

# **JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK**

herausgegeben vom Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik  
an den österreichischen Universitäten

vol. XIX, No. 2–2003

## **NEUE INTERNATIONALE ARMUTSPROGRAMME: Neoliberalismus mit menschlichem Gesicht?**

Schwerpunktredaktion: Hans-Jürgen Burchardt, Karin Fischer

**Mandelbaum** Edition Südwind

**Journal für Entwicklungspolitik (JEP)**  
**Austrian Journal of Development Studies**

Herausgeber:

Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den Österreichischen  
Universitäten  
Projekt Internationale Entwicklung / Zentrum für überfakultäre Forschung  
der Universität Wien

Redaktion:

Gerald Faschingeder, Karin Fischer (verantwortl.), Margit Franz, Ingeborg  
Grau, Irmi Hanak, Johannes Jäger, Franz Kolland, René Kuppe, Brita Neuhold,  
Andreas Novy, Herwig Palme, Christof Parnreiter, Petra Purkarthofer, Kunibert  
Raffer, Andreas Schedler, Anselm Skuhra

Board of Editors:

Dieter Boris (Marburg), John-ren Chen (Innsbruck), Hartmut Elsenhals (Leip-  
zig), Jacques Forster (Genève), John Friedmann (St. Kilda), Peter Jankowitsch  
(Paris), Friedrich Katz (Chicago), Helmut Konrad (Graz), Ulrich Menzel  
(Braunschweig), Jean-Philippe Platteau (Namur), Dieter Rothermund (Heidel-  
berg), Heribert Steinbauer (Wien), Paul Streeten (Boston), Osvaldo Sunkel  
(Santiago de Chile)

Managing Editor: Karen Imhof

Mit Unterstützung der ÖFSE – Österreichische Forschungsstiftung  
für Entwicklungshilfe

**Inhaltsübersicht**

4	Editorial
	DIETER SENGHAAS
7	Die Auswege aus der Armut sind bekannt <i>Alte Wahrheiten angesichts neuer Konzepte</i>
	MICHAEL HOFMANN, RALF SCHRÖDER
12	On Process and Content of Poverty Reduction Strategies: Main Challenges for Countries and Donors
	JENINA JOY CHAVEZ, SHALMALI GUTTAL
27	PRSP: A poor Package for Poverty Reduction <i>A Basic Policy Statement of Focus on the Global South</i>
	ROBERT KAPPEL
42	Die Grenzen des (Post)Washington-Konsens überwinden: Armutsverringerung und Beschäftigung durch strukturelle Wettbewerbsfähigkeit
	HANS-JÜRGEN BURCHARDT
56	Neoliberalismus mit menschlichem Gesicht? <i>Die neue Armutsbekämpfungspolitik auf dem Prüfstand</i>
	IRENE KNOKE
77	Politische Partizipation als Allheilmittel? <i>Theorie und Wirklichkeit der neuen Armutsbekämpfungsstrategie</i>
	MONIKA VÖGEL, MICHAEL OBROVSKY
90	Nationale Armutsbekämpfungsstrategien – Fall oder Falle für NGOs?
105	Glossar
107	Links
108	Rezensionen
111	Autoren und Autorinnen
113	Informationen für Autoren und Autorinnen

Denkansätze vorgestellt und diskutiert, die über den Sozialliberalismus hinausweisen.

Der Beitrag ist ein Teilergebnis eines Forschungsprojektes über die Perspektiven internationaler Sozialpolitik, das der Autor mit freundlicher Unterstützung der Volkswagen-Stiftung zur Zeit in verschiedenen lateinamerikanischen Ländern durchführt.

Hans-Jürgen Burchardt  
Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK Hamburg)  
Alsterglaciis 8, D-20354 Hamburg  
E-Mail: HJ.Burchardt@t-online.de

IRENE KNOKE

### Politische Partizipation als Allheilmittel?

*Theorie und Wirklichkeit der neuen Armutsbekämpfungsstrategie*

Eine der wichtigsten Neuerungen bei der Erstellung nationaler Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung (*Poverty Reduction Strategy Papers/PRSP*) ist die Forderung nach einer breiten Beteiligung der Zivilgesellschaft, von Nichtregierungsorganisationen und der betroffenen Armen selbst. Die PRSP werden dabei nicht nur zur Grundlage für die weitere Vergabe konzessionärer Kredite eingefordert, sondern insbesondere auch als Voraussetzung für einen Schuldenerlass im Rahmen der Initiative für hochverschuldete arme Länder (*HIPC – Highly Indebted Poor Countries*). Für diese Länder, die ihre PRSP im Rahmen der HIPC-Initiative erstellen, gilt ein ganz besonders enger Zeitrahmen, da der notwendige Schuldenerlass so schnell als möglich ausgesprochen werden soll. Die internationalen Finanzinstitutionen und die internationale Gebergemeinschaft sollen eine unterstützende Rolle bei der Vorbereitung der Strategiepapiere einnehmen.

In ihrem »Handbuch« (*Sourcebook*) stellt die Weltbank Leitlinien für die Erstellung der PRSP zusammen. Diese Leitlinien sind nicht zwingend vorgeschrieben. Angesichts der sehr unterschiedlichen Ausgangslagen in den einzelnen Ländern wäre dies auch wenig sinnvoll. Vielmehr betont die Bank, dass der Prozess zur Erstellung der PRSP sowohl für die Bank selbst als auch für die Länder, in denen sie erstellt werden, einen Lernprozess darstellen. Das Sourcebook soll selektiv verwendet werden ([www.worldbank.org/poverty/strategies/sourcons.htm](http://www.worldbank.org/poverty/strategies/sourcons.htm)). Entsprechend umfassend sind die zahlreichen Kapitel und Aspekte des Sourcebook, das auf den Prozess als solchen, sowie auf praktische Umsetzungsaspekte (Analyse der Armutssituation, spezifische sektorale Herausforderungen etc.) eingeht. Als ein Querschnittsthema behandelt die Weltbank das Thema Partizipation, die sie folgendermaßen definiert: »Participation is the process through which stakeholders influence and share control over priority setting, policy-making, resource allocations and access to public goods and services. There is no blueprint for participation because it plays a role in many different contexts, different projects and for different purposes. However, in whatever context or reason they are used, participatory processes or civic engagement in the poverty reduction strategy process allows countries to begin exchanging information with other stakeholders and thereby increase the transparency of their decision making.« (Weltbank 2001: 3)

Als Stakeholders (»Interessengruppen«) benennt die Weltbank: die allgemeine Öffentlichkeit, die Armen und Marginalisierten, die organisierte Zivilgesellschaft (lokale und internationale Nicht-Regierungsorganisationen, Gewerkschaft-

ten, Verbände der Armen und Marginalisierten, Universitäten und Medien), den privaten Sektor, nationale und lokale Regierungen, Institutionen der repräsentativen Demokratie und die Gebergemeinschaft (Weltbank 2001: 4).

Was in dieser sicherlich idealtypischen Definition von Partizipation so verheißungsvoll beginnt (gemeinsame Kontrolle über die Festsetzung der Prioritäten, Politikentscheidungen etc.), wird schnell eingegrenzt auf die niedrigste Form der Partizipation der reinen Informationsweitergabe zur Herstellung von mehr Transparenz bei den Politikentscheidungen. Effiziente Informationsweitergabe wird vor allem als Schaffung einer guten Partizipationsgrundlage gesehen. Damit spiegelt die Weltbank sicherlich die Diskrepanz zwischen dem Anspruch eines partizipativen Ansatzes und der Ausgangssituation in vielen der in Frage kommenden Ländern wider. In ihrem Konzept über Partizipation wird aber auch deutlich, dass das Kontinuum der unterschiedlichen Arten von Partizipation von den unterschiedlichen Akteuren sehr unterschiedlich besetzt werden soll. Die Arten der Partizipation sind:

- Informationsweitergabe (*information sharing*)
- Konsultation
- Gemeinsame Verantwortung (*shared responsibility*)
- Gemeinsame Formulierung (*joint formulation*)
- Formale Zustimmung/Ablehnung (*formal approval/veto*)

Die höchste Form (Zustimmung/Ablehnung) kommt in dieser Matrix ausschließlich dem Parlament zu, aber selbstredend auch der internationalen Gebergemeinschaft. Eine gemeinsame Verantwortung sieht die Weltbank bei nahezu allen Akteuren in der Umsetzung des Programms. Die Formulierung dessen, was da gemeinsam umgesetzt werden soll, liegt hingegen überwiegend bei der Zentralregierung, wobei wahlweise lokale Regierungen, die organisierte Zivilgesellschaft und Experten einbezogen werden *können*. Im Grunde kommt diesen Gruppen, ebenso wie den Armen selbst, jedoch nur eine konsultative Funktion zu.

Wenn wir Konsultation aber nicht nur als Pflichtübung verstehen, sondern als eine Möglichkeit der Einflussnahme, und ziehen wir in der Beurteilung der bisherigen Prozesse Ergebnisse von zahlreichen Untersuchungen heran (vgl. Christian Aid 2001; Marshall/Woodroffe 2001; Muna 2001; Oxfam 2001; Südwind 2001; AFRODAD 2002; Knoke/Morazan 2002; McGee et al. 2002; Painter 2002), wird schnell deutlich, dass es selbst bei dem auf Konsultation reduzierten Ansatz von Partizipation starke Defizite gegeben hat. Zentrale Aspekte der Ergebnisse sind:

- *Wesentliche Aspekte der Strategie können nicht beeinflusst werden:* Die Entwürfe der PRSP werden in der Regel ohne zivilgesellschaftliche Beteiligung erarbeitet und sind meist bereits entscheidende Grundlage für das endgültige

Produkt. Der Rahmen für die Strategie ist starr festgelegt durch die makroökonomischen Bedingungen, die von den internationalen Finanzinstitutionen (IFI) vorgegeben sind.

- *Die Regierung hat kein Interesse an Partizipation und gemeinsamer Entscheidungsfindung:* Regierungen sind es gewohnt, die von den IFI vorgegebenen Konditionalitäten in irgendeiner Weise zu erfüllen, und Partizipation scheint nur eine weitere Konditionalität zu sein. Das zeigt sich unter anderem bei den vielen Hindernissen, mit denen sich die Civil Society Organizations (CSO) konfrontiert sahen: späte Einladung und mangelnde Informationen zu den Treffen, enger Zeitrahmen, keine Weitergabe der Zwischenergebnisse oder Rückmeldungen auf die Kritik, keinerlei Einfluss auf den Verlauf der Treffen oder die zu besprechenden Themen.
- *Es gab keinen strukturierten oder fortlaufenden Prozess, um prioritäre Bereiche zur Armutsbekämpfung zu erarbeiten:* Vielfach wurden unterschiedliche Gruppen zu verschiedenen Seminaren eingeladen, so dass ein kontinuierlicher Diskussionsprozess, angereichert vom fruchtbaren Austausch von Kritik und Argumenten nicht möglich war.
- *Partizipation war sehr zentralistisch:* CSO, die national tätig sind und ihr Hauptbüro in der Hauptstadt haben, hatten besseren Zugang zu den Konsultationen als lokale CSO. Mangel an Information, adäquatem Material und Capacity Building beschränken den partizipativen Prozess auf eine kleine Minderheit. Besonders betroffen sind Frauen und CSO, die sich mit Gender-Themen befassen, deren Positionen in den Strategien kaum vertreten sind.
- *Der Zeitplan ist viel zu kurz:* Besonders angesichts der engen Verbindung der PRSP mit den Möglichkeiten eines Schuldenerlasses, haben die meisten Regierungen – unterstützt von den IFI – den Prozess vorangetrieben. In dem gegebenen Zeitrahmen ist ein umfassender und nationaler Partizipationsprozess, selbst bei bestem Willen der Regierung, schlichtweg nicht möglich.
- *Es gibt keine allgemein verständliche Fassung der PRSP:* Dies betrifft sowohl die technische Sprache und Wortwahl des offiziellen Strategiepapiers der Regierung, die angesichts der Materie von Fachausdrücken geprägt ist, als auch die Sprache an sich: in zahlreichen Fällen war das Dokument auf Englisch, nicht aber in der Landessprache oder in mehreren Sprachen verfügbar.
- *Mangel an Ressourcen:* Um die ihnen zugedachte Rolle oder die geschaffenen Freiräume adäquat zu nutzen, fehlt es den meisten CSO schlichtweg an den nötigen Ressourcen.

Sind dies einfach nur Anfangsschwierigkeiten in einem Lernprozess? Die PRSP sind nunmehr drei Jahre alt, und 48 Länder haben in der Zwischenzeit ein I-PRSP oder ein Full PRSP abgeliefert (Stand Februar 2003, vgl. [78](http://www.world-</a></p></div><div data-bbox=)

bank.org/poverty/strategies/index.htm). Nicht alle dieser Ergebnisse gelten für alle Länder gleichermaßen. Aber können die hochgesteckten Ziele, die oftmals mit dem Aspekt der Partizipation benannt werden, unter den gegebenen Umständen erreicht werden? Wird in Zukunft wirklich eine offene und partizipative Debatte zur Festlegung der Prioritäten für die Interessen der Armen führen? Auffallend viele Parallelen bei den Defiziten in den bisherigen Prozessen deuten darauf hin, dass die Probleme nicht nur in dem schwierigen Anfangsprozess zu suchen sind, sondern auch in strukturellen Gegebenheiten, insbesondere in der Frage nationaler Machtkonstellationen sowie international dominanter Interessenslagen.

### 1. Internationale Dominanz in dem Prozess

Über zwei Jahrzehnte haben die IFI den Regierungen stoisch die Umsetzung ihrer makroökonomischen Ziele bei der Erstellung ihrer Politikstrategie auferlegt. Die negativen Auswirkungen dieser Strukturanpassungsprogramme (SAP) auf die armen Sektoren der Gesellschaften sind vielfach dokumentiert worden und können hier nicht weiter erläutert werden (vgl. EURODAD 2001; SÜDWIND 2001; SAPRIN 2002). Was mit zentralen Politikfeldern im Bereich der Geld- und Fiskalpolitik begann, weitete sich seit den 80er Jahren auf zahlreiche Handlungsfelder souveräner Nationalpolitik aus. Nach Souveränität oder Ownership wurde dabei nicht gefragt. Formal reichten zwar die Regierungen die Programme ein, diese stützten sich aber auf die Empfehlungen und Vorgaben der IWF-Missionen. Mit der »neuen Generation« der IWF-Kreditlinien und der Voraussetzung gewissermaßen eines umfassenden nationalen Entwicklungsplans hat die Auflagenpolitik einen neuen Höhepunkt erreicht. Zwar ist nun der Aspekt des Ownership sowie die Frage der Partizipation der Bevölkerung aufgewertet worden, eine konsequente Umsetzung dieser Aspekte ist aber ohne eine deutliche Reduzierung der Konditionalitäten für finanzielle Unterstützung oder Schuldenerlass nicht machbar. Solange wesentliche Elemente des nun zu erstellenden nationalen Entwicklungsplans, insbesondere im makroökonomischen Bereich, von den IFI vorgegeben sind, existiert nur ein sehr begrenzter Spielraum – für Ownership und umso mehr für Partizipation.

Die Erfahrungen mit den bisherigen Umsetzungsprozessen haben gezeigt, dass sich an den Prioritäten nichts verändert hat. Die IFI basieren ihre Konzepte der Armutsbekämpfung nach wie vor auf Wachstum, und Finanzierung hängt damit weiterhin von der Umsetzung der selben alten Wachstumspolitik ab, die sich auf die Grundpfeiler der Liberalisierung von Handel und Kapitalverkehr, einer restriktiven Stabilisierungspolitik und Privatisierung gründet (IMF 2001). Ownership und Partizipation beziehen sich ausschließlich auf die Abfederung der negativen Auswirkungen: »[...] poverty reduction programmes are still based on the premise that liberalization and openness hold the key to rapid and sustained

growth which, in turn, holds the key to poverty reduction. Thus, the autonomy of countries in designing their own growth and development strategies is circumscribed by the same considerations that dominated the structural adjustment programmes over the past two decades. However, recipient countries can be expected to have more autonomy and participation in designing short-term safety nets to protect the poor against temporary costs of orthodox stabilization programmes and structural reforms.« (UNCTAD 2002: 19)

Wachstum ist eine notwendige, aber keinesfalls hinreichende Bedingung für Armutsbekämpfung, und Wachstum kann seine armutsmindernde Wirkung nur dann entfalten, wenn neben rein quantitativen Wachstumsraten auch qualitative Aspekte von Umverteilung und Gleichheit in die Konzepte aufgenommen werden. Die strikten Vorgaben, denen sich die Regierungen in der Entwicklung des makroökonomischen Umfeldes ausgesetzt sehen, schließen Partizipation in wesentlichen Bereichen aus: Das makroökonomische Grundgerüst der Strategie steht nämlich nicht zur Diskussion. Das Honduranische Netzwerk *Interforos* hat aus diesem Grund den Verhandlungstisch verlassen. Die Regierung antwortete hierauf, dass die Position des IWF zu makroökonomischen Fragestellung nicht verhandelbar sei (ähnliche Ergebnisse in Marshall/Woodroffe 2001). Auch aus anderen Ländern wird berichtet, dass CSO beklagen, nur bei Fragen der Sozialpolitik konsultiert worden zu sein, während makroökonomische Rahmenbedingungen unantastbar seien.

Das ist besonders dann problematisch, wenn CSO ihre eigenen Vorschläge zur Armutsbekämpfung durch eben diese Politikmaßnahmen konterkariert sehen. Durch die eindimensionale Ausrichtung der makroökonomischen Grundlagen laufen die IFI Gefahr, dass versuchte Partizipation von tatsächlicher Frustration abgelöst wird. Wenn »Ownership« nicht bedeutet, dass auch neue Wege der Armutsbekämpfung akzeptiert werden, die auf anderen Prinzipien als neoliberalen Rezepturen bestehen, bleiben alle Versuche der Beteiligung Lippenbekenntnisse, da CSO noch weitaus weniger als Regierungen und andere Stakeholder in der Lage sein werden, Politikentscheidungen und politische Ausrichtungen mit zu beeinflussen: »The emphasis on ownership and participation might thus be perceived as having the objective of mobilizing greater popular and political support for the conventional adjustment and stabilization policies, rather than of giving recipient countries greater autonomy in designing their stabilization policies and development strategies.« (UNCTAD 2002: 6)

Eine solche Wahrnehmung könnte sogar kontraproduktive Auswirkungen haben, dann nämlich, wenn mit dem Konzept der Partizipation und den Hoffnungen, die damit verbunden sind, die Erfahrung gemacht wird, dass Konsultationen lediglich der Bestätigung zuvor festgelegter und weithin unliebsamer Politiken dienen. Dies wird auch von Stimmen aus dem Süden unterstrichen. Hier

wird der Prozess zum Teil sogar als Ausweitung der internationalen Dominanz angesehen, da die Abhängigkeiten der Schuldnerländer sowohl von einem Schuldnerlass als auch von weiteren Finanzmitteln groß ist: »Never before have the IMF and World Bank possessed the power to endorse a borrower's entire national plan, such as the PRSP, which is, to a limited extent, formulated through popular participation. Ironically, the institutions have seized these powers in the name of enhancing 'country ownership' of the development process. [...] The government [of Tanzania] is dependent on donors and creditors for the majority of its development budget and, to survive, it must heed its creditors and donors. There are fewer incentives to heed the cries of citizens – especially the poor and disadvantaged.« (Muna 2001: 3)

An einem weiteren Punkt macht sich das Geflecht internationaler Machtstrukturen bemerkbar: Durch die enge Verknüpfung der Erstellung der PRSP mit der Bewilligung eines Schuldnerlasses im Rahmen der HIPC-Initiative oder der Bewilligung dringend benötigter neuer Finanzhilfen, ist der Zeitrahmen sehr eng. Und die Abhängigkeit der Länder von diesen finanziellen Hilfen ist so groß, dass sie sich an diese Zeitpläne von oft weniger als einem Jahr halten müssen. In Ländern, in denen es wie in Uganda oder Bolivien bereits im Vorfeld partizipative Prozesse in der Strategieplanung gegeben hat, mag dies noch annähernd gut gehen. Im Grunde aber müsste ein solcher Prozess mit einer Analyse der Armutssituation beginnen, an der die Armen selbst beteiligt sind, gefolgt von einer breiten Debatte über vorrangig zu behandelnde Themen und Gebiete der Armutsbekämpfung unter starker Einbeziehung lokaler Gruppen. Um die Armen selbst und ihre VertreterInnen für die wichtige Rolle in diesem Prozess sowie bei der Umsetzung und der Überwachung zu rüsten, müssten intensive Capacity Building Programme durchgeführt werden, verständliches und allgemein erhältliches Material muss erstellt, Schulungsprogramme auch zu politischen, ökonomischen und haushaltsrelevanten Themen vorbereitet werden. All dies ist in einem Jahr schlichtweg unmöglich.

## 2. Zivilgesellschaft und politische Hegemonie

Chancen und Grenzen von partizipativen Prozessen können nur dann ausreichend beurteilt werden, wenn nationale hegemoniale Strukturen berücksichtigt werden, die von unterschiedlichen Produktionsvoraussetzungen herrühren, ihre Entsprechung aber auch in politischer Hegemonie finden. An dieser Stelle muss daher kurz darauf eingegangen werden, wer sich eigentlich hinter dem Begriff der »Zivilgesellschaft« verbirgt und in wie weit es innerhalb dieser Gruppen zu einem Interessenausgleich kommen kann<sup>1</sup>. Teilt man den Staat in drei Sektoren, gilt Zivilgesellschaft neben dem öffentlichen Sektor und dem Markt als der sogenannte Dritte Sektor. Vereinigungen der Zivilgesellschaft sollen unter anderem die Ver-

antwortung der beiden anderen Sektoren transparent machen und gegebenenfalls einklagen. Die Interessen der Bürgerinnen und Bürger werden hier gebündelt, um ihre Durchsetzbarkeit zu verbessern. Hinter solchen Vereinigungen verbergen sich also beispielsweise Menschenrechts- oder Lobbyorganisationen, Indigena- oder Frauenverbände, religiöse oder Jugendgruppen. Es können dies aber auch akademische Einrichtungen sein, oder – insbesondere in den Schnittmengen der Sektoren zwischen Zivilgesellschaft und Markt (oder Staat) – Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, Industrie- und Handelskammern, Medien oder Forschungseinrichtungen. In zentralisierten Staaten mit einem starken Zentrum-Peripherie Gefälle können unter Umständen auch lokale Regierungen – die eigentlich klar dem Sektor Staat zuzuordnen sind – die Interessenvertretung der BürgerInnen ihrer Region wahrnehmen und gegenüber der Zentralregierung durchsetzen.

Angesichts einer solchen Breite und Vielfalt müssen Machtstrukturen und politische Hegemonien in die Betrachtung einbezogen werden, will man die Chancen und Grenzen von Partizipation ausloten. Großgrundbesitzer, Banker, korrupte Staatsbürokratien werden andere Auffassungen davon haben, wie eine armutsorientierte Wirtschaftspolitik aussehen soll als Kleinbauern, Lohnabhängige und Maquila-Arbeiterinnen. Aufgrund der politischen Hegemonie werden sie versuchen – und dazu haben sie die entsprechende Macht –, ihre Konzepte mithilfe der Staatsmaschinerie durchzusetzen. Konsens, der im Wesentlichen auch dem Grundkonzept von Ownership zugrunde liegen sollte, kann in diesem Zusammenhang nicht als fairer Interessenausgleich verstanden werden, vielmehr findet aufgrund unterschiedlicher Einflussmöglichkeiten auf den politischen Prozess die gesellschaftliche Auseinandersetzung unter ungleichen Vorzeichen statt. Die Regierung, die für die Erstellung des PRSP verantwortlich ist und Partizipation garantieren soll, unterstützt vielerorts die Interessen der mächtigen und wohlhabenden politischen und wirtschaftlichen Elite. Die wachstumsbasierten Konzepte von Armutsbekämpfung sowie der sehr enge Zeitrahmen stärken zudem eine solche hegemoniale Interessendominanz.

So ist ein weiteres wichtiges Hindernis für eine effektive zivilgesellschaftliche Beteiligung die interne politische Hegemonie in den Ländern selbst und inwiefern die Regierung die Möglichkeit besitzt, den Ablauf der Prozesse zur Erstellung der Strategiepapiere sowie die Akteure in der Konsensbildung selbst zu bestimmen und damit auszuwählen, wer als »Zivilgesellschaft« gilt. Dies ist ein hoch politischer Prozess, der von der dominierenden Gruppe bestimmt wird. Und da der Prozess so heikle Themen wie Privilegien und Nutznießung der regierenden Klasse berührt, wird sie besonderes Augenmerk darauf richten, welche Art von Kritik sie zulassen wird und welche strukturellen Veränderungen sie wirklich unterstützen will: »The challenge of tackling social inequalities and poverty is a major governance concern. It entails dealing with basic conflicts over rights and entitle-

ments. [...] It brings up a discussion of the extent to which social disparities are the fault of domestic politics. Tackling poverty is first and foremost a political issue, not a technical one.« (UNDP 2000)

In einigen Ländern haben die neu gewonnenen Möglichkeiten zu verstärkter Partizipation in parallele Prozesse gemündet, in denen CSO selbst versucht haben, neu geschaffene Freiräume zu nutzen und die Aufgabe der Informationsweitergabe und Capacity Building der Betroffenen wahrzunehmen, eine Aufgabe, die eigentlich die Regierung hätte wahrnehmen müssen. In Nicaragua zum Beispiel hat eine Gruppe von Bürgermeistern einen Prozess mit einem vornehmlich kommunalen Fokus gestartet. Auch das bundesweite NRO-Netzwerk CCER hat eine Reihe von Veranstaltungen in allen 17 Distrikten durchgeführt (die Regierung war nur in neun Distrikten präsent). Die Ergebnisse wurden in einem Dokument veröffentlicht, dessen Manuskripte an das technische Sekretariat weitergeleitet wurden, um die Ergebnisse bei der Formulierung des PRSP zu berücksichtigen. Keines dieser Ergebnisse wurde jedoch in das offizielle PRSP aufgenommen (Knoke/Morazan 2002).

In anderen Ländern, wie z.B. in Mosambik, haben zivilgesellschaftliche Gruppen die Aufgabe übernommen, die Inhalte des PRSP für die Armen überhaupt verständlich zu machen. Ein erster Schritt soll dabei sein, dass die Menschen verstehen lernen, welche Implikationen die darin enthaltenen Aspekte auf ihr persönliches Leben haben, in der Hoffnung, dass so die öffentliche Debatte eröffnet bzw. vertieft werden kann. Im Allgemeinen hat die Erfahrung jedoch gezeigt, dass Vorschläge aus solchen aus der Zivilgesellschaft selbst induzierten Prozessen keinen Eingang in die offiziellen Strategiepapiere gefunden haben. Während solche Prozesse also noch immer auf die Anerkennung in Form einer bedeutsamen Beteiligung an Politikentscheidungen warten, so sind sie doch Grund für Hoffnungen auf eine erstarkendes Selbstvertrauen und bessere Wahrnehmung der Armen: »What is perhaps most significant, though, is that civil society participation in PRSP processes in all countries is leading to a broadening and diversification of the actors who engage in poverty discourse and policy process. The traditional dominance of technocrats and their expert knowledge is being challenged and enhanced by a range of different kinds of poverty knowledge, including experiential knowledge. Increased interaction has led to changes in government officials' attitudes towards CSOs and their ability to contribute to policy processes.« (McGee et al. 2002: viii)

Jede Befähigung marginalisierter Gruppen in einem System gegenseitiger Machtansprüche bedeutet jedoch notwendigerweise, dass die gegenwärtigen Eliten Teile ihrer Macht abgeben müssen. Dies macht diesen Prozess zu einem hoch konfliktiven und politischen Prozess, in dem die Armen, die für gewöhnlich schlecht organisiert sind, deutliche Nachteile haben.

Im Lichte der hegemonialen Strukturen und unterschiedlichen Ausprägungen in den einzelnen Ländern sind Fortschritte und Erfolge bisheriger Partizipationsprozesse nicht immer gleich zu beurteilen, sondern hängen von der bestehenden Tradition an Beteiligungschancen ab. Kamerunische Gruppen haben sich beispielsweise vorsichtig zufrieden mit dem Grad an Partizipation gezeigt, obgleich auch sie es als nicht mehr als eine Konsultation bezeichnet haben. Wiewohl die kamerunische Regierung international als korrupt und als Beispiel einer schlechten Regierungsführung gilt, war die Durchführung von Konsultationen bereits als Erfolg zu werten. In Nicaragua hingegen erinnert man sich durchaus besserer Zeiten für das Volk und ihrer Mitspracherechte, hier waren die Gruppen sehr enttäuscht von dem Prozess, der seitens der IFI recht gute Noten bekommen hat.

### 3. Herausforderungen für die Zukunft

Angesichts der aufgezeigten Rahmenbedingungen sowohl in Bezug auf die internationale Dominanz als auch auf die nationale Hegemonie in den Ländern, wird es sehr schwierig sein, die Potenziale, die in dem neuen Instrument der Armutsbekämpfung stecken mögen, auszuschöpfen. So mag die Tatsache, dass ein partizipativer Prozess in der Erstellung der PRSP ausdrücklich eingefordert wird, eine neue Möglichkeit für die CSO darstellen, auf nationale Politik Einfluss zu nehmen. Und selbst wenn bei der erstmaligen Erstellung eines PRSP in einem Land die »Partizipation« nicht über einen bloßen Konsultationsprozess oder sogar nur reine Informationsweitergabe hinausgegangen ist, so könnte bei einer optimistischen Sichtweise diese Entwicklung die Grundlage darstellen für eine weitere Stärkung der CSO. Bislang war der Fokus der IFI jedoch eindeutig und einseitig auf den makroökonomischen Bestimmungen des Strategieprogramms, die auch weiterhin die einzigen wirklichen Konditionalitäten und Kriterien für die Anerkennung des PRSP darzustellen scheinen, und deren Inhalt sich gegenüber den alten Prinzipien der Strukturanpassung nicht geändert hat. Dies wird auch dadurch deutlich, dass in der Beurteilung der PRSP von IWF und Weltbank der Partizipationsprozess lediglich beschrieben wird, über seine Qualität jedoch nicht geurteilt wird. Ein deutliches Signal an die Regierungen im Süden in Richtung einer Abkehr von eindimensionalen neoliberalen Wirtschaftsmodellen ist daher unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die positiven Ansätze in den Konzepten der PRSP auch zum Tragen kommen.

Um aus den neu gewonnenen Freiräumen der Partizipation einen Vorteil zu ziehen, ist es wichtig, dass die Armen selbst nicht nur als Objekte der Beobachtung und Analyse einbezogen werden, sondern auch als Subjekte des gesamten Prozesses. Will man das Konzept Partizipation ernst nehmen, müssen ganz besonders ihre Hoffnungen und Erwartungen in die Erstellung der PRSP berücksichtigt werden. Zu aller erst müssen sie die empfundenen Unzulänglichkeiten ar-

tikulieren und definieren, und sie müssen an der Entscheidung beteiligt werden, welche Prioritäten bei der Erstellung eines effizienten Strategieprogramms zur Armutsbekämpfung gesetzt werden sollen. Hierzu ist es notwendig, die konkreten Bedürfnisse in mittel- und langfristige wirtschaftliche Strategien zu übersetzen. Dies bedeutet auch, dass die Armen in der Wahrnehmung der Auswirkungen von ökonomischen Maßnahmen geschult werden. Nur wenn die Armen von Beginn an in den Prozess einbezogen werden, erhöht dies auch ihre Fähigkeiten für die nachfolgende Umsetzung und den Monitoringprozess, wo sie nach den Konzepten der IFI den Schwerpunkt ihrer partizipativen Tätigkeiten haben. Bislang zeichnet sich eine solche Entwicklung jedoch nicht ab.

Vorerst könnten erfahrene NRO, insbesondere solche, die sich mit der Analyse der Bedürfnisse der Armen beschäftigt haben, bei der Übersetzung dieser Bedürfnisse Hilfestellung leisten. Mittelfristig sollte aber auch die Stärkung demokratisch gewählter Institutionen und des Systems einer repräsentativen Demokratie gefördert werden, damit beispielsweise die Parlamente bei der Formulierung wirtschaftlicher Strategien in Zukunft eine wichtigere Rolle spielen können (vgl. UNCTAD 2002: 15f.). Auch das sollte aber den Rat und die Expertise anderer zivilgesellschaftlicher Gruppen nicht überflüssig machen. Wenn nationale Entwicklungsstrategien zur Armutsbekämpfung auf einer breiten Beteiligung und nationalem Konsens ruhen sollen, so lässt sich dies nicht allein durch einen fünfjährigen Wahlgang bewerkstelligen. Hier sind zusätzliche basisdemokratische Mechanismen notwendig, die dem Ungleichgewicht der Interessensartikulation entsprechend entgegenwirken.

Bislang liegen die Hoffnungen auf eine effizientere Partizipation in der nun einsetzenden Phase des Monitoring (Weltbank 2002: 26). Hier liegen jedoch noch nicht ausreichend Ergebnisse vor, um eine aussagekräftige Beurteilung darüber zu treffen, wie effizient die Beteiligung hier wirklich ist oder sein wird. Es besteht sicherlich die Gefahr, dass nach der Bewilligung des PRSP das Engagement der Regierungen für die Partizipation der Zivilgesellschaft wieder abflaut. Andererseits ist auch von Seiten der Gebergemeinschaft immer wieder betont worden, dass es sich um einen andauernden Lernprozess handelt, bei dem die Erfahrungen über die Schwächen des Prozesses in die Konzeption des weiteren Verlaufes einfließen sollen. Sie wäre nun also gefordert, den Stein, den sie unter Umständen ins Rollen gebracht hat, nicht gleich wieder auszubremsen.

Denn mit verstärkter Einbindung im Bereich des Monitoring werden auch die Fähigkeiten der CSO steigen. Wenn sie über zwei oder drei Jahre durch Befragungen, Analysen und Überwachungsmechanismen die Umsetzung der nun anlaufenden Umsetzung der PRSP bis ins Detail verfolgen, werden sie sich Kenntnisse über das Wirken der angewandten Politiken aneignen, die für die Erstellung weiterer nationaler Strategien zur Armutsbekämpfung von unermessli-

chem Wert sind. Damit wird allerdings auch ihre Erwartung auf mehr Beteiligung auch in der konzeptionellen Phase der PRSP steigen. Was in der ersten Generation der PRSP – zum Teil auch aufgrund des Zeitmangels – sträflich versäumt worden ist, muss in der zweiten Generation der PRSP oberste Priorität erlangen, wenn die zivilgesellschaftliche Beteiligung und damit auch eine weitere Demokratisierung wirklich gewünscht ist. Dann dürfen alternative Konzepte, wenn sie auf gesammelten Erfahrungswerten und Diskussionsprozessen gründen, nicht mehr an den Rahmenkonzepten scheitern, die in geheimen Verhandlungen zwischen den IFI und den Regierungen ausgehandelt worden sind. Wenn aber die steigenden Erwartungen der CSO im weiteren Prozess abermals verprellt werden, stellt dies eine Gefahr dar, die sich bereits in bisherigen Untersuchungen über PRSP-Prozesse abzeichnet: »Where there was already a government drive to foster civil society participation in policy processes, PRSP processes have strengthened it and left actors on all sides better equipped for it (Uganda, Bolivia). Where there was not, there appears to be a risk, or actual evidence, that poorly conducted consultative processes, with ambivalent outcomes, have undermined chances that a more participatory policy culture will develop.« (McGee et al. 2002: 8)

Ein solches Risiko gilt es in jedem Fall zu unterbinden. Hierbei spielt nicht nur das Verhalten und Entgegenkommen der nationalen Regierungen eine wichtige Rolle, entscheidend ist vielmehr, welche Freiräume seitens der internationalen Gebergemeinschaft zugestanden werden. Nur wenn diese sich aus der Konzeption des Strategiepapiers zurückzieht und von den dominanten Konditionalitäten ablässt, kann sich aus einer gestärkten Partizipation ein Demokratisierungsprozess entwickeln.

### Literatur

- AFRODAD/African Forum and Network on Debt and Development. 2002. *Civil Society Participation in the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Process*. Harare: AFRODAD.
- Brand, Ulrich. 2000. »Der aktive Konsens der Regierten. Diesseits von Staat und Politik.« *Frankfurter Rundschau*, 12.12.2000.
- Christian Aid. 2001. »Ignoring the experts – Poor people's exclusion from poverty reduction strategies.« Policy Briefing, October 2001. <http://www.christian-aid.org.uk/in-depth/0110prsp/prsp.htm>, 28. Februar 2003.
- EURODAD/European Network on Debt and Development. 2001. »Many Dollars, Any Change?«. October 2001. <http://www.eurodad.org/articles/default.aspx?id=140>, 28. Februar 2003.
- Fischer, Karin. 1999. Die andere Globalisierung. Möglichkeiten und Grenzen einer transnationalen Zivilgesellschaft. In: *Globalisierung und Peripherie. Umstrukturierungen in Lateinamerika, Afrika und Asien*, Hg. Christof Parnreiter/Andreas Novy/Karin Fischer, Frankfurt a.M./Wien: Brandes&Apsel/Südwind, 113-128.



- International Monetary Fund. 2001. »IMF Executive Board Discusses Conditionality«. Public Information Notice No. 01/28, March 21, 2001. <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2001/PN0128.htm>, 28. Februar 2003.
- Knoke, Irene, Pedro Morazan. 2002. »PRSP: Beyond the Theory – Practical Experiences and Positions of Involved Civil Society Organisations«. Erstellt für Brot für die Welt, Mai 2002. [http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/suedwind\\_prsp\\_review.pdf](http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/suedwind_prsp_review.pdf), 28. Februar 2003.
- Marshall, Alison, Jessica Woodroffe. 2001. »Policies to Roll-back the State and Privatise? Poverty Reduction Strategy Papers Investigated.« WIDER Discussion Paper No. 2001/120, November. <http://www.wider.unu.edu/publications/dps/dp2001-120.pdf>, 28. Februar 2003.
- McGee, Rosemary, Josh Levene, Alexandra Hughes. 2002. »Assessing participation in poverty reduction strategy papers: a desk-based synthesis of experience in sub-Saharan Africa.« IDS Research Report 52, February 2002. <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/tr/Rr52.pdf>, 28. Februar 2003.
- Muna, Rebecca. 2001. »Civil Society Participation in the PRSP – A case Study of Tanzania«. Tanzania Gender Networking Programme, October 2001. [http://www.tgnp.co.tz/plenary\\_civil.htm](http://www.tgnp.co.tz/plenary_civil.htm), 28. Februar 2003.
- Oxfam. 2002. »Influencing Poverty Reduction Strategies: A Guide«. Oxfam Policy Papers, March 2002. <http://www.oxfam.org.uk/policy/papers/prsguide/prsguide.html>, 28. Februar 2003.
- Painter, Genevieve. 2002. »Quality participation in poverty reduction strategies. Experiences from Malawi, Bolivia and Rwanda.« Christian Aid, August 2002. <http://www.christian-aid.org.uk/indepth/0208qual/quality.htm>, 28. Februar 2003.
- SÜDWIND e.V. 2001. *Armutsbekämpfung durch die Gläubiger? Erfahrungsberichte aus 11 Ländern*. Siegburg: SÜDWIND.
- SAPRIN/Structural Adjustment Participatory Review International Network. 2002. »The Policy Roots of Economic Crisis, A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment.« Washington, April 2002. [http://www.saprin.org/SA-PRI\\_Findings.pdf](http://www.saprin.org/SA-PRI_Findings.pdf), 28. Februar 2003.
- Schade, Jeanette. 2002. Zivilgesellschaft – eine vielschichtige Debatte. *INEF-Report*, Heft 59/2002. Duisburg: INEF.
- UNCTAD. 2002. *Economic Development in Africa – From Adjustment to Poverty Reduction: What is new?* New York/Genf, September 2002. <http://www.unctad.org/en/docs/pogdsafriad2.en.pdf>, 28. Februar 2003.
- UNDP. 2000. »Key Messages Support to National Poverty Reductions Strategies.« June 2000.
- Wahl, Peter. 2000. *Mythos und Realität internationaler Zivilgesellschaft*. In: Vernetzt und Verstrickt. Nichtregierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft, Hg. Elmar Altvater/Achim Brunnengräber/Markus Haake/Heike Walk, Münster: Westfälisches Dampfboot, überarbeitete 2. Auflage, 294-315.
- Weltbank. 2001. »Organizing participatory processes in the PRSP«. Draft for comments, Poverty Reduction Strategy Sourcebook, April 2001. <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/chapters/particip/part0430.pdf>, 28. Februar 2003.
- Weltbank. 2002. »Voices and Choices at a Macro Level: Participation in Country-owned Poverty Reduction Strategies – A Workshop Report«. Action Learning Program Dissemination Series No. 1, February 2002. <http://www.worldbank.org/participation/workshopreport.htm>, 28. Februar 2003.

- 1 Diese Frage hat bereits ganze Bände gefüllt und wurde unter den verschiedensten Aspekten beleuchtet (vgl. Fischer 1999; Brand 2000; Wahl 2000; Schade 2002). Diese Diskussion kann und soll hier nicht detailliert aufgegriffen werden; entscheidend ist für uns, wie die Einflussmöglichkeiten der unterschiedlichen Gruppen verteilt liegen.

### Abstracts

Experiences with PRSP have so far shown considerable deficits in the field of participation. Up to now participation has in the best of the cases taken place in the form of consultation. Participation of civil society in the design of the PRSP is impeded by international dominance through the donors, especially the International Financial Institutions, who still stick to unidimensional neoliberal economic models, the principles of which are not to be touched. Moreover, participation is hindered through political hegemony in many countries, which makes a fair reconciliation of interests between the different actors impossible. On the other hand, civil society is taking advantage of the newly created spaces for participation, which increases the expectation for future developments. These expectations should not be disappointed by the second generation of the PRSP.

Bisherige Erfahrungen mit den PRSP haben im Bereich der Partizipation erhebliche Defizite gezeigt. Bislang kann bestenfalls von Beteiligung in Form von Konsultationen gesprochen werden. Eine Mitgestaltung seitens der Zivilgesellschaft wird einerseits durch die internationale Dominanz der Geber, insbesondere der internationale Finanzinstitutionen verhindert, die weiterhin einseitig an neoliberalen Wirtschaftsmodellen festhalten, deren Grundsätze nicht angetastet werden dürfen. Andererseits wird Partizipation in vielen Ländern erschwert durch die politische Hegemonie, die einen fairen Interessensausgleich zwischen den Akteuren unmöglich macht. Gleichzeitig werden neue Freiräume von der Zivilgesellschaft genutzt, und sie steigern Erwartungen an künftige Entwicklungen. Diese dürfen in der zweiten Generation der PRSP nicht enttäuscht werden.

Irene Knoke  
 Institut SÜDWIND, Lindenstraße 58-60, D-53721 Siegburg  
 E-mail: [knoke@suedwind-institut.de](mailto:knoke@suedwind-institut.de)