmendaten nachzudenken: Die makroökonomischen Elemente der PRSP stimmen weitgehend mit früheren IWF-Auflagen überein. Andererseits liegen die Grenzen darin, dass Regierungen die Zivilgesellschaft zwar zu Stellungnahmen einladen, am Ende jedoch unabhängig davon ihre politischen Perspektiven durchsetzen (siehe z.B. Kritik in Tansania). Auch die Repräsentativität der bisherigen Beteiligungsprozesse ist begrenzt; z.B. werden NRO aus ländlichen Regionen nur marginal an den Prozessen beteiligt.

In vielen Fällen erweist sich die Zivilgesellschaft als zu schwach organisiert, um sich nennenswert Gehör zu verschaffen: Der Organisationsgrad der Zivilgesellschaft ist gerade in ärmsten Ländern gering, oft auf wenige NRO begrenzt und auf die Hauptstadt konzentriert.

Ein weiterer Hemmschuh der Partizipation sind mangelnde Kapazitäten auf Seiten der Zivilgesellschaften. So sind ihre Organisationen in vielen Ländern technisch und finanziell schlecht ausgestattet und kaum vernetzt. Zudem richten viele Organisationen ihre Blicke sehr stark auf ihre klassische Projektarbeit und weniger auf Chancen politischer Einflussnahme.

Ausblick

Um die Partizipationsprozesse langfristig zu verankern und umfassend wirkungsvoll werden zu lassen, müssen eine Reihe von Bedingungen verbessert werden. Zunächst müssen die internationalen PRSP-Entscheidungsverfahren verändert werden. Unter entwicklungspolitischen wie unter demokratisch-partizipationsorientierten Gesichtspunkten ist es nicht haltbar, dass die Exekutivgremien von IWF und Weltbank (in der die Industrieländer aufgrund ihrer kapitalbasierten Stimmenmehrheit die Politik bestimmen) die PRSPs »annehmen« – oder auch nicht. Dieses bisherige Verfahren nimmt den Entwicklungsländern ihr Recht auf Selbstbestimmung. Die völlige Abschaffung von Konditionen ist allerdings keine Alternative. Sie würde den immer wieder auch anzutreffenden korrupten bzw. allein auf den eigenen Machterhalt ausgerichteten Eliten zahlreicher Länder in die Hände spielen. Denkbar ist es, ein unabhängiges, paritätisch von Entwicklungs- und Industrieländern besetztes Gremium (unter Beteiligung der Zivilgesellschaft des betreffenden Landes) darüber entscheiden zu lassen, ob eine Armutsbekämpfungsstrategie als tragfähig und international förderungswürdig erscheint oder nicht. Auf der

Basis der Entscheidung dieses Gremiums könnten dann die bi- und multilateralen Geber ihre Finanzierungszusagen für Armutsbekämpfungsprogramme gründen.

Die Regierungen der Länder des Südens müssen partizipativen Strukturen ebenfalls mehr Raum geben und ihre rechtliche Verankerung vorantreiben. In der offenen Kooperation mit der Zivilgesellschaft muss die Kapazität der gesellschaftlichen Akteure schrittweise gestärkt werden. Das verlangt auch Eigenanstrengungen: Die Zivilgesellschaften könnten sich beispielsweise besser vernetzen (siehe Uganda oder Sambia) und ihren Blick stärker auf längerfristige politische Prozesse richten.

*Diplom-Sozialwissenschaftlerin Gertrud Falk und
Dr. Walter Eberlei,
Wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für
Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität
Duisburg-Essen*

Literaturhinweise

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

Eberlei, Walter (2002): Partizipation in der Armutsbekämpfung. Mindeststandards für zivilgesellschaftliche Beteiligung in nationalen PRS-Prozessen, Bonn: Justitia et Pax.

Eberlei, Walter/Siebold, Thomas (2002): Armutsbekämpfung in Afrika: Neue Ansätze oder alte Konzepte? (= INEF-Report, 64), Duisburg

Falk, Gertrud (2003): Poverty Reduction Strategy Papers – eine Chance zur Bekämpfung ländlicher Armut in Subsahara-Afrika? (erscheint 2003 als INEF-Report).

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

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

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

Oxfam (March 2002): Influencing Poverty Reduction Strategies: A Guide (www.oxfam.org.uk/policy/papers/prsguide/oxfamPRSGuide.doc, Zugriff 25.01.03)

Birte Rodenberg

PRSP als Chance zur Durchsetzung von Gender-Interessen?

10

Zu den Kriterien, die PRSP erfüllen sollen, gehört nicht nur die Sicherstellung einer breiten Beteiligung der Zivilgesellschaft, sondern auch die Berücksichtigung der mehrdimensionalen Struktur von Armut. PRSP sollen »umfassend« sein, indem sie – vor dem Hintergrund der jeweils länderspezifischen sozialen Armutsanalyse – makroökonomische Reformen mit sozialpolitischen Maßnahmen verbinden.

Als eine der zentralen Querschnittsaufgaben, die im Entstehungs- und Umsetzungsprozess von PRSP bearbeitet werden müssen, wird die Beseitigung der Ungleichheit zwischen den Geschlechtern herausgestellt, denn Armut ist nicht geschlechtsneutral. Die Mehrheit der ca. 1,3 Mrd. Menschen, die in extremer Armut leben, sind Frauen. Doch sind sie nicht nur quantitativ häufiger von Armut betroffen als Männer. Vielmehr haben sie aufgrund ihrer eingeschränkten politischen Rechte sowie einer geringeren Verfügungs- und Entscheidungsmacht weniger Chancen, sich aus Verarmung zu befreien. Auf der anderen Seite kommt ihnen gerade in armen Haushalten eine Schlüsselrolle bei der Überlebenssicherung der Familien zu.

Neuere politische Konzepte der internationalen Gebergemeinschaft spiegeln diese Erkenntnisse und erkennen an, dass soziale Ungleichheit bzw. die geringeren Einflussmöglichkeiten von Frauen auf gesellschaftliche Entscheidungsprozesse nachhaltige Armutsbekämpfung verhindern. Sollen Armutsbekämpfungsstrategien langfristig erfolgreich sein und zu einem breiten Wirtschaftswachstum führen, müssen sie die geschlechtsspezifisch unterschiedlichen Voraussetzungen und Interessen im Umgang mit Armut analysieren und in allen Handlungsfeldern berücksichtigen.

An dieses Verständnis einer erweiterten, nicht nur auf Einkommensarmut beruhenden, Armutsdefinition einerseits sowie an die Strategie des *Gender Mainstreaming* andererseits, knüpfen IWF und Weltbank mit dem PRSP-Konzept an. Anders als bei früheren Programmen der Weltbank, die primär auf die Erhöhung der marktwirtschaftlichen Produktivität von Frauen abzielten, sollen nun auch eigenständige Maßnahmen zur Stärkung von Fähigkeiten, Wahrnehmung von Rechten und Chancengleichheit gefördert werden.² Gleichwohl findet kein gravierender Paradigmenwechsel dahingehend statt, dass die Gleichberechtigung der Geschlechter nun zu einem

eigenständigen oder gar vorrangigen Entwicklungsziel ihrer multilateralen Politik avanciert. Vielmehr sind Frauenrechte Bestandteil einer größeren Rechnung: Geschlechterdisparitäten behindern das Wachstum und die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes und stehen somit auch der Verringerung von Armut im Wege.

In diesem Sinne und im Sinne des *ownership*-Konzeptes, das eine nachhaltige Umsetzung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategien durch breite Berücksichtigung und Beteiligung aller (zivil-)gesellschaftlichen Gruppen vorsieht, müssen PRSPs auch »engendered« werden, um wirksam zu sein. Damit die Geschlechtergerechtigkeit Einzug in PRSPs erhält, hat die Weltbank ein umfangreiches Gender-Kapitel im PRSP-Handbuch erstellt. Es legt ausführliche Leitlinien zur Berücksichtigung von Genderaspekten in *jeder* Phase und in *allen* Bereichen eines PRSP (Armutsanalyse, Strategieentwicklung, Umsetzung und Monitoring sowie Partizipation) vor.³

Doch die Berücksichtigung von sozialer Ungleichheit ist mittlerweile keine Frage der korrekten politischen Leitlinien mehr, denn von der Weltbank über die OECD bis hin zu den bilateralen Gebern liegen wohl formulierte, komplexe Ansprüche in gedruckter Form vor. Demgegenüber mangelt es jedoch an der Umsetzung in die Praxis, d.h. insbesondere an einer entscheidungsrelevanten Partizipation von Frauen- und Gender-Organisationen.

- 2) Vgl. die Weltbankstudie: *Engendering development through gender equality in rights, resources and voice*, 2001.
- 3) Das Gender-Kapitel des Source Book (Bamberger et al., 2001) gehört zu den am häufigsten herunter geladenen Dokumenten der PRSP-Website der Weltbank. Es wird jedoch – wie andere Kapitel des Handbuchs auch – von den PRSP-Ländern als zu technokratisch und wenig praxisnah bewertet. Darüber hinaus zeigt sich die Weltbank auch in ihrem umfangreichen sozialwissenschaftlichen Begleitprogramm zur Armutsbekämpfung als lernende Organisation, die sich – zumindest theoretisch – zunehmend der ungleichen Verteilung von Wohlstand, Recht und Macht annimmt und methodische Instrumente oder Konzepte entwickelt, soziale Ungleichheiten zu reduzieren (s. www.worldbank.org/poverty/inequal/index.htm und *Social Analysis Sourcebook*, 2002).

Konzeptionelle Schwächen

In Bezug auf die Armutsstrategiepapiere stimmen sowohl die Weltbank als auch NRO in vergleichenden Gender-Analysen von Interim- und Full-PRSP überein, dass Gender-Aspekte im Laufe des Prozesses zunehmend Eingang in PRSPs gefunden haben. Allerdings werden vor allem geschlechtsspezifische *Bedürfnisse* (so genannte *gender needs*), d.h. der Zugang zu Grunddiensten in den Sektoren Bildung und Gesundheit berücksichtigt. So wird immer auf Maßnahmen zur Erhöhung der Einschulungsrate von Mädchen hingewiesen. Nur vereinzelt finden sich auch strategische Interessen (*strategic interests*) zur Verbesserung der rechtlichen Situation von Frauen. Das ghanaische PRSP schlägt z.B. Maßnahmen zur Gewaltprävention und zur Reform des Landrechts vor.

Grundsätzlich jedoch kristallisieren sich drei konzeptionelle Schwachpunkte heraus:

- Die generell zu gering ausdifferenzierten Armutsdiagnosen fallen unter geschlechtsspezifischen Aspekten noch dürftiger aus.
Selbst dort, wo, wie in Ghana, im Vorfeld partizipative Armutsanalysen (*Participatory Poverty Assessments*, PPAs) in den Distrikten durchgeführt sowie geschlechtsspezifisch disaggregierte Daten erhoben wurden, beispielsweise um die zeitliche Mehrbelastung von Frauen (*time poverty*) zu dokumentieren, werden die nach Männern und Frauen aufgeschlüsselten Trends, die wichtige Aussagen über Machtverhältnisse innerhalb der armen Haushalte treffen, nicht in den PRSPs aufgegriffen und damit auch nicht in langfristige Strategien übersetzt. Hieran wird deutlich, dass Partizipation und Strategieentwicklung durchaus als zwei voneinander unabhängige Prozesse gehandhabt werden, weshalb eine Beteiligung der betroffenen Gruppen wirkungslos bleibt.
- Es findet keine wirkliche Umsetzung des Gender-Ansatzes (s. Kasten) statt, denn bis auf wenige Ausnahmen (z.B. Ruanda, Tansania) weisen PRSP kaum über eine Ansammlung stereotyper Maßnahmen der Frauenförderung (WID) in der Armutsbekämpfung hinaus. Ein besserer Zugang zu Kleinkrediten und lokaler Technologie, zu Bildungs- und Trainingsmaßnahmen für Beschäftigte des informellen Sektors ist für arme Frauen notwendig, aber nicht hinreichend, wenn es – auch – um eine Enthierarchisierung der Geschlechterverhältnisse gehen soll. In dem für die Armutsbekämpfung zentralen Bereich der (reproduktiven) Gesundheitsversorgung werden Männer nicht als Zielgruppe in der AIDS-Prävention einbezogen.
- Die mögliche Einflussnahme auf den makroökonomischen Rahmen ist zentral, wenn es um die Verknüpfung von geschlechtergerechter Sozialpolitik mit ar-



Notwendig, aber nicht hinreichend:
Ein besserer Zugang zu Kleinkrediten für Frauen.

Arbeitsreduzierenden Strukturreformen gehen soll. Der nationale wirtschaftspolitische Rahmen wird jedoch grundsätzlich »geschlechtsneutral« dargestellt. Geschlechtsspezifische Wirkungsanalysen von Stabilisierungs- und Privatisierungspolitik werden ebenso wenig erwähnt, wie die konventionelle Trennung zwischen wachstumsorientierter Marktwirtschaft und der überwiegend von Frauen geleisteten, unbezahlten Reproduktionsarbeit in Frage gestellt wird.

Zwischen Korrektur und Kosmetik: Gender im PRSP

Die in Bezug auf die Berücksichtigung der Geschlechterfrage unterschiedliche Qualität der PRSP hängt eng mit den Entstehungsprozessen der Papiere und den Einflussmöglichkeiten solcher Kräfte zusammen, die sich für das so genannte »Engendering« von PRSP engagieren.

Doch bedeutet dieses »Engendering« als Ergebnis einer wirkungsvollen Beteiligung bestimmter zivilgesellschaftlicher AkteurInnen im Verfahren nicht zugleich, dass auch ein Prozess der *Ownership* durch eine breite Beteiligung repräsentativer Frauenorganisationen im Land stattgefunden hat. Denn aufgrund des Drucks auf die HIPC-Länder, die Kondition der Querschnittsaufgabe Gender erfüllen zu müssen, aber auch aufgrund einer zunehmenden Kritik frauenpolitischer Organisation im jeweiligen Land an Interim-PRSP, werden in einigen Ländern Gender-Expertinnen beauftragt, das nationale Schreibteam zu beraten. Positiv an diesem Verfahren ist, dass Genderinteressen nicht nur in den klassischen, grundbedürfnisorientierten Bereichen, wie der »Gesundheitsversorgung von Schwangeren, Müttern und Kleinkindern« aufgeführt werden, sondern auch in die normalerweise geschlechterblinden Bereiche wie »Arbeit und Beschäftigungsförderung« Eingang finden, wie das Beispiel des ruandischen PRSP gezeigt hat.

Nimmt man das Prinzip der *Ownership* ernst, ist es nicht von vorrangiger Bedeutung, *was* letztendlich in einem Papier steht, sondern vielmehr, wie es dort »hinein



Kirchlich organisierter Sparclub von Frauen in Ghana.

gekommen« ist bzw. wie die Strategien entwickelt und umgesetzt werden. Geschlechterverhältnisse sind komplex und in allen gesellschaftlichen Bereichen verankert. Sie können nur durch sozialen Wandel verändert werden. Mit Blick auf die ungleichen Geschlechterverhältnisse liegt das größte Potenzial von PRSP darin, diesen sozialen Wandel durch breit angelegte, partizipative Prozesse und eine aktive *Ownership* zu fördern. So sinnvoll die Unterstützung der federführenden Gremien im Erstellungsprozess durch externe, meist von internationalen Geberinstitutionen wie Weltbank oder UNDP finanzierte Expertinnen ist, so begrenzt ist deren Wirkung, wenn die Beratung ein einmaliger, technokratischer Vorgang bleibt.

Der Prozess des Engendering von PRSP ist nur tragfähig, wenn er in die jeweiligen aktuellen zivilgesellschaftlichen bzw. frauenpolitischen Debatten des Landes eingebettet ist.

Trotz der gewichtigen Rolle, die staatliche wie nicht-staatliche Geberinstitutionen bei der Integration von Querschnittsthemen wie Gender, AIDS oder Nachhaltigkeit spielen, sind Genderfragen kein »Export-Anliegen« westlicher Feministinnen oder ein von den Gebern eingebrachtes Thema (*donor's issue*), sondern in ihren regionalen Ausprägungen eigenständige Debatten afrikanischer, lateinamerikanischer oder asiatischer Zusammenhänge.

Partizipation statt Transformation?

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 (s. Artikel Eberlei/Falk). So beklagen auch Frauenorganisationen den Zeitdruck und die Intransparenz im Beteiligungsverfahren. Skepsis gegen-

über 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 sehr viel größer, als bei »gemischten« Zusammenschlüssen. Insbesondere in vielen Ländern Afrikas und Lateinamerikas 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. Nun befürchten sie in den Beteiligungsverfahren eine Vereinnahmungsstrategie der Regierung, die dazu führt, dass sie mit ihrer aktiven Teilnahme wachstumsorientierte Strukturanpassungsprogramme in anderem Gewand legitimieren und ausgestalten, anstatt an der Umsetzung sozialpolitischer Veränderungen mitzuwirken.

Tatsächlich mangelt es nicht an wohlfeilen Absichtserklärungen, Gender in die Papiere und Vertreterinnen von Gender-Interessen in die Prozesse zu integrieren; doch beschränken sich die Formen der partizipativen Aushandlung in der Realität oftmals auf Diskussions- und Konsultationsverfahren. Weitergehende Einflussmöglichkeiten, z.B. auf den Abstimmungstreffen (*harmonization workshops*), ergeben sich für Frauenorganisationen im allgemeinen dort, wo der Partizipationsprozess durch eine politisch aktive Zivilgesellschaft und von engagierten Entschuldungsinitiativen geprägt ist. In Ghana beispielsweise, führte die zähe Kritik der feministischen Lobbyorganisationen *Netright* am ghanaischen PRSP (*Ghana's Poverty Reduction Strategy Paper/GPRS*) dazu, dass ein offizieller, von der Weltbank finanziertes Workshop für ein *Engendering* des PRSP initiiert wurde. Die hier geäußerte Kritik floss unmittelbar in den Folgentwurf 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).

► Was sind Gender-Interessen?

Der Begriff »Gender« bezieht sich auf sozial und kulturell erlernte Geschlechterrollen und auf die Beziehungen zwischen Frauen und Männern. Seit den 1990er Jahren entwickelte sich aus dem Ansatz der Frauenförderung und Integration von Frauen in die Entwicklung (*Women in Development, WID*) der *Gender-Ansatz (Gender and Development, GAD)*. Ausgehend von der Ungleichheit der Geschlechter stehen die Geschlechterverhältnis im Vordergrund, die sich in einem spezifischen historischen, ökonomischen, politischen und kulturellen Kontext herausbilden. Zentrale Strategie für die umfassende Beteiligung beider Geschlechter am Entwicklungsprozess einer Gesellschaft ist das *Gender Mainstreaming*. Diese Integration einer geschlechterdifferenzierenden Sichtweise in alle Phasen eines Vorhabens wird auch kurz als *Engendering* bezeichnet.

Das wichtigste Instrument des *Engendering* ist die *Gender-Analyse*, aus der geschlechtsspezifische Prioritäten für Entwicklungsvorhaben abgeleitet werden. Es wird unterschieden zwischen praktischen Bedürfnissen (*practical needs*) und *strategischen Interessen (strategic interests)*. Während *praktische Bedürfnisse* auf die unmittelbare, aber durchaus langfristige Sicherung des Überlebens abzielen, z.B. auf den Zugang zu Wasser, Saatgut, Krediten und Gesundheitsversorgung, sind strategische Interessen auf strukturelle Verbesserungen der Lebensumstände ausgerichtet. Dazu gehören u.a. Mitspracherechte und politische Entscheidungsmacht, verbriefte Landrechte sowie Zugang zu Ausbildung und sozialen Sicherungssystemen.

Obwohl es zu begrüßen ist, dass diese strategischen Gender-Interessen zunehmend Eingang in PRSPs finden, sind die Verfahren der Nachbesserung problematisch. Letztendlich bewegen sie sich auf einem schmalen Grat zwischen Korrektur und Kosmetik, während der inhaltliche Kernpunkt der Armutsbekämpfungsstrategien, das makroökonomische Rahmenkonzept, von sozial gerechten Ansätzen unberührt bleibt. Um die Kluft zwischen frauenfreundlichen Absichtserklärungen und einer geschlechtergerechten Praxis der Entwicklungspolitik zu schließen, müssten jedoch nicht nur Beteiligungsformen, sondern entscheidungsrelevante *Mitbestimmungsformen* für alle Bereichen eines PRSP verankert werden.

Als Hoffnungsträgerinnen für eine makropolitische Beeinflussung der Finanz- und Wirtschaftspolitik aus Geschlechterperspektive, gelten *Gender Budget-Initiativen*. Die in vielen afrikanischen Ländern erfolgreichen Initiativen, die geschlechtsspezifische Auswirkungen sowohl der Ausgaben- als auch der Einnahmepolitik der

Staatshaushalte analysieren, gewinnen zunehmend an Bedeutung, wenn es um die Durchsetzung von sozial gerechten und armenorientierten Prioritäten in den mittelfristigen Finanzplänen (*Medium Term Expenditure Frameworks/MTEF*) und öffentlichen Ausgabenkontrollen (*Public Expenditure Reviews*) geht

Nachdem es dem tansanischen Gender-Netzwerk (*Tanzanian Gender Networking Programme/TGNP*) mit ihrer erfolgreichen Lobbying- und Monitoringarbeit im Jahre 2000 gelungen war, eine Verpflichtung aller Ministerien und Behörden zur geschlechtersensiblen Haushaltsplanung durchzusetzen, wurde es von der Regierung in den PRS-Prozess seines Landes eingebunden. In den profilierten Trainingsangeboten wurden staatliche Akteure für die Geschlechterperspektiven in allen PRSP-relevanten Sektoren sensibilisiert, während die im PRS-Prozess engagierten Gender-Netzwerke Fortbildungen in Bezug auf die makroökonomischen Zusammenhänge von PRSPs (*economic literacy*) erhielten. Trotz der Bereitschaft der tansanischen Regierung, ein umfangreiches Gender Mainstreaming im PRSP durchzuführen, wurden kaum geschlechtsspezifische Analysen in das makroökonomische Rahmenkapitel integriert.

Es ist diese Zusammenführung zweier, bisher getrennter Wissensbereiche – zum einen die Gender-Analyse, die über die Ungleichheit der Geschlechter Auskunft gibt; zum anderen das Wissen über die Wirtschafts- und Finanzpolitik eines Landes – die geschlechtergerechte Haushaltsinitiativen für den PRS-Prozess so bedeutend (und für die Geber zunehmend attraktiv!) macht. Doch sollten die politischen Erwartungen sowohl an die Initiativen als auch an das Instrument nicht zu hoch geschraubt werden, denn auch ihre Einflussnahme ist begrenzt.

Neben dem typischen Spagat, den alle nicht-staatlichen Lobby-Organisationen leisten müssen, wenn sie im begrenzten Handlungsspielraum der Zusammenarbeit mit nationalen und supranationalen Institutionen die Interessen der Zivilgesellschaft vertreten, behindert auch der fehlende Zugang zu wirtschaftspolitischen Themen in den eigenen Reihen die Bemühungen der Gender-Budget-Initiativen und anderer frauenpolitischer Organisationen mit einer makroökonomischen Agenda. Sowohl das tansanische Gender-Netzwerk als auch die ghanaische NRO GERA (*Gender and Economic Reforms in Africa*) beklagen fehlende Kapazitäten und sogar ein weitgehendes Desinteresse innerhalb der Frauen-NRO wie der kritischen Zivilgesellschaft, die Themenbereiche Gender und Makroökonomie zu verknüpfen und letztere politisch umzugestalten.

Für die Durchsetzung von rechts- und armenorientierten Gender-Interessen in PRSP sind letztendlich die politischen Rahmenbedingungen ausschlaggebend. Kein Konzept und kein Instrument kann den politischen Willen der federführenden Institutionen zur Umsetzung von Geschlechtergerechtigkeit und der Verwirklichung

von Frauen-Menschenrechten ersetzen. Doch auch dieser ist beeinflussbar, und aus der Geschlechterperspektive liegt darin das Demokratisierungspotenzial von PRSP. Der Vermittlung von Wissen auf unterschiedlichen Ebenen sowie der Bildung starker Nord-Süd-Allianzen kommt dabei eine Schlüsselrolle zu.

Empfehlungen:

14

- Unter den Gender-NRO ist eine effektivere Arbeitsteilung notwendig: Wer beteiligt sich an der geschlechtsspezifischen Erhebung und Auswertung der Daten für die Armutsanalyse? Wer nimmt die Vertretung in den Gremien wahr? Wie können Abstimmungsprozesse zwischen den in PRSP vertretenen frauenpolitischen Lobbyorganisationen und den Grassroot-Organisationen wirkungsvoller organisiert werden? Wie kann die Einbettung der (externen) Gender-Expertinnen in die einheimische Frauenbewegung und deren Debatten verbessert werden?
- Frauen-NRO sollten einen dringenderen Bedarf an Geberinstitutionen formulieren: zum einen nach Fortbildungen zu wirtschafts- und finanzpolitischen Fragestellungen, zum anderen nach der Förderung von Vernetzungs- und Arbeitstreffen, um den regionalen Erfahrungsaustausch zu stärken.
- Die Nord-Süd-Verbindungen zwischen NRO sollten auch in Hinblick auf die Durchsetzung von Gender-Interessen gestärkt werden. Insbesondere Nord-NRO, die sich für internationalen Entschuldungs- und Insolvenzverfahren einsetzen sowie PRSP-kritische Initiativen, die eine grundlegende Veränderung der makroökonomischen Rahmenbedingungen fordern, beziehen nur selten eine Geschlechterperspektive in ihre Lobbypolitik mit ein. Die Analysen feministischer Netzwerke des Südens zu den sozialen Auswirkungen neoliberaler Strukturpolitik einzubeziehen, würde einerseits bedeuten, die meist geschlechtsblinden sozialpolitischen Forderungen von Lobbyorganisationen im Norden zu konkretisieren. Andererseits würden die Stimmen von Süd-NRO im Beteiligungsverfahren gestärkt.

Dr. Birte Rodenberg, Soziologin, arbeitet als freie Gutachterin und Beraterin zu den Themen Gender in der Entwicklungspolitik und internationale Frauenbewegungen; z.Zt. freie Mitarbeiterin am DIE/Bonn zum Thema »Armutsbekämpfung und PRSP«; lebt in Berlin.

Literaturverzeichnis und Tipps zum Weiterlesen:

BMZ/GTZ (2002): Beyond the Review: Sustainable Poverty Alleviation & PRSP. Conference Report Berlin – May 2002, Bonn

Budlender, Debbie et al. (2002): Gender Budgets Make Cents. Understanding gender responsive budgets, Commonwealth Secretariat, London (www.gender-budgets.org)

Heinrich-Böll-Stiftung (Hg., 2002): Geschlechtergerechtigkeit durch Gender Budgeting? Überlegungen und Beispiele von Diane Elson und Brigitte Young, Berlin

Rodenberg, Birte (2001): Zur Integration von Gender in nationale Armutsbekämpfungsstrategien (PRSP): Das Beispiel Ghana, DIE, Bonn (als download unter: www.die-gdi.de)

Rodenberg, Birte (2002): Die Integration von Gender in Strategien der Armutsbekämpfung: Von der Absichtserklärung zur entwicklungspolitischen Praxis?, Analysen und Stellungnahmen (2/2002), DIE, Bonn

Tanzania Gender Networking Programme (2001): A case study on strategies for transforming and mainstreaming gender into national planning and budgeting processes (www.tgnp.co.tz)

The World Bank (2001): Engendering development through Gender Equality in Rights, Resources and Voice, Washington

The World Bank (2002): Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach. Main Findings, Washington

World Bank/Poverty Reduction and Economic Management Network/Gender and Development Group (2002): Gender in the PRSPs: A Stocktaking, April 2002 [unveröffentlichtes Manuskript]

Zuckermann, Elaine (2003): »Engendering Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs): the issues and the challenges«, in: Oxfam Journal Vol. 11 (2003): Gender and Development; im Erscheinen

Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Erstellung des PRSP – Länderbeispiele

Im Folgenden werden exemplarisch einige Länderprofile (in gekürzter Form und ohne Quellen und Linksammlung) vorgestellt. Die vollständigen Versionen sowie weitere Länderprofile befinden sich auf der Internetseite: www.prsp-watch.de

► Bolivien

Die Regierung organisierte den Partizipationsprozess im Rahmen des Nationalen Dialogs mit Unterstützung von UNDP und bilateralen Gebern (darunter auch Deutschland). Der Nationale Dialog wurde allerdings von starken zivilgesellschaftlichen Organisationen auf Grund schlechter Erfahrungen boykottiert. Auf lokaler Ebene befassten sich Runde Tische mit der sozialen Agenda und der Partizipation beim Monitoring. Auf regionaler Ebene führte die Regierung Workshops zur sozialen und politischen Agenda durch. Bei drei Veranstaltungen auf nationaler Ebene unter dem Motto »Die Regierung hört zu« wurden wirtschaftliche und politische Themen diskutiert. Makroökonomische Themen wurden jedoch nur marginal behandelt. Zur institutionellen Verankerung des partizipativen Ansatzes verabschiedete das Parlament im Juli 2001 das Gesetz über den Nationalen Dialog. Für das Monitoring plant die Regierung, die katholische Kirche als soziale Kontrollinstanz an den Treffen der Aufsichtsbehörden auf nationaler und Departmentebene teilnehmen zu lassen. Die gleiche Rolle soll das *Vigilance Committee* auf lokaler Ebene wahrnehmen.

Trotz dieser strukturellen Verankerung bemängelten NRO, dass der Nationale Dialog von Seiten der Ministerien z.T. nur als Anhörung der Zivilgesellschaft verstanden wurde und nicht als Forum für Informationsaustausch. Bolivianische NRO waren stark auf Informationen internationaler Partner angewiesen.

Jubilee 2000 initiierte eine Briefkampagne, um Druck auf die Regierung auszuüben, die Zivilgesellschaft wirklich am Prozess zu beteiligen. Ferner organisierte das Netzwerk einen unabhängigen Partizipationsprozess im Rahmen des Nationalen Forums, dessen Ergebnisse auf dem National Dialogue Workshop präsentiert wurden. Das so genannte »Sieben-NRO-Netzwerk«, eine Dachorganisation von ca. 200 NRO, stellte seine Gegenposition zum PRSP in einem Brief an Regierung dar und empfahl IWF und Weltbank, das PRSP nicht zu akzeptieren.

Das PRSP wurde von einem Komitee unter Leitung des Finanzministers verfasst. Die Zivilgesellschaft war daran nicht beteiligt. Trotz massiver Kritik der Zivilgesellschaft akzeptierten IWF und Weltbank das Papier im Mai 2001.

Stellungnahmen

Bolivianische NRO fühlten sich nicht ausreichend am PRS-Prozess beteiligt und kritisieren die fehlende Einbindung in die Umsetzung der Strategie sowie das Monitoring für die Implementierungsphase. Außerdem bemängelten sie an den regionalen Runden Tischen den zu starken Einfluss lokaler Entscheidungsträger, die Unterrepräsentation von Frauen und Indigenas, eine schlechte Methodik sowie eine zu starre Agenda. BeobachterInnen stellen fest, dass der Nationale Dialog und die Erstellung des PRSP völlig getrennt voneinander verliefen und kritisieren darüber hinaus, dass die als Sektor übergreifend definierten Themen Gender, Indigenas und Umwelt nicht oder nur am Rande diskutiert wurden.

Trotz dieser Kritik wurde von bolivianischen NRO eingeräumt, dass der Partizipationsprozess Demokratie fördernde innergesellschaftliche Auswirkungen auf lokaler Ebene habe: So wurden Indigenas und Kleinbauern/Kleinbäuerinnen zu Vorsitzenden von lokalen Räten, Kontrollkomitees etc. gewählt. Darüber hinaus könne der eigenständige Partizipationsprozess der Zivilgesellschaft als repräsentativ angesehen werden und biete einen soliden Rahmen für den weiteren Prozessverlauf.



Angepasste Berufsausbildung – ein Weg aus der Abhängigkeit.

► Honduras

Im Zuge der Erstellung des I-PRSP stellte die Regierung im Januar 2000 auf einem nationalen Workshop den Regierungsentwurf zur Diskussion. Im Februar fand ein zweites Treffen zu konzeptionellen Fragen und der Auswertung der Armutserhebung statt. Für das PRSP wurden von September bis November 2000 insgesamt 19 regionale Workshops und 11 in der Hauptstadt Tegucigalpa durchgeführt. Die Zahl der regionalen Workshops war auf Drängen der Zivilgesellschaft von 7 auf 19 angehoben worden. Inhaltlich fehlten bei den Konsultationen die makroökonomischen Themen und Gender-Aspekte.

Zur institutionellen Verankerung des Partizipationsprozesses wurde der PRSP *Consultative Council* geschaffen, in dem auch drei RepräsentantInnen der Zivilgesellschaft vertreten sein sollen. Auf lokaler Ebene sind verschiedene Institutionen zur verstärkten Partizipation der Zivilgesellschaft in der Implementierungsphase und dem Folgeprozess geplant, z.B. Entwicklungsräte, *Budget Offices* oder Nachbarschaftskomitees.

Stellungnahmen

Während Regierung, Weltbank und IWF den Partizipationsprozess als breit angelegt bezeichnen, spricht die honduranische Bischofskonferenz von mehr Schein als Sein. Die NRO FOSDEH wirft der Regierung zusätzlich vor, dass das PRSP von internationalen Experten geschrieben wurde.

INTERFOROS, ein Zusammenschluss von honduranischen Nichtregierungsorganisationen, hat aus Unzufriedenheit mit den Partizipationsbemühungen der Regierung einen eigenständigen zivilgesellschaftlichen Prozess organisiert und dessen Ergebnisse im Dezember 2000 dem Präsidenten als PRSP der Zivilgesellschaft überreicht.



Der Zugang zu Grundbildung ist noch nicht selbstverständlich.

► Kenia

Verantwortlich für den PRSP-Prozess war das National Steering Committee unter Federführung des Ministeriums für Finanzen und Planung, das sich aus Regierungsangehörigen sowie ausgewählten VertreterInnen des Privatsektors und der Zivilgesellschaft zusammensetzte.

Die Zivilgesellschaft wurde im Frühjahr 2000 zu Diskussionen über den ersten Entwurf des Interim-PRSP in den Prozess einbezogen. Im Rahmen eines viertägigen Nationalen Konsultationsforums diskutierten ca. 300 VertreterInnen aus Regierung, NRO, Wissenschaft, Frauengruppen, Medien und dem Privatsektor. Eine Zusammenfassung des ersten Entwurfs des Interim-PRSP wurde in Englisch und lokalen Sprachen gedruckt.

Zur Erarbeitung des Full-PRSP fand von November 2000 bis Mai 2001 ein breit angelegter Partizipationsprozess statt. In dem für den Prozess verantwortlichen PRSP-Sekretariat arbeitete auch ein Vertreter der Zivilgesellschaft mit. Dieser war vom kenianischen NGO-Council benannt worden.

Zur inhaltlichen Arbeit wurden auf nationaler Ebene acht Sektorarbeitsgruppen und neun thematische Arbeitsgruppen eingerichtet. Bis auf die Arbeitsgruppen Gender und Governance wurden alle thematischen Arbeitsgruppen von VertreterInnen der Zivilgesellschaft geleitet.

In allen 70 Distrikten wurden Konsultationen durchgeführt. Die nötigen Gelder dazu wurden über sieben Basisorganisationen in den 70 Distrikten verwendet, die damit auch für die Durchführung der Konsultationen verantwortlich waren. Die Ergebnisse der Konsultationen auf Distriktebene wurden an die Sektor- und thematischen Arbeitsgruppen auf nationaler Ebene weitergeleitet.

Im März 2001 schrieb ein Team aus RegierungsmitarbeiterInnen, Angehörigen der Zivilgesellschaft und des Privatsektors sowie der Geber in einer einwöchigen Klausur den ersten Entwurf des Full-PRSP. Im März und Juni 2001 fanden dann zwei öffentliche nationale Konsultationsforen zur Diskussion der PRSP-Entwürfe statt.

Innerhalb der Zivilgesellschaft bildete der National Council of NGOs eine Arbeitsgruppe zu PRSP aus VertreterInnen von 30 Basisorganisationen, die das Hauptsprachorgan der Zivilgesellschaft wurde. Sie bildete zu ihrer Unterstützung eine siebenköpfige technische Task Force.

Im Bereich kleinbäuerlicher Landwirtschaft organisierten sich Kleinbäuerinnen und Viehzüchter und bauten mit Unterstützung internationaler NRO und UNICEF eine »Pastoralist Strategy Group« auf, um die Regierung zur Aufnahme ihrer Anliegen ins PRSP zu bewegen. Sie führten eigenständig Konsultationen auf Gemeindeebene durch, leiteten die Ergebnisse an Distrikt- und Provinzebene weiter und machten aktive Pressearbeit.

Das Collaborative Centre for Gender & Development führte ebenfalls eigene Konsultationen mit Wirtschafts- und zivilgesellschaftlichen Organisationen auf allen Ebenen durch und legte dem Nationalen Konsultationsforum ein Konzept zu Gender und Armutsreduzierung vor.

Stellungnahmen

NRO kritisieren Strukturmängel des Partizipationsprozesses. Im PRSP-Sekretariat seien aufgrund schwacher Management-Kapazitäten sowie fehlender Infrastruktur Frustrationen bei den einzelnen Mitgliedern entstanden. Das Collaborative Centre for Gender and Development stellte bei Regierungsangehörigen ein nur geringes Bewusstsein für Genderfragen fest. Gleichzeitig bescheinigt es allerdings auch den Frauenorganisationen eine nur geringe Kapazität, Frauenfragen auf den nationalen Workshops zu thematisieren. Trotz dieser Kritik bewerteten NRO den kenianischen Partizipationsprozess als breit angelegt und offen, sie sehen ihre Positionen im PRSP wiedergegeben.

Auch unabhängige BeobachterInnen bescheinigen der Zivilgesellschaft gute inhaltliche Arbeit und erfolgreiches Lobbying und der Regierung eine verhältnismäßig große Bereitschaft zum Partizipationsprozess. In einigen Distrikten entwickelten sich durch den Prozess bessere Arbeitsbeziehungen zwischen NRO und lokalen Verwaltungen und Regierungsstellen. Sie kritisieren jedoch den engen Zeitrahmen, der die Qualität der Konsultationen minderte. Auch seien Unterlagen häufig erst direkt vor den Workshops verteilt worden, so dass den TeilnehmerInnen keine Möglichkeit einer eingehenden Beschäftigung damit geboten wurde. Trotz des breit angelegten Prozesses hätten Regierungsangehörige den Partizipationsprozess dominiert. In einigen Distrikten hätten Frauen nicht die Möglichkeit bekommen, an den Konsultationen teilzunehmen oder seien nicht gehört worden.

Weltbank und IWF bescheinigen Kenia für die Erstellung des Interim-PRSP einen dynamischen Lernprozess. Inhaltlich sehen sie die Gefahr, dass zu hohe Erwartungen geweckt werden, die aufgrund finanzieller und personeller Engpässe nicht erfüllt werden können. Das Thema *Governance* müsse darüber hinaus stärker in den Mittelpunkt der Strategie gerückt werden. Dass der PRSP-Prozess in Kenia allerdings an der harten IWF-Auflagenpolitik zu scheitern droht, ist deutlich kritisiert worden.

► Ruanda

Die Regierung Ruandas sieht den PRS-Prozess eng verknüpft mit dem Versöhnungsprozess nach dem Bürgerkrieg sowie einer politischen und finanziellen Dezentralisierung und hat daher bereits die Erstellung des Interim-PRSPs partizipativ angelegt.

Für den PRS-Prozess im engeren Sinne ist das Sekretariat des *Poverty Reduction National Programme* zuständig, in dessen Leitungsgremium neben Ministeriumsangehörigen auch zwei RepräsentantInnen der Zivilgesellschaft vertreten sind. Die Participation Task Force konzipierte den Partizipationsprozess mit Unterstützung eines NRO-Vertreters aus Indien.

Da bisher in Ruanda noch keine Erhebung zur Armut durchgeführt wurde, wurde der PRS-Prozess mit einem *Participatory Poverty Assessment* verknüpft. Die dabei angewandte Methode des *Ubudehe* stellt einen äußerst basisorientierten Bottom-up-Prozess dar, in dessen Rahmen Dorfgemeinschaften selber Entwicklungsstrategien entwerfen. Bei der Auswertung dieser Pläne auf höherer Verwaltungsebene dürfen keine neuen Themen hinzugefügt werden. Darauf aufbauende regionale Entwicklungspläne müssen an die Gemeinden zum Relevanztest zurückgegeben werden. Für die Befragungen wurden unter anderem Angehörige von lokalen NRO in Partizipationstechniken trainiert.

Konsultationen wurden vor allem auf nationaler und Präfekturbene durchgeführt. Die Medien wurden informiert und der Entwurf des PRSP an nationale und internationale NRO mit der Bitte um Kommentierung verschickt.

Im weiteren Verlauf des Prozesses verknüpfte die Regierung Partizipation direkt mit der Strategie zur Armutsbekämpfung. Das Ministerium für lokale Regierungen setzte ein Programm zur Dezentralisierung auf Präfektur- und kommunaler Ebene um, mit dessen Hilfe Dorfgemeinschaften angeleitet wurden, eigene Entwicklungsstrategien zu erarbeiten.

Stellungnahmen

WissenschaftlerInnen kommen in ihren Untersuchungen zum Ergebnis, dass die Regierung sich um eine breit angelegte Partizipation bemühe und versuche, aus den Bürgerkriegserfahrungen zu lernen. Das Echo von NRO, Privatsektor und Medien sei allerdings relativ gering. Gründe dafür werden in der Verwicklung in den Krieg im Kongo sowie in fehlender Kompetenz in den Bereichen *Advocacy* und Wirtschaftspolitik gesehen. Kritisiert wird jedoch, dass der Entwurf des PRSP nur in Englisch veröffentlicht wurde. Insgesamt wird der Partizipationsansatz aus wissenschaftlicher Sicht als basisorientiert und Modell für andere Länder in Post-Konflikt-Phasen gewürdigt.

NRO kritisieren dagegen, dass die Regierung der Zivilgesellschaft kaum Informationen zur Verfügung stellte und fast ausschließlich internationale NRO in den Prozess eingebunden hat. Kaum eine ruandische NRO oder kirchliche Organisation habe zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Interim-PRSP überhaupt von PRSP gehört. Die Regierung bemühe sich zwar stark darum, die »normale« Bevölkerung anzuhören, Partizipation organisierter Gruppen werde aber nicht im politischen Prozess institutionalisiert. Aufgrund der mangelnden Präsenz von autonomen zivilgesellschaftlichen Gruppen könne nicht von *Country Ownership* gesprochen werden.

IWF und Weltbank äußern sich im Joint Staff Assessment beeindruckt von Prozess und *Ownership*.

► Sambia

Das Ministerium für Finanzen und Nationale Planung hat die Federführung im PRS-Prozess. Es richtete ein PRSP-Sekretariat ein, in dem auch VertreterInnen des Ministeriums für Gemeindeentwicklung und Soziales sowie der *Bank of Zambia* arbeiten. Die Mitglieder dieses Sekretariats wurden später in die neu gegründete Abteilung für Planung und wirtschaftliches Management übernommen, die gegen Ende des PRS-Prozesses eingerichtet wurde. Das Sekretariat wird vom *Technical Committee* geleitet, das auch die Strategie zur Armutsbekämpfung entworfen hat. Die Zivilgesellschaft ist in diesem Leitungsgremium nicht vertreten.

Die Zivilgesellschaft wurde zur Erarbeitung des zweiten Entwurfs des Interim-PRSP in den Prozess einbezogen, aber in diesem Rahmen nur minimal beteiligt. Im Partizipationsprozess auf dem Weg zum Full-PRSP wurde auf nationaler Ebene zunächst ein Seminar für alle InteressenvertreterInnen durchgeführt, auf dem die weitere Vorgehensweise vereinbart wurde. Das wichtigste Ergebnis war die Einrichtung von acht Arbeitsgruppen, in denen jeweils Angehörige aus den gesellschaftlichen Gruppen vertreten sind. In einem Zeitraum von sechs Monaten erarbeiteten sie Sektorpläne zur Armutsreduzierung. Parallel dazu hielten ExpertInnen Vorträge zu wichtigen Sektor übergreifenden Themen und entwarfen dazu Strategien.

Auf Provinzebene wurden im Mai 2001 in allen neun Provinzen Konsultationen mit zehn Delegierten aus jedem Distrikt durchgeführt. Die TeilnehmerInnen diskutierten im ersten Schritt verschiedene Dimensionen von Armutsreduzierung. Danach wurden ihnen die Ergebnisse der nationalen Arbeitsgruppen übermittelt, mit deren Hilfe sie ihre Prioritätensetzung überprüfen sollten.



Vorbeigeplant:
Entwicklungsruine in Sambia.

Im Oktober 2001 wurde der erste Entwurf des PRSP auf einer dreitägigen nationalen Konferenz in Lusaka diskutiert. Auf dieser Konferenz nahmen VertreterInnen aller am Prozess beteiligten Gruppen teil. Die Nationalkonferenz kam darin überein, dass die generelle Stoßrichtung des PRSP akzeptabel sei. Nach Ansicht der NRO fanden sich 80 Prozent der Eingaben des NRO-Forums im ersten PRSP-Entwurf wieder. Alle auf der Konferenz geäußerten Kritikpunkte wurden an die Sektorarbeitsgruppen weitergeleitet, von diesen überarbeitet und flossen so in den letzten Entwurf ein.

Die NRO-Eingaben zum PRSP-Entwurf vom Oktober 2001 finden sich im wesentlichen in einem Strategiedokument, das die Zivilgesellschaft im Sommer 2001 vorgelegt hatte. Erarbeitet wurde es unter Federführung des NRO-Netzwerkes *Civil Society for Poverty Reduction* (CSPR), das zuvor gegründet worden war, um in den PRSP-Konsultationen stärker auftreten zu können. Es führte eigene Konsultationen durch und speiste Positionspapiere in den offiziellen Prozess ein. Der *Jesuit Centre for Theological Reflection* koordiniert die NRO-Arbeit.

Stellungnahmen

Insgesamt wird sowohl von NRO als auch ein von unabhängigen BeobachterInnen ein zu geringer Informationsfluss beklagt. NRO haben nicht alle wesentlichen Dokumente und Informationen von der Regierung erhalten. Manche Informationen wurden ihnen nur über die Weltbank oder ihre Partnerorganisationen zugänglich gemacht. Dokumente wurden auch nicht in lokalen Sprachen und/oder vereinfacht veröffentlicht. Zum Gegenlesen des ersten PRSP-Entwurfs vor einem Nationalen Workshop wurde den VertreterInnen der Zivilgesellschaft nur einen Tag Zeit zugestanden. Dies wurde von einigen sogar als Erfolg gewertet, da sie ursprünglich nur die Rechtschreibung prüfen sollten. Partizipation gehe über Konsultation nicht hinaus.

Gewerkschaften kritisieren, dass der Prozess zu schnell durchgeführt wurde, weswegen die untersten Verwaltungsebenen nicht beteiligt werden konnten. Insgesamt seien die Kapazitäten der Zivilgesellschaft zu begrenzt, um effektiv zu partizipieren.

Unabhängige Beobachterinnen resümieren, dass die Regierung kaum Beziehungen zur Zivilgesellschaft habe und repressiv gegenüber unabhängigen und Menschenrechtsorganisationen sei. Dennoch habe sie sich im Rahmen des PRS-Prozesses auf die Zivilgesellschaft zu bewegt.

Allein IWF und Weltbank bescheinigen Sambia in ihrem Joint Staff Assessment einen intensiven Partizipationsprozess.

► Uganda

Die Partizipation der Zivilgesellschaft wird von der dazu gegründeten Civil Society Task Force (CSOTF) koordiniert, die auch das Konsultationskonzept mit erarbeitet hat. Sie wird geleitet vom Uganda Debt Network (UDN) und besteht aus nationalen und internationalen NRO, kirchlichen Organisationen und Forschungseinrichtungen. Inhaltlich arbeitet sie zu den Themen der Sector Working Groups des PRS-Prozesses. Darüber hinaus ist aus UPPAP (Uganda Participatory Poverty Assessment Project) das National Poverty Forum entstanden, in dessen Rahmen Regierung, Geber und AkteurInnen der Zivilgesellschaft armutsrelevante Themen kontrovers diskutieren.

Die Regierung hat im Verlauf des Prozesses die kompetente Mitarbeit der Zivilgesellschaft zu schätzen gelernt und sich weiter geöffnet. Die CSOTF war wesentlich an der Durchführung von acht regionalen Workshops beteiligt und führte zu den Themen der sektoralen Arbeitsgruppen eigenständige Konsultationen durch. Die Ergebnisse speiste sie in den offiziellen PRS-Prozess ein. Die Regierung informierte im Zuge der regionalen Workshops über eine breite Medienkampagne die Öffentlichkeit.

Zivilgesellschaftliche Akteure arbeiten ferner im Kontrollgremium zum *Poverty Action Fund* (PAF) mit, das den Einsatz der Mittel überwacht, die durch die Entschuldung frei werden. Politischer Druck der Zivilgesellschaft führte ferner zur Einrichtung der *Poverty Eradication Working Group*, in der Regierung und VertreterInnen der Zivilgesellschaft gemeinsam die Fortschreibung der Sektorpläne und des Budgets überwachen.

Im März 2000 legte Uganda als erstes Land sein PRSP vor, das im selben Monat noch von Weltbank und IWF akzeptiert wurde. Gemäß Vorgaben von IWF und Weltbank erarbeitete Uganda im Februar 2001 den ersten Fortschrittsbericht.

Stellungnahmen

Die Öffnung der Regierung für die Inputs der Zivilgesellschaft hat aus Sicht von BeobachterInnen zu einem dezentralisierten Prozess und einer vergleichsweise breiten Akzeptanz des PRS-Prozesses geführt. Auf nationaler Ebene wurden Strukturen für die Fortsetzung des partizipativen Prozesses geschaffen, die den Einfluss der Zivilgesellschaft auf politische Entscheidungen erhöhen. Dem ugandischen Partizipationsprozess wird daher von verschiedenen Seiten Modellcharakter zugesprochen.

Glossar

- 20** | *Bretton Woods Institutionen:*
Weltbank und Internationaler Währungsfonds
- Completion Point:*
Abschlusszeitpunkt der HIPC-Initiative (siehe Schaubild zur Erweiterten HIPC-Initiative auf S. 22)
- Decision Point:*
Entscheidungszeitpunkt der HIPC-Initiative (siehe Schaubild zur Erweiterten HIPC-Initiative auf S. 22)
- Gender Mainstreaming:*
Integration einer geschlechterdifferenzierten Sichtweise in alle Phasen des Entwicklungsprozesses (vgl. Kas-ten auf S. 13)
- HIPC:*
Heavily Indebted Poor Countries (hochverschuldete arme Länder)
- HIPC-Initiative:*
Von Weltbank und IWF 1996 beschlossene Entschuldungsinitiative für hochverschuldete arme Länder, die auf dem G7-Gipfel in Köln 1999 ausgeweitet wurde.
- Interim-PRSP / I-PRSP:*
Vorläufige Strategiepapiere zur Armutsminderung, die im Rahmen der HIPC-Initiative zum Erreichen des Decision Point berechtigen.
- IWF:*
Internationaler Währungsfonds
- PRSC:*
Poverty Reduction Support Credits (Weltbankkredite zur Unterstützung der PRS-Prozesse)
- PRGF:*
Poverty Reduction and Growth Facility (Kredite des IWF zur Unterstützung der PRS-Prozesse)
- PRS-Prozesse:*
Poverty Reduction Strategy -Prozesse (Prozesse im Rahmen der Entwicklung von Strategien zur Armutsminderung)
- PRSP / Full-PRSP:*
Poverty Reduction Strategy Papers (Strategiepapiere zur Armutsminderung)
- UNDP:*
United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)
- UNICEF:*
United Nations International Children's Emergency Fund (Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen)
- Weltbank:*
Umgangssprachlich für zwei der fünf Institutionen der Weltbank-Gruppe: International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) und International Development Association (IDA)

Staaten mit PRSP und vorläufigem PRSP (Interim-PRSP-Staaten)

Länderprofile mit Informationen zur Verschuldung, wesentlichen Inhalten des PRSP und zur Partizipation der Zivilgesellschaft finden sich auf der Website: www.prsp-watch.de



A world map with shaded regions indicating countries that have a PRSP or an Interim-PRSP. The shaded areas are primarily concentrated in Africa, Latin America, and parts of Asia and Europe.

Äthiopien	Kongo (DR)
Albanien	Laos (VR)
Armenien	Lesotho
Aserbaidschan	Madagaskar
Bangladesch*	Malawi
Benin	Mali
Bolivien	Mauretanien
Bosnien-Herzegowina**	Mazedonien
Burkina Faso	Moldau
Côte d'Ivoire	Mongolei
Dschibuti	Mosambik
Gambia	Nicaragua
Georgien**	Niger
Ghana	Pakistan
Guinea	Ruanda
Guinea-Bissau	Sambia
Guyana	Sao Tome & Principe
Honduras	Senegal
Jemen	Sierra Leone
Jugoslawien (BR)**	Tadschikistan
Kambodscha	Tansania
Kamerun	Tschad
Kap Verde	Uganda
Kenia	Vietnam
Kirgisistan	Zentralafrikanische Republik

* Bangladesch hat im April 2002 sein I-PRSP fertig gestellt. Weltbank und IWF haben dazu noch keine Stellungnahme veröffentlicht.

** Staaten mit PRSP / I-PRSP, zu denen noch kein Länderprofil auf www.prsp-watch.de erstellt wurde.

Die Erweiterte HIPC-Initiative

Erste Phase

- Das Land erbringt einen dreijährigen Leistungsnachweis und erstellt gemeinsam mit der Zivilgesellschaft ein Strategiedokument zur Armutsbekämpfung (PRSP); bei frühen Fällen kann ein vorübergehendes PRSP für das Erreichen des Entscheidungszeitpunkts ausreichen.
- Der Pariser Club nimmt eine Umschuldung der Rückflüsse zu Neapel-Bedingungen vor, d.h. Umschuldung des Schuldendienstes auf fällig werdende anrechnungsfähige Schulden (eine Reduzierung auf Barwert-Basis um bis zu 67 Prozent).
- Andere bilaterale und kommerzielle Gläubiger gehen mindestens vergleichbar vor.
- Die multilateralen Institutionen bieten weiterhin Finanzhilfe im Rahmen von durch die Weltbank und den IWF unterstützten Anpassungsprogrammen.

22

Entscheidungszeitpunkt

Entweder

Pariser-Club-Operation zu Neapel-Bedingungen, die den Schuldenstand berührt und vergleichbare Behandlung durch andere bilaterale und kommerzielle Gläubiger
ist ausreichend
 für das Land, um eine tragfähige Auslandsverschuldung zu erreichen
Ausstieg
 (Keine Berechtigung im Rahmen der HIPC-Initiative)

Oder

Pariser-Club-Operation zu Neapel-Bedingungen, die den Schuldenstand berührt und vergleichbare Behandlung durch andere bilaterale und kommerzielle Gläubiger
ist nicht ausreichend
 für das Land, um eine tragfähige Auslandsverschuldung zu erreichen.
 Die **Direktorien von Weltbank und IWF** entscheiden über die Unterstützungsberechtigung.

Alle Gläubiger (multilaterale, bilaterale und kommerzielle) sagen eine Schuldenerleichterung zum gleitenden Abschlusszeitpunkt zu. Die Unterstützung hängt von dem Bedarf ab, die Schulden auf ein tragfähiges Niveau zu senken. Die Berechnung erfolgt mit den aktuellsten zum Entscheidungszeitpunkt zur Verfügung stehenden Daten.

Zweite Phase

- Das Land legt einen zweiten Leistungsnachweis vor, indem es die zum Entscheidungszeitpunkt festgelegten Politikmaßnahmen durchführt (diese sind Auslöser für das Erreichen des gleitenden Abschlusszeitpunktes) und hängen mit dem (Vorläufigen) PRSP zusammen.
- Weltbank und IWF leisten Übergangshilfe.
- Der Pariser Club bietet Schuldendienst-Umschuldung nach Köln-Bedingungen (90prozentige Schuldenreduzierung auf Barwert-Basis oder höher falls erforderlich).
- Andere bilaterale und kommerzielle Gläubiger bieten Schuldenerleichterung zu vergleichbaren Bedingungen.
- Andere multilaterale Gläubiger bieten nach eigenem Ermessen vorübergehende Schuldenerleichterung.
- Alle Gläubiger bieten weiterhin Unterstützung innerhalb einer umfassenden Armutsbekämpfungs-Strategie, die die Regierungen mit breiter Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Gebergemeinschaft erarbeiten.

»Gleitender Abschlusszeitpunkt«

- Die Festlegung des Abschlusszeitpunktes hängt mit der Durchführung einer umfassenden Armutsbekämpfungsstrategie, ein schließlich makroökonomischer Stabilisierungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen, zusammen.
- Alle Gläubiger stellen die Unterstützung bereit, die zum Entscheidungszeitpunkt festgelegt worden ist; vorübergehende Schuldenerleichterung, die zwischen Entscheidungs- und Abschlusszeitpunkt bereitgestellt wird, wird dieser Unterstützung zugerechnet.
- Alle Gläubigergruppen bieten die gleiche Reduzierung (auf Barwert-Basis) für ihre Forderungen gemäß dem Tragfähigkeits-Ziel. Diese Schuldenerleichterung wird ohne weitere Politikaufgaben gewährt.
 - Der Pariser Club bietet für die anrechnungsfähigen Schulden eine Reduzierung des Schuldenstandes zu Köln-Bedingungen (90prozentige Senkung auf Barwert-Basis oder höher falls erforderlich).
 - Andere bilaterale und kommerzielle Gläubiger gehen in Bezug auf den Schuldenstand mindestens vergleichbar vor.
 - Die multilateralen Institutionen bieten aus einer Reihe von Optionen Schuldenerleichterung, wobei sie die umfassende und gerechte Beteiligung aller betroffenen Gläubiger sichern.

Das VENRO-Projekt »Perspektive 2015«

Um zur Umsetzung der auf dem Millenniums-Gipfel der UN im Herbst 2000 vereinbarten und durch das »Aktionsprogramm« der Bundesregierung vom April 2001 unterstützen 2015-Ziele beizutragen, hat VENRO im Herbst 2001 das Projekt »Perspektive 2015 – Armutsbekämpfung braucht Beteiligung« gestartet. Hauptsächlich zielt das Projekt darauf ab, die Informationslage der deutschen Öffentlichkeit über die mit dem Jahr 2015 verbundenen Zielsetzungen zur Halbierung der Armut und zu einer sozialen und ökologisch nachhaltigen Entwicklung zu verbessern. Dabei wird ein besonderes Gewicht auf die Berichterstattung über aktuelle Entwicklungen auf internationaler Ebene (v.a. UN, Weltbank, EU) sowie über Initiativen aus dem NRO-Kreis gelegt. Außerdem hat sich das Projekt zum Ziel gesetzt, die Konkretisierung der im »Aktionsprogramm 2015« der Bundesregierung – meist nur in allgemeiner und vager Form – beschriebenen Zielsetzungen einzufordern und zur konzeptionellen Weiterentwicklung des Programms beizutragen.

Das Projekt besteht aus vier Komponenten:

1) Der *Projektwebsite* »www.2015.venro.org«, auf der neben Grundinformationen zu den 2015-Zielen laufend neue Texte und aktuelle Informationen eingestellt werden.

2) Der in Zusammenarbeit mit dem Duisburger Institut Entwicklung und Frieden (INEF) erstellten *Website* »www.prsp-watch.de«, auf der grundlegende Informationen über die Erarbeitung und Umsetzung der im Kontext der Entschuldungsinitiative des Kölner G7/G8-Gipfels 1999 initiierten Armutsbekämpfungs-Strategiepapiere (Poverty Reduction Strategy Papers/PRSP) zu finden sind. Zur Zeit existieren knapp 50 Länderprofile (von »Äthiopien« bis »Zentralafrikanische Republik«) mit kurzen Darstellungen zum aktuellen Schuldenstand, den Inhalten des (vorläufigen oder endgültigen) PRSP sowie der Beteiligung der Zivilgesellschaft am PRS-Prozess.

3) Dem per E-Mail verschickten *Newsletter* »2015 aktuell«, der in der Regel zweimal im Monat erscheint und auf jeweils drei bis vier Seiten Neues aus der internatio-

nen Debatte und über NRO-Aktivitäten zu den 2015-Zielen vorstellt. Der Newsletter kann »online« über die beiden Projekt-Websites abonniert werden.

4) Die *Publikationsreihe* »2015 im Gespräch«, die Grundsatz- und Lobby-papiere zu den verschiedenen Bereichen der Armutsbekämpfung versammelt. Die vorliegende Broschüre zur EU-Entwicklungspolitik stellt die Nr. 4 dieser Reihe dar. Die bisherigen Titel lauten:

- Nr. 1: »Armut bekämpfen – Gerechtigkeit schaffen. Folgerungen aus der internationalen und nationalen Debatte über Armutsbekämpfung für die deutsche Entwicklungspolitik«
- Nr. 2: »Entwicklung braucht Finanzierung. Der Beitrag der Entwicklungsfinanzierung zur Erreichung der 2015-Ziele«
- Nr. 3: »Globale Armut – Europas Verantwortung. Ein Vorschlag zur Reform der EU-Entwicklungszusammenarbeit«

Die Papiere befinden sich auch auf der Website »www.2015.venro.org« (unter Dokumente/Publikationen) und können in gedruckter Form über die Website oder direkt beim VENRO-Büro in Berlin bestellt werden.

Das Projekt wird aus Mitteln des BMZ finanziert und läuft in der gegenwärtigen Phase bis Ende 2003.

Seit Januar 2002 ist das Projekt in Berlin angesiedelt und durch Klaus Wardenbach (Koordinator) und Jens Ramlow (studentische Hilfskraft) besetzt. Die Adresse lautet:

VENRO-Büro Berlin
Klaus Wardenbach
Ziegelstr. 30
10117 Berlin
Tel.: 030/28 04 66-70/-71
Fax: 030/28 04 66-72
E-Mail: berlin@venro.org