

# **Wer vertritt die Armen im Entwicklungsprozess?**

## **Thesenpapier und Hintergrundanalyse zur Frage der Vertretung armer Bevölkerungsgruppen in nationalen Entwicklungsplanungsprozessen und der internationalen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit**

**Marco Heinz und Frank Bliss**

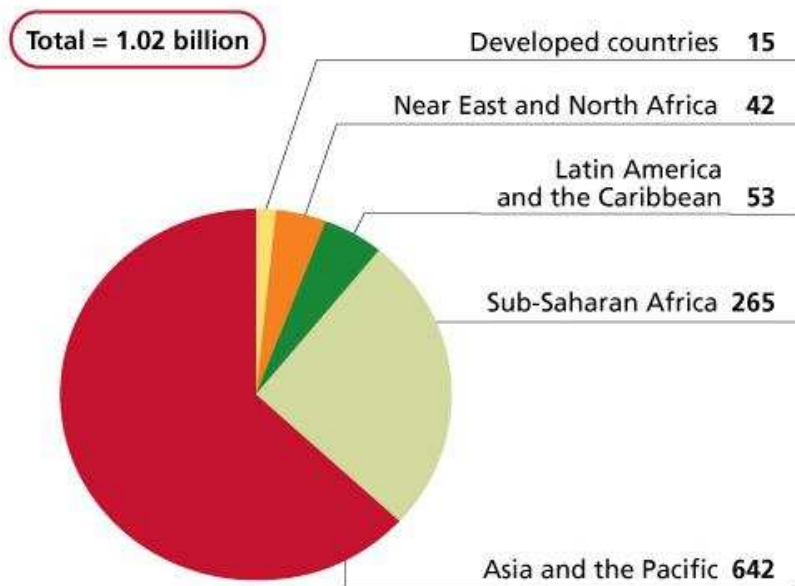
### **1. Thesen zur Beteiligung Armer und ihrer Vertreter/innen im Entwicklungsprozess**

1.1 *Armutsbekämpfung ist seit mindestens drei Dekaden wichtigstes Ziel der internationalen Zusammenarbeit, zuletzt bekräftigt durch die Millennium Development Declaration. Trotzdem hat sich die Zahl der extrem Armen nicht reduziert, sondern in absoluten Zahlen gemessen sogar auf einen neuen Höchststand von 800 Millionen bis zu über 1,2 Milliarden Menschen erhöht.*

⇒ Offenkundig gelingt es weder den nationalen Eigenanstrengungen der meisten Entwicklungsländer noch der internationalen Entwicklungszusammenarbeit in hinreichendem Umfang, die in den jeweiligen Gesellschaften besonders armen und benachteiligten Gruppen effektiv und nachhaltig zu erreichen und eine grundlegende Verbesserung ihrer Lebensbedingungen herbeizuführen. Maßnahmen, die sich an die Gesamtheit einer Gesellschaft richten, kommen vielfach überwiegend jenen zugute, die über hinreichende Mittel für eine Beteiligung an entwicklungsorientierten Aktivitäten verfügen. Die Folge ist, dass die Zahl der extrem Armen trotz sinkender relativer Anteile weltweit in absoluten Zahlen weiterhin ansteigt;

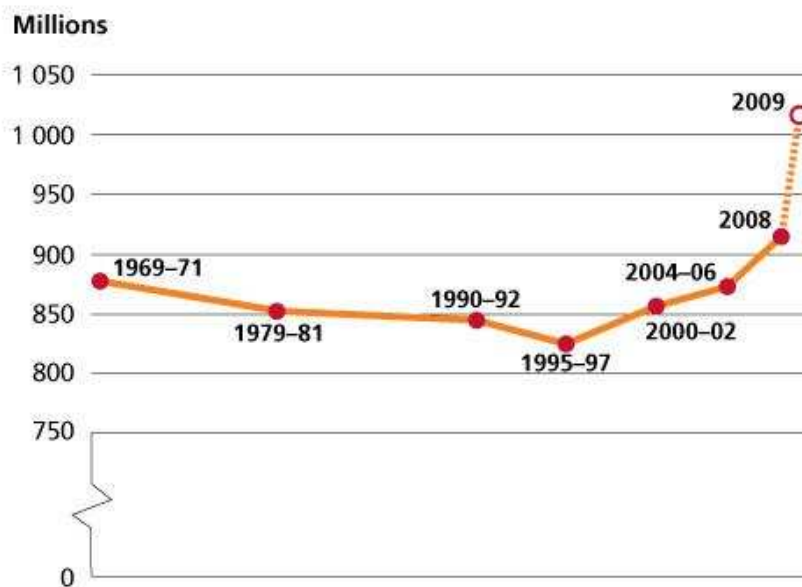
⇒ Die geringe Erreichbarkeit Armer in allgemein entwicklungsorientierten Projekten und Programmen der EZ, aber auch im Rahmen von spezifisch armutsorientierten Maßnahmen, wurde bisher nicht hinreichend systematisch untersucht. Daher fehlen neben den grundlegenden Erklärungsansätzen auch stringente Engpassanalysen und daraus abgeleitete Strategien für eine bessere Armutsbekämpfung. Hinzu kommt, dass die Erscheinungsformen von Armut (sowohl aus emischer wie etischer Perspektive) ebenso wie ihre Ursachen extrem vielschichtig sind;

Undernourishment in 2009, by region (millions)



Source: FAO.

Learning from the past: number of undernourished in the world, 1969–71 to 2009



Source: FAO.

[http://www.fao.org/hunger/hunger\\_graphics/en/](http://www.fao.org/hunger/hunger_graphics/en/)

s. auch: Food and Agriculture Organization of the United Nations: The State of Food Insecurity in the World 2009. Economic crises – impacts and lessons learned. Rome, FAO 2009

⇒ Die unter Berufung auf die Paris-Declaration zunehmende Korb- bzw. Budgetfinanzierung hat tendenziell ebenfalls dazu beigetragen, die Armen aus dem Blick zu verlieren und Effekte bei der Armutsbekämpfung nur mittelbar über eher lange Wirkungsketten zu suchen. Es liegen allerdings Erfahrungen hinsichtlich der Wirkungen dieser Instrumente auf Arme noch nicht in hinreichendem Umfang vor, um eine definitive Aussage treffen zu können;

⇒ Die Furcht einzelner EZ-Geberorganisationen, in eine Armutsecke gedrängt zu werden anstatt für die allgemeine Entwicklung der Partnerländer positiv mit verantwortlich zu sein, mag auch dort zu einer Vernachlässigung direkter Armutsbekämpfung geführt haben, wo diese in den Konzepten explizites Kernziel der Arbeit ist;

⇒ Das Prinzip der finanziellen Eigenbeteiligung, das als wichtiger Beitrag zur Sicherung von Nachhaltigkeit seine Berechtigung hat, erweist sich bei der Einbeziehung absolut Armer in EZ-Maßnahmen oft als Hemmnis, da sehr arme Familien vielfach nicht die Mittel haben, z.B. Beiträge für medizinische Behandlungen, den Unterhalt von Schulen oder die Bereitstellung von Trinkwasser zu leisten. Selbst Maßnahmen, die sich wie Klein(st)kreditprogramme primär an besonders arme Gruppen richten, haben in zahlreichen Fällen nur geringen Wirkungen oder werden von den Armen überhaupt nicht angenommen. Gegebenenfalls kann es gerade bei den extrem Armen sogar zu Verschlechterungen ihrer ökonomischen Situation durch aufgenommene Kredite kommen;

⇒ Die multilaterale und die staatliche bilaterale internationale EZ hat die absolut Armen als Zielgruppe wegen ihrer geringen finanziellen Belastbarkeit bereits häufig selbst bei armutsorientierten Programmen aus ihrem Portfolio als schwer oder gar nicht erreichbar gestrichen und überwiegend der Nothilfe bzw. sich selbst überlassen. Auch die EZ privater Träger fokussiert sich unter dem Druck gegenüber ihren Geldgebern immer stärker auf vorhandene Potentiale mit der Folge, dass die ärmsten Gruppen der beteiligten Gesellschaft nicht mehr prioritär, zunehmend auch gar nicht angesprochen werden.

*1.2 Arme Menschen und ihre legitimen Vertreter/innen spielen in entwicklungspolitischen Diskursen und bei Entscheidungsprozessen auf allen Ebenen (Staat-Region-Kommune-Landgemeinde) keine oder allenfalls eine marginale Rolle. Dies gilt fast in gleichem Umfang für die staatliche Zusammenarbeit wie die EZ mit und durch Nichtregierungsorganisationen.*

⇒ Armut stellt nicht prinzipiell eine Menschenrechtsverletzung dar. Bestimmte Elemente von Armut haben allerdings die Charakteristika von Menschenrechtsverletzungen. So ist die bewusste Ausgrenzung Armer von Entscheidungsprozessen in jedem Fall eine Verletzung ihrer Menschenrechte.

⇒ Die nahezu fehlende Repräsentanz armer Bevölkerungsgruppen oder ihrer legitimen Vertreter/innen im entwicklungspolitischen Diskurs ist mit großer Wahrscheinlichkeit Ursache und Folge zugleich von extremer Armut: „Arme sind arm, weil sie kein Gehör finden und übersehen werden“. Dabei stellen Arme und extrem Arme in den Partnerländern oft 30 bis 50 Prozent und mehr der Bevölkerung.

⇒ Partizipationsdefizite bzw. die völlige Abwesenheit von Mitwirkung haben zur Folge, dass die spezifischen Probleme und Sichtweisen Armer in der Entwicklungsplanung kaum Beachtung finden und entsprechend die Armutsbekämpfung oft an den Gegebenheiten, insbesondere an den Verhaltensmustern der Betroffenen vorbeigeht. Umgekehrt führt absolute Armut dazu, dass die meisten hiervon Betroffenen keine oder nur geringe Möglichkeiten haben, sich selbst zu organisieren und zu vertreten oder ihre Interessen zumindest indirekt hörbar zu machen;

⇒ Arme sind besonders häufig in von Frauen geleiteten Haushalten zu finden, in anderen, unvollständigen Familien, in Familien mit vielen Kindern, mit Alten, Behinderten, in Familien ohne Arbeitsfähige usw. zu finden. Häufig sind auch die Angehörigen ethnischer, religiöser oder sozialer Minderheiten besonders arm. Gemeinsam haben diese Gruppen nicht selten, dass die gesellschaftlichen Normen und die realen Machtverhältnisse selbst im Mikrokosmos der Nachbarschaft eine öffentliche Wahrnehmung ihrer Interessen verbieten und gegebenenfalls sogar sanktionieren;

⇒ Ein Kernproblem Armer ist, dass sie gesellschaftlich oft „unsichtbar“ sind, dass sie unterdrückt, zumindest aber diskriminiert werden und das selbst dort, wo sie die numerische Mehrheit der Bevölkerung darstellen. Armut und Benachteiligung fallen fast immer zusammen (vergl. Bliss et al. 2010) ;

⇒ Arme haben häufig die Erfahrung gemacht, dass Proteste oder andere Formen der Interessenvertretung Nachteile für sie mit sich bringen und ihre Lage noch weniger erträglich machen. Das führt immer wieder zu einer breiten „Kultur des Schweigens“ selbst in den wenigen Fällen, wo Arme zumindest die Chance erhalten, ihre Meinung zu vertreten;

⇒ Viele Arme (so sie nicht unmittelbar durch Nothilfemaßnahmen unterstützt werden) leben trotz schwerer und oft von der kurzen Nachtruhe abgesehen nahezu pausenloser Arbeit am Rande des Existenzminimums, so dass sie für gesellschaftliche Aktivitäten wie ihre Selbstorganisation, ihre Interessenvertretung oder gar die Beteiligung an allgemeinen politischen Diskursen schlichtweg keine Zeit übrig haben. Jede andere Aktivität als Erwerbsarbeit steht für sie in direkter Konkurrenz zur Ernährungssicherung für ihre Familie;

⇒ Schließlich finden sich Arme auch aus sprachlichen und/oder sozio-kulturellen Gründen häufig in Foren, wie sie bisher bei der Mitwirkung gängige Praxis sind, nicht zurecht.

*1.3 Die internationalen EZ-Strukturen haben bisher das Problem der fehlenden Partizipation Armer bzw. ihrer Vertreter/innen und die Ursachen dieses Problems zu wenig zur Kenntnis genommen. Entsprechend fehlen sehr oft die Erfahrungen, die bekundeten Zielvorstellungen, Wünsche bzw. Interessen dieser großen entwicklungspolitischen Zielgruppe auf allen Ebenen des entwicklungspolitischen Diskurses. Die Folge ist, dass sich die EZ eines wichtigen Instrumentariums einer armutsorientierten Arbeit nicht oder nicht hinreichend bedient.*

⇒ Empirische Studien zeigen, dass die Bevölkerungsbeteiligung sowohl im nationalen Diskurs um Armutsbekämpfungsstrategien wie auf der Ebene der Programm- und Projektarbeit wenig ausgeprägt ist und im Rahmen der sektorübergreifenden EZ-Instrumente keine wichtige Rolle spielt. Dieselben Studien weisen auch nach, dass dies negative Konsequenzen sowohl für die Wirkungen wie auch die Effektivität und die Nachhaltigkeit von entwicklungspolitischen Maßnahmen hat. Auch wenn es umgekehrt bisher mangels Vergleichsstudien wenig empirische Evidenz zu den Wirkungen einer weitergehenden Partizipation gibt, so ist die positive Rolle der Mitwirkung der Zielgruppenangehörigen vor allem bei der Förderung von Nachhaltigkeit unumstritten;

⇒ Wo eine weitergehende Partizipation im nationalen Diskurs über Entwicklungsfragen stattfindet, erfolgt sie besonders häufig nach dem Zufalls- oder „Windhundprinzip“, d.h. wer zuerst auf eine Einladung (zumeist der Gebergemeinschaft) zur Mitwirkung in einem Diskussionsforum reagiert, hat die Chance, Einflüsse auszuüben. Besonders häufig wirken dabei Gebergegründete Entwicklungs-(I)NRO mit. Diese maßen sich nicht selten an, die Interessen der Bevölkerung, also auch Armer zu vertreten. Dabei fehlt insbesondere solchen NRO zumeist jegliche Legitimität und Repräsentativität einer Vertretungsvollmacht. Andere zivilgesellschaftliche Institutionen wie Berufsverbände, Gewerkschaften oder Frauengruppen, die zumindest aus ihrer Mitgliedschaft heraus über größere Legitimation verfügen, sind in aller Regel deutlich schlechter als Entwicklungs-NRO organisiert und in öffentlichen Diskursen in signifikant geringerem Umfang vertreten. Interessenvertretungen Armer bestehen dagegen zumeist nicht einmal formell und sind entsprechend fast immer gar nicht in der Öffentlichkeit präsent;

⇒ Auch dort, wo im Rahmen von EZ-Maßnahmen eine Partizipation der Zielgruppe vorgesehen ist, werden Vertretungsfunktionen zumeist von den führenden gesellschaftlichen Gruppen bzw. ihren dominanten Führern und eben nicht von den Armen oder ihren Vertretern/innen wahrgenommen. Häufig gelingt es nicht einmal, arme Subgruppen hinreichend zu identifizieren, geschweige denn, aus den in Abschnitt 1.2 genannten Gründen in Mitwirkungsprozesse einzubinden. Dieses Problem stellt sich besonders in asiatischen und afrikanischen Gesellschaften.

1.4 *Die Repräsentanz Armer in sie betreffenden Fragen im Entwicklungskontext ist nicht nur ein Instrument, um die Armutsbekämpfung effektiver und wirksamer zu gestalten. Eine umfassende Partizipation armer Gruppen sollte gleichzeitig Ziel der internationalen EZ sei. Die aktive Teilnahme der Menschen am Entwicklungsprozess und ihre Teilhabe an politisch-ökonomisch-gesellschaftlichen Entscheidungen ist bereits heute erklärtes entwicklungspolitisches Ziel der Bundesregierung (siehe Partizipationskonzept und AP 2015). Damit ist ein Empowerment der Armen, insbesondere auch ein Empowerment armer Frauen und Mädchen ein wichtiges entwicklungspolitisches Leitbild.*

⇒ Für eine effektive und nachhaltige Beteiligungspolitik ist ein eindeutiges Bekenntnis zugunsten einer stärkeren Partizipation armer Gruppen bzw. ihrer Vertreter/innen an entwicklungspolitischen Entscheidungsprozessen seitens der politisch Verantwortlichen in staatlicher wie privater EZ notwendig. Dabei sollte dem Prozess der Partizipation ebenso Bedeutung beigemessen werden wie Partizipation als Ergebnis;

⇒ Die breite Bevölkerungsbeteiligung und damit auch die Partizipation Armer an entwicklungsrelevanten Entscheidungen versteht sich als konstituierendes Element eines demokratischen Systems. Direkte Mitwirkung der Bevölkerung bzw. zivilgesellschaftlicher Institutionen und die indirekte Mitwirkung über die Organe der repräsentativen Demokratie ergänzen sich im modernen politischen System in vorbildlicher Weise.

⇒ Es sollten Instrumente und Methoden identifiziert und weiterentwickelt werden, die dazu beitragen können, Arme und ihre legitimen Vertreter/innen schnellstmöglich und in großem Umfang an Entscheidungen, die sie betreffen, zu beteiligen. Diese Forderung bezieht sich auf alle Ebenen von Entscheidungen, d.h. gleichermaßen auf nationale Diskurse wie auf sektorielle, regionale oder lokale Prozesse;

⇒ Die notwendigen Instrumente und Methoden sollten der besonderen Situation, in der Arme leben, angepasst entwickelt werden. Hierzu gehört vor allem:

- die Berücksichtigung der besonders schwierigen gesellschaftlichen Situation der Zielgruppe als sozial, ökonomisch, räumlich usw. Marginalisierte;
- eine Berücksichtigung ihrer stark beschränkten zeitlichen und finanziellen Möglichkeiten zur Beteiligung;
- die Berücksichtigung des geringen Selbstvertrauens, das für viele arme Gruppen, insbesondere arme Frauen in autoritären und patriarchalisch strukturierten Gesellschaften charakteristisch ist;

- eine Berücksichtigung der geringen Beherrschung von Kommunikationstechniken vieler Armen einschließlich von bestehenden Sprachbarrieren usw.

⇒ Ziele einer stärkeren Involvierung armer Bevölkerungsgruppen bzw. ihrer legitimen Vertreter/innen in Partizipationsprozesse sind dabei neben anderen:

- die Entmarginalisierung der Individuen und Gruppen, insbesondere dabei gleichberechtigte Einbeziehung von Frauen und Mädchen;
- eine Stärkung des Selbstvertrauens der Armen u.a. im Rahmen von Menschenrechtsansätzen;
- die gleichberechtigte Einbindung von Vertretern/innen Armen in Entscheidungsprozesse, auf nationaler und sektorbezogener Ebene durch legitime zivilgesellschaftliche Institutionen, auf regionaler und lokaler Ebene durch legitime Vertretungsorgane Armen bzw. auf unterer Ebene auch durch die breite direkte Beteiligung der Zielgruppenangehörigen selbst;
- die Gründung von Selbstorganisationen armer Bevölkerungsgruppen, die mit hoher Legitimität zur Interessenvertretung ausgestattet sind, Übergangsweise als eine befristete Lösung auch die indirekte Vertretung Armen durch Personen und Organisationen, die bei den Armen große Legitimität genießen, ohne ihnen selbst angehören zu müssen. So genießen in vielen Ländern die Repräsentanten religiöser Institutionen hohe Legitimität [⇒Box 1].

*1.5 Angesichts des bisher unzureichenden Instrumentariums zur besseren Einbeziehung von Armen in entwicklungspolitische Entscheidungsprozesse sollten kurzfristig Methoden identifiziert, ausgearbeitet und erprobt werden, die eine mittelbare, mittelfristig jedoch direkte Partizipation Armen ermöglichen.*

⇒ Arme müssen sich langfristig auf allen Ebenen auch selbst vertreten können. Ohne eigene Organisation ist ihre Interessenvertretung indes nicht möglich. Entsprechend müssen eigene Vertretungsstrukturen armer Bevölkerungsgruppen geschaffen werden. Dabei sollte maximale Offenheit für flexible Formen von Organisation bestehen. Um diese Strukturen zu kontrollieren, bedarf es bei der Masse der Armen eines Minimums an Organisation, Ausbildung und des Zugangs zu Informationen. Hierfür benötigen sie breite Unterstützung, die aus den eigenen Gesellschaften kommen sollte und durch internationale Fördermaßnahmen nur ergänzt werden können.

⇒ Auf nationaler Ebene gilt es für einen beschränkten Zeitraum zivilgesellschaftliche Institutionen, die in der Praxis ihre Empathie für die Armen nachgewiesen haben und bei Armen erhöhte Legitimität genießen, zu fördern und als

Advocacy-Organisationen für eine Mitwirkung z.B. am PRS-Diskurs oder an Sektorreformprozessen zu befähigen (sowohl bezogen auf die Erarbeitung von Strategien wie auch deren Implementierung und Revision);

⇒ Dasselbe gilt für die Vertretung der Interessen Armer in internationalen Gremien und bei internationalen Konferenzen zur Armuts- und Entwicklungsthematik;

⇒ Mittel- und langfristig sollten Institutionen und Organisationen, die für Arme sprechen, wo es geht durch solche ersetzt werden, in denen sich Arme selbst organisiert haben und für sich selbst sprechen. Ob solche Einrichtungen völlig selbständig agieren können und langfristig ihre Legitimität erhalten können, wenn aus den beteiligten Armen nicht mehr arme Armen-Funktionäre werden, ist allerdings fraglich. Daher ist an eine ständige institutionelle Unterstützung z.B. durch I-NRO zu denken;

⇒ Während NRO (I-NRO) die Legitimität zur Vertretung der Interessen (armer) Bevölkerungsgruppen nicht grundsätzlich zugesprochen werden kann und sie kaum Repräsentativität reklamieren können, können sie jedoch aufgrund ihrer häufigen Basisnähe und dabei erzielten Erfahrungen eine wichtige Rolle beim Aufbau und der Stärkung von Vertretungsstrukturen der armen Bevölkerung spielen. Eine „NGO-isierung“ des Prozesses selbst ist jedoch abzulehnen. Die Erfahrungen mit NRO-Strukturen z.B. bei Indigenen-Organisationen zeigen, dass eine breite Ownership und die Kontrolle durch die Mitglieder kaum möglich ist.

⇒ Auf der regionalen und lokalen Ebene (Projekte und Programme staatlicher und nichtstaatlicher Geber) sollten ähnliche Prinzipien angewandt und Methoden eingesetzt werden, wie sie bezogen auf Gender und mit Blick auf benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen bzw. Indigene<sup>1</sup> praktiziert werden bzw. vorgeschlagen wurden. Vergleichbar der Vorgehensweise bei der Gender-disaggregierten Datenerhebung müssen bereits im frühen Planungsstadium von (Sektor)Programmen und Projekten Arme als separater Teil der Zielgruppe bzw. der Akteure identifiziert werden;

⇒ Arme und ihre Vertreter/innen sollten auf Programm- und Projektebene ausdrücklich zur Partizipation an Entscheidungen aufgefordert werden und beim Mitwirkungsprozess grundlegende Unterstützung erhalten. Diese Formen der Mitwirkung sollten an die Bedingungen, unter denen Arme leben angepasst werden. In vielen Fällen wird über die Stärkung des Selbstbewusstseins hinaus auch eine Qualifizierung zur Mitwirkung notwendig sein. In letzter Konsequenz sollten Arme die für ihre Mitwirkung notwendigen Mittel erhalten, ggf. auch einen Ausgleich für entgangene Einkommen während ihres Engagements. Dabei sollte das Entstehen von „Armenfunktionären“ allerdings verhindert werden;

---

<sup>1</sup> Vergl. Bliss et al. 2010.



⇒ Die Mitwirkung Armer sollte sich nach Möglichkeit in „demokratischer“ Weise vollziehen, ohne dass die Legitimität von Repräsentanten Armer stets alleine nach diesem Kriterium zu bewerten ist. Es sollten jedoch die auch in armen gesellschaftlichen Gruppen bestehenden Ältestenhierarchien, Klientelbeziehungen und einer Gender-Gleichheit entgegenstehenden wo immer es geht überwunden und durch demokratische Prinzipien ersetzt werden.

### **Box 1: Vertretung Armer durch (legitimierte) dritte Personen(gruppen)**

Potentielle Vertreter der Bevölkerung (mit mehr oder weniger Legitimität) können sein:

- Gilden-/Berufsgruppenvorsteher/innen,
- Vorsteher der Ortsviertel (städtisch) oder Dorfteile,
- Vorsitzende von Jugendgruppen, -clubs oder -bünden im weiteren Sinne,
- Vorsitzende von Frauengruppen,
- Anführer von „freiwilligen“ Arbeitsgruppen (sehr viel in Afrika),
- Vorsteher/innen der lokalen religiösen Gemeinschaften,
- religiöse Funktionäre allgemein,
- Heilige (Marabouts), Scherifen (Nachkommen der Prophetenfamilie in islamischen Ländern),
- Verwandtschaftsgruppenoberhäupter,
- Alte (Frauen und Männer),
- Ladeninhaber/innen (auf dem Lande, ggf. Vorsicht!),
- Sozialarbeiter/innen (z.B. in Indien),
- Vertreter von Basisgruppen (Community Based Organizations),
- Dorfschreiber, Landärzte, traditionelle Heiler/innen, Lehrer/innen u.a.

⇒ Bereits heute werden in einzelnen Fällen arme Bevölkerungsgruppen für ihre Teilnahme an bestimmten Veranstaltungen im Rahmen von EZ-Vorhaben entlohnt. Die Bezahlung als Kompensation für entgangene Einkommen während der Zeit ihrer Teilnahme müsste auch mit Blick auf partizipative Prozesse überlegt werden. Dabei kann das Prinzip angewandt werden, dass die Bezahlung für zeitlichen Aufwand, der keinen unmittelbaren Nutzen für die Beteiligten hat, eine volle Kompensation beinhaltet, während Aufwendungen, die auch und vorrangig im Interesse der Beteiligten liegen, nur eine minimale Entschädigung beinhalten. Auch die Kontrolle von Projektmaßnahmen durch Vertreter/innen der Zielgruppe kann eine zu entlohnende Tätigkeit darstellen.

⇒ Die Einbeziehung Armer sollte auf allen Ebenen institutionalisiert werden und rechtlich abgesichert (Recht auf Partizipation). Nur so kann den vielfach vorgefundenen Formen von Scheinpartizipation (surrogate participation) begegnet werden);

⇒ Aufgrund der wenigen vorliegenden Erfahrungen mit einer Partizipation Armer an entwicklungsbezogenen Entscheidungsprozessen sollten verstärkt Modellversuche durchgeführt werden, angefangen bei erweiterten Prüfverfahren (z.B. im Rahmen von Feasibility-Studien) über die bewusste Einbeziehung Armer während der Implementierung bis hin zur Mitwirkung an Monitoring und Evaluationen.

## **2. Konzeptionelle Herleitung**

### **2.1 Armut und Armutsbekämpfung in Theorie und Praxis**

Eine Geschichte der Armutsbekämpfung ist noch nicht geschrieben worden, auch keine umfassende Geschichte der internationalen Entwicklungszusammenarbeit von den Anfängen bis heute. Die Vor- und Frühgeschichte der EZ dürfte allerdings nur für wenige Akteure rühmlich sein, galten doch lange Zeit nationale Interessen der Geberländer als vorrangig vor denjenigen der ‚Empfängerländer‘, die zudem oft aus machtpolitischen Gründen ausgewählt wurden, womit der Ost-West-Konflikt in die sogenannte Dritte Welt exportiert wurde. Insbesondere Deutschland spielte dabei eine unbefriedigende Rolle<sup>2</sup>.

Diese Zeiten sind für die meisten bilateralen EZ-Beziehungen (auch wenn dies etwas sehr euphorisch klingen mag) vorbei. Spätestens mit dem Fall des ‚Eisernen Vorhangs‘ 1989 sind die Interessen der Menschen in den sogenannten Entwicklungsländern immer mehr in den Vordergrund gerückt und stehen mittlerweile sogar zumeist – begleitet durch radikale Umbrüche in der internationalen EZ - im Zentrum des Interesses. Damit ist seit nunmehr zwei Dekaden die Armutsbekämpfung und nicht mehr die materielle Unterstützung wohlgesonnener Regimes das zentrale Anliegen der EZ und nicht nur das: Alle Geberländer wie nicht zuletzt die Bundesrepublik Deutschland bekräftigen, dass die Bekämpfung der weltweiten Armut heute in der internationalen Politik als eine globale Aufgabe angesehen wird, die über die Entwicklungspolitik hinausgeht.

Somit ist für die Bundesregierung die Armutsbekämpfung wichtiger Bestandteil ihrer gesamten Politikgestaltung, die unter dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung steht:

---

<sup>2</sup> So führte die Hallstein-Doktrin 1955-1969 einerseits dazu, dass die Bundesrepublik ihre Beziehungen zu anderen Staaten in Frage stellte, wenn diese die DDR anerkannten. Andererseits wurden Staaten, die das Ulbricht-Regime nicht anerkannten, massiv mit Entwicklungshilfegeldern belohnt, wobei dabei oft weniger die Entwicklung eines Landes das Ziel war, sondern die Aufrechterhaltung der Anerkennung des westdeutschen Alleinvertretungsanspruches durch das Empfängerland.

„In der Entwicklungspolitik ist Armutsbekämpfung eine überwältigende Aufgabe, zu der Maßnahmen aus allen Dimensionen nachhaltiger Entwicklung (soziale Gerechtigkeit, ökologische Verträglichkeit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit) sowie Maßnahmen der politischen Dimension zur Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und friedlicher Konfliktbeilegung beitragen. [...] Eine Voraussetzung für nachhaltige Armutsbekämpfung ist Frieden“ (BMZ 2001: 12).

War Armutsbekämpfung zunächst nur eine vielfach diskutierte und kommentierte Forderung akademischer Kreise, besonders derjenigen, die immer lauter und eindringlicher partizipativ durchgeführte Vorhaben forderten, so gilt es heute als international abgestimmte Gemeinschaftsaufgabe, dass die EZ in erster Linie (oder sogar gänzlich) den Armen zugute kommen soll. Bei Projekten, die vor 2001 konzipiert worden sind, war dies noch lange nicht selbstverständlich. Oft unterlag der Schwerpunkt der konkreten Arbeit vor Ort anderen Prioritäten als der Armutsbekämpfung, auch wenn hinter dem Ziel, ein Land in seiner Entwicklung zu unterstützen, auch immer der Wunsch stand, die extreme Armut weltweit abzuschaffen. Dies zeigt sich schnell, wenn ältere Vorhaben auf ihre Armutsorientierung hin untersucht werden und dem untersuchten Projekt allenfalls bescheinigt werden kann, eine höchstens mittelbare Armutsminderungswirkung bewirkt zu haben. Dies wird z.B. bei sogenannten MNPQ-Vorhaben gut deutlich<sup>3</sup>, die in der BMZ-Jahresauswertung 1996-1997 eine besondere Rolle spielten (vergl. BMZ 1998).

Die Fokussierung auf eine EZ der Armutsbekämpfung rückte auch immer mehr die Armen als Menschen und nicht mehr nur als Objekte in den Vordergrund, wobei schnell Mängel in der früheren EZ sichtbar werden mussten. Die in diesem Rahmen gestellte Frage „Wer vertritt die Armen?“ ist daher nicht einfach nur die Frage nach der Legitimität der politischen Führerschaft der besonders armen, marginalisierten und hilfsbedürftigen Bevölkerungsgruppen. Das alles entscheidende Problem, welches von der Politik viel zu lange übersehen worden ist, liegt vielmehr darin, diejenigen Menschen mit EZ-Maßnahmen zu erreichen, die trotz jahrzehntelanger Programm- und Projektarbeit arm, marginalisiert und hilfsbedürftig geblieben sind, von der bisherigen EZ also nicht erreicht werden konnten oder zumindest nicht in dem Maße erreicht worden sind, dass sich ihre Situation nachhaltig verbessert werden konnte.

„Despite the hard work of the poor themselves, the commitment of thousands of dedicated people within developing countries and international development agencies, and billions of dollars spent by national governments and international

---

<sup>3</sup> Bis in die 1990er Jahre hinein sind viele Vorhaben von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) im Bereich „Messen-Normieren-Prüfen-Qualitätssicherung“ (MNPQ) durchgeführt worden, mit dem Ziel international verbindliche Normsysteme in den Partnerländern der deutschen EZ einzuführen. Hauptziel war dabei immer die wirtschaftliche Entwicklung der Partnerländer zu fördern, wenngleich das Ziel, damit auch die Armut zu bekämpfen, stets ebenfalls im Hintergrund stand.

development assistance, there are more poor people today than at the beginning of the decade“ mussten Deepa Narayan und seine Kollegen vor zehn Jahren enttäuscht feststellen (Narayan et al. 1999: 216).

Letztendlich musste darüber reflektiert werden, wie die Ärmsten der Armen überhaupt erreicht werden können und, da letztendlich nicht jeder Einzelne angesprochen werden kann - und die Forderung nach Partizipation aller in allen Sachfragen allein aus organisatorischen Gründen hinfällig ist -, welche Mittler oder Sprecher für einen Austausch mit den Armen in Frage kommen. Es ging und geht also darum, neue Konzepte, Strategien und möglicherweise auch eine völlige Umorientierung der EZ zu entwickeln, wollte und will man nicht 2010 mit derselben Situation konfrontiert sein wie vor einer Dekade. Es ist immerhin deutlich geworden, dass die Anstrengungen der EZ verstärkt oder zumindest besser koordiniert werden müssen, da Absichtserklärungen allein noch keinen Hunger stillen und allein das (ohne jeglichen Pathos reklamierte) koordinierte Zusammenwirken der Weltgemeinschaft keine nennenswerten Ergebnisse liefern kann.

Um die Jahrtausendwende führten daher verschiedene, zum Großteil miteinander verwobene oder sogar aufeinander abgestimmte internationale Entwicklungen zu einer fast völligen Neuorientierung der Armutsbekämpfung. Grundlegend waren dabei - auf internationaler Ebene - die sogenannte Millenniumserklärung sowie die als PRSP-Prozess bekannt gewordene Entschuldungsinitiative der Industriestaaten.

### **Ausgangslage: Millennium Development Goals**

Nicht nur die EZ und die konkrete Projektarbeit haben sich in den letzten Jahrzehnten verändert. Auch der Begriff der Armut hat sich radikal geändert und damit immer mehr der Realität angepasst. Obwohl Armut immer noch primär den Mangel an lebenswichtigen Gütern wie Essen, Obdach und Kleidung bezeichnet, hat sich mittlerweile ein umfassenderer Armutsbegriff durchgesetzt, der weitere Faktoren berücksichtigt, wie z.B. geringe Entfaltungsmöglichkeiten, mangelnde Partizipationsmöglichkeiten am politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben, besondere Gefährdung durch Risiken wie Umweltverschmutzung, die Missachtung der Menschenwürde und der Menschenrechte oder fehlender Zugang zu Ressourcen (VENRO 2003: 10).

Die weltweit gültige Armutsgrenze berücksichtigt aber weiterhin primär den Einkommensaspekt: Über eine Milliarde Menschen müssen mit weniger als einem US-Dollar resp. 1,25 US-Dollar (angepasst 2008) am Tag auskommen<sup>4</sup>. Wer unterhalb dieser Grenze lebt, gilt als *extrem arm*. Die Mehrzahl der Betrof-

---

<sup>4</sup> In diesem Betrag ist bereits der Kaufkraftausgleich *ppp* einkalkuliert (*ppp* = purchasing power parity), d.h. beispielsweise für Tadschikistan gilt eine *ppp* von 500%, d.h. der Dollar Kaufkraft besteht hier real nur aus 0,20 US-Cent tatsächlich verfügbaren Einkommen.

fenen sind Frauen und Mädchen. Etwa zwei Drittel aller Armen in den Entwicklungsländern leben in ländlichen Gebieten, doch nimmt auch die städtische Armut zu (vergl. BMZ 2001: 1). Auch wenn es im erheblichem Umfang immer noch Subsistenzbauern mit geringem Einkommen gibt, die eine Definierung der Armut allein über das Einkommen als unangemessen erscheinen lassen<sup>5</sup>, so darf die erschreckende Tatsache, dass doch weltweit mindestens 800 Millionen Menschen hungern und unterernährt sind, nicht darüber hinwegtäuschen, dass Armut in aller erster Linie materielle Not bedeutet.

Im September 2000 haben sich die Staats- und Regierungschefs von 189 Staaten auf dem Weltentwicklungsgipfel der Vereinten Nationen mit der Millenniumserklärung dem gemeinsamen Ziel verpflichtet, bis zum Jahre 2015 den Anteil der extrem armen Menschen in der Welt zu halbieren. Unter extremer Armut wurde dabei verstanden, wenn ein Mensch ein tägliches Einkommen unter dem Wert von einem US-Dollar hat (vergl. BMZ 2001: 10).

Ein Jahr später haben UNDP, OECD und Weltbank gemeinsam die *Road Map Towards the Implementation of the Millennium Declaration* vorgelegt, die als Kern acht Millenniums-Entwicklungsziele (*Millennium Development Goals*, MDG) enthält. Heute sind die MDG Teil eines internationalen entwicklungspolitischen Wertkonsensus, der von den meisten bilateralen Gebern wie der Bundesrepublik Deutschland in konkrete Konzepte (AP 2015) umgesetzt worden ist.

Die acht Millennium Development Goals (MDG) sind in insgesamt 18 Ergebnisse und 48 Indikatoren unterteilt, die sich allerdings ungleichmäßig auf die einzelnen Ziele verteilen. Ziel 1 bezieht sich dabei auf die Beseitigung von Armut ganz allgemein und des Hungers (Zielvorgabe 2) im Speziellen. Diese - eigentlich zwei - Ziele stehen zwar an erster Stelle, nehmen aber wenig Platz ein und enthalten keine konkreten Vorgaben, wie sie zu erreichen sind. Zwar dienen letztendlich alle Ziele - mittelbar oder unmittelbar - der Armutsbekämpfung, doch werden die Zielvorgaben umso genauer und komplexer, je weiter sie von der konkreten Arbeit mit Armen entfernt sind. So hat beispielsweise Ziel 8 "Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft" sieben ausführliche Zielvorgaben mit insgesamt 16 Indikatoren.

Neben dem zunächst eher zielgruppenfernen Ziel 7 (Ökologische Nachhaltigkeit) werden mit den Zielen 2 bis 6 ausgewählte Symptome der Armut angesprochen und auf die Zielagenda gesetzt (Gender, Gesundheit, Schulbildung). Zielvorgaben zur Bekämpfung der Ursachen, besonders der strukturellen Ursachen von Armut werden nicht benannt.

Allerdings sind die MDG nicht unbedingt programmatisch zu verstehen, sondern als Leitlinien, die in jeweilige nationale Politiken einfließen sollen. Ein spezifi-

---

<sup>5</sup> Subsistenzbauern mögen sich gegebenenfalls noch recht gut ernähren, die meisten verfügen jedoch über wenig bis gar kein Bargeld, so dass sie sich kaum Kleidung, Gesundheitsdienstleistungen, Bildung für ihre Kinder oder Hausgerätschaft leisten können.

sches operationales Framework muss den spezifischen Rahmenbedingungen und Problemen eines Landes – z.B. im Rahmen eines PRSP – ein- und angepasst werden, um den spezifischen Bedürfnissen und Entwicklungsmöglichkeiten gerecht zu werden und die Ownership, als wesentliche Voraussetzung für die Erreichung der MDG, herzustellen.

Darüber hinaus sagen die MDG nichts über die Beteiligung der Armen selbst aus oder mit welchen Methoden sie erreicht werden könnten. Auch dies bleibt den einzelnen Ländern bzw. den sie unterstützenden internationalen und bilateralen Gebern überlassen. Allerdings klingt die Zielformulierung noch sehr nach einer Hilfe für die Armen, statt einer partizipativen EZ mit den Armen

Die wesentlichen Neuerungen, die die Millennium Development Goals mit sich bringen, sind jedoch neben dem weltweiten Konsens über vermehrte Entwicklungsanstrengungen auch der erstmalige Versuch, quantifizierte Entwicklungsziele in einem zeitlich begrenzten Rahmen abzustecken, ihnen somit eine größtmögliche Verbindlichkeit zu verleihen und die Messbarkeit der Zielerreichung zu erhöhen.

### **BMZ-Aktionsprogramm 2015 und MDG**

Zur Umsetzung der von den Staats- und Regierungschefs der Vereinten Nationen beschlossenen Millenniumserklärung zur Halbierung der extremen Armut bis zum Jahr 2015 hat die Bundesregierung das Aktionsprogramm 2015 (AP 2015) vorgelegt, welches für die staatliche deutsche EZ verbindliche Vorgaben benennt und die Bedeutung herausstreicht, die die Bekämpfung der weltweiten Armut für die deutsche Politik darstellt. Mit dem AP 2015 hat sich die Bundesregierung somit verpflichtet, ihren Beitrag zur Erfüllung der Millenniumserklärung zu leisten. Das BMZ orientiert sich dabei aber vorrangig an der Millenniumserklärung selbst, nicht jedoch an den MDG im Einzelnen. Vielmehr geht der Armutsbekämpfungsplan der Bundesregierung in seinen politischen Forderungen, beispielsweise mit den Aspekten Friedenssicherung und Abrüstung, inhaltlich weit über die weniger politisch angelegten MDG hinaus. AP 2015 definiert zehn vorrangige Ansatzpunkte, welche die Politik der Bundesregierung noch stärker auf die Armutsbekämpfung auszurichten sollen.

Die Maßnahmen, die die Bundesregierung zur Armutsbekämpfung ergreift, setzen auf allen wichtigen Ebenen an: (1.) internationale Regelwerke und Strukturen, (2.) Strukturen in Deutschland, Europa und den anderen Industrieländern sowie (3.) Strukturen in den Partnerländern.

Diese Ebenen gelten grundsätzlich für alle zehn Handlungsfelder, was eigentlich auch für die Ebene der Endbegünstigten gilt, welche auch in der Umschreibung der Handlungsfelder stets berücksichtigt sind, auch wenn die Zielgruppen in der Formulierung der Aktionsebenen nicht genannt wurden. Tendenziell werden die

angesprochenen Ebenen von den verschiedenen Handlungsfeldern aber in unterschiedlichem Maße berührt. So zielen die Felder 3 und 4 in erster Linie auf die beiden höchsten Interventionsebenen ab, ohne dabei aber das überwölbende Ziel der Armutsbekämpfung aus den Augen zu verlieren. So wird beispielsweise eine Reduzierung der Armut dadurch herbeizuführen versucht, indem durch die Liberalisierung des Welthandels neue Möglichkeiten der wirtschaftlichen Entwicklung für Entwicklungsländer eröffnet werden sollen (3). Dies gilt gleichermaßen für Handlungsfeld 4., welches u.a. auf den Abbau der Verschuldung (z.B. durch die zügige Umsetzung der HIPC-Entschuldungsinitiative; s.u.) abzielt (vergl. BMZ 2001: 4).

Andere Handlungsfelder wie die Verwirklichung der Menschenrechte und die Respektierung der Kernarbeitsnormen (7) oder das Hinwirken darauf, dass Konflikte friedlich ausgetragen werden und die Sicherheit und Abrüstung gefördert werden (10) decken alle oben genannten Ebenen ab, wohingegen wiederum andere schwerpunktmäßig auf der Ebene der Partnerländer liegen. Hier wäre beispielsweise Handlungsfeld 2 zu nennen, welches zwei sich idealiter gegenseitig verstärkende Ziele vereinigt und zwar zum einen die Verankerung des Rechts auf Nahrung und zum anderen die Durchführung von Agrarreformen. Da gut zwei Drittel aller Armen in ländlichen Gebieten leben, sollen die Bedingungen für kleinbäuerliche Erzeugerinnen und Erzeuger verbessert werden. Hierzu gehören u.a. verbesserte ländliche Infrastruktur, erleichterter Zugang zu Krediten, aber auch der Abbau des europäischen Agrarprotektionismus sowie Agrar- und Bodenreformen, welche die EZ beratend begleiten soll. Zum Maßnahmenkatalog gehört auch die Förderung der Selbsthilfefähigkeit der ländlichen Produzenten (vergl. BMZ 2001: 4).

Wie die synoptische Darstellung in Box 2 verdeutlicht, korrespondieren die Handlungsfelder des AP 2015 teilweise mit den MDG (wie z.B. MDG 3 mit Handlungsfeld 8), teilweise sind in einem Handlungsfeld aber auch mehrere MDG zusammengefasst (wie MDG 2, 4, 5 und 6 in 5). AP 2015 ist somit umfassender, auch wenn die MDG durch ihre Ergebnis- und Indikatorendefinitionen konkreter wirken. Die genannten Handlungsfelder zielen stärker auf die Zielgruppenebene ab. Bei der Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter (8) geht es aber nicht nur um den Abbau von Diskriminierungen von Mädchen und Frauen, sondern darüber hinaus auch um gezielte Förderung etwa bei der Unterstützung von Frauen-Netzwerken und -NRO. Ausgangspunkt ist die Tatsache, dass die Mehrzahl der Menschen, die in extremer Armut leben, Frauen sind. Ursächlich sind dafür die Ungleichheit der Geschlechter und die Diskriminierung von Frauen verantwortlich zu machen, so dass eine besondere Förderung angemessen ist.

Die Gewährleistung sozialer Grunddienste und die Stärkung der sozialen Sicherung (Handlungsfeld 5) deckt hingegen wie gesagt gleich mehrere MDG ab. Hier ist für die Bundesregierung die Partizipation der armen Bevölkerungsgrup-

pen und der Zivilgesellschaft eine wichtige Voraussetzung, obwohl auch in diesem Bereich die Maßnahmen auf der höchsten Ebene ansetzen:

„Beim Ausbau der sozialen Grunddienste ist es in Zukunft vor allem erforderlich, dass die Industrie- und Entwicklungsländer sich auf ein koordiniertes Vorgehen im Rahmen von Sektorreformprogrammen verständigen und neue Wege der projektungebundenen Finanzierung gehen“ (BMZ 2001: 26).

Auch Handlungsfeld 1 setzt mit der Erhöhung der wirtschaftlichen Dynamik auf allen Ebenen ein, wobei die aktive Teilhabe der Armen aber besonders hervorgehoben wird. Denn hiermit ist nicht einfach ein *pro-poor-growth*-Ansatz gemeint, der über die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen u.a. durch wirtschaftspolitische Reformen in den Partnerländern und die privatwirtschaftliche Entwicklung, wobei die deutsche EZ vielerlei, besonders aber beratende Hilfestellungen leisten kann, seine Wirkungen entfalten soll. Denn daneben sollen auch gezielt die „produktiven Potenziale der Armen durch Maßnahmen zur Entwicklung unternehmerischer Fähigkeiten, zur Verbesserung ihres Zugangs zu Ressourcen (einschließlich Kredite für Frauen) und zu Märkten sowie zur Verbesserung von Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten besonders für Jugendliche“ gefördert werden, die Maßnahmen also direkt bei den Betroffenen, z.B. über die Unterstützung von Selbsthilfeorganisationen, einsetzen. Durch den gleichberechtigten Zugang zu produktiven Ressourcen sollen des Weiteren geschlechtsspezifische, ethnische und soziale Diskriminierungen überwunden (vergl. BMZ 2001:3), also auch die strukturellen Ursachen von Armut angegangen werden.

Dieser Aspekt spielt im AP 2015 eine deutlich größere Rolle als in den MDG und wird im Handlungsfeld 9 noch einmal ganz besonders herausgestrichen. Mit der Sicherung der Beteiligung der Armen und der Stärkung einer verantwortungsvollen Regierungsführung werden zwei der wesentlichen Ursachen für Armut gezielt angegangen. Dieser Maßnahmenbereich ist eine Reaktion auf die Erkenntnis, dass Arme von den Entscheidungen, die sie betreffen, bisher weitgehend ausgeschlossen sind und dass ein Schlüsselfaktor der Armutsbekämpfung in der Durchsetzung der Menschenrechte, von Demokratie, Partizipation und guter Regierungsführung liegt. Die Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit, Rechtssicherheit, Dezentralisierung, die Förderung leistungsfähiger öffentlicher Institutionen, die Stärkung der Zivilgesellschaft und Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung gehören ebenfalls in diesen Bereich.

Der unmittelbaren Armutsbekämpfung dient die Förderung der Selbsthilfefähigkeit der armen Bevölkerung:

„Für die Stärkung der Verhandlungsmacht armer Frauen und Männer (,empowerment‘) haben sich Maßnahmen der sozialen Mobilisierung, zur Verbesserung der Selbstorganisation und der politischen Dialogfähigkeit bewährt. Die Bundesregierung fördert diese insbesondere im Rahmen der Ar-



mutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe und wird diesen wichtigen Bereich ihrer Entwicklungszusammenarbeit schrittweise steigern. Organisationen der Zivilgesellschaft unterstützen diese Prozesse weltweit und übernehmen als Interessenvertreter der Armen auf nationaler und internationaler Ebene eine wichtige Rolle“ (BMZ 2001: 34).

**Box 2: Synoptische Darstellung der Millennium Development Goals (MDG) und der Handlungsfelder des AP 2015**

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ausrottung von extremer Armut und Hunger,</li> <li>2. Primarschulbildung für alle,</li> <li>3. Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Ermächtigung der Frauen,</li> <li>4. Reduzierung der Kindersterblichkeit,</li> <li>5. Verbesserung der Gesundheitsversorgung der Mütter,</li> <li>6. Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen schweren Krankheiten,</li> <li>7. Ökologische Nachhaltigkeit,</li> <li>8. Aufbau einer globalen Partnerschaft für die Entwicklung</li> </ol> <p>(BMZ 2005)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Erhöhung der wirtschaftlichen Dynamik und aktiven Teilhabe der Armen</li> <li>2. Die Verankerung des Rechts auf Nahrung und die Durchführung von Agrarreformen</li> <li>3. Die Schaffung von fairen Handelschancen für die Entwicklungsländer</li> <li>4. Der Abbau der Verschuldung und die Finanzierung der Entwicklung</li> <li>5. Die Gewährleistung sozialer Grunddienste und die Stärkung der sozialen Sicherung</li> <li>6. Die Sicherung des Zugangs zu lebensnotwendigen Ressourcen und die Förderung einer intakten Umwelt</li> <li>7. Die Verwirklichung der Menschenrechte und die Respektierung der Kernarbeitsnormen</li> <li>8. Die Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter</li> <li>9. Die Sicherung der Beteiligung der Armen und die Stärkung einer verantwortungsvollen Regierungsführung</li> <li>10. Das Hinwirken darauf, dass Konflikte friedlich ausgetragen werden und die Sicherheit und Abrüstung gefördert werden</li> </ol> <p>(BMZ 2001)</p>
---	--

Wie erwähnt spielt die Erreichbarkeit der Endbegünstigten im AP 2015 eine große Rolle, doch kann diese allein im Zusammenspiel mit weiteren internationalen und nationalen Strategien beurteilt werden, wobei der in den letzten Jahren, zumindest von der Öffentlichkeitswirksamkeit her betrachtet, wichtigste PRSP-Prozess die Durchführungsebene immer mehr von den Betroffenen entfernt (s.u.). Es ist somit bereits bei den knappen Beispielen deutlich geworden, dass die Mehrzahl der möglichen Maßnahmen als eher mittelbar armutsmindernd einzustufen ist, besonders da die verstärkte Zusammenarbeit mit den internationalen und bilateralen Gebern, die zur Bündelung der Anstrengungen und darüber zu einer Steigerung der Wirkungen führen soll, das Schwergewicht der Arbeit auf die internationale und die Partnerebene verlagert und immer mehr Ressourcen von der Ebene abzieht, auf der unmittelbar armutsmindernd und mit den Betroffenen selbst in partizipativer Weise gearbeitet wird. Das Empowerment der Armen und die Stärkung der Selbsthilfestrukturen werden zwar bei jedem Handlungsfeld hervorgehoben, die Verpflichtung zur Partizipation der Endbegünstigten wird dennoch größtenteils an die Partnerländer weitergereicht, vorrangig im Prozess der Erarbeitung und Implementierung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategien der Partnerländer, die sich wiederum als wenig partizipativ erwiesen haben (vergl. Bliss 2006, Eberlei 2007).

### **BMZ-Aktionsprogramm 2015 und Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)**

Unabhängig von den MDG haben die G7/G8-Staaten auf dem Kölner Gipfel 1999 beschlossen, die Schulden der ärmsten Länder durch Schuldenerlasse aller Gläubiger „auf ein tragfähiges Niveau“ (BMZ 2001: 13) abzusenken. Die dadurch frei werdenden Mittel sollten dazu genutzt werden, einen substantiellen Beitrag zur Bekämpfung der Armut zu leisten. Weltbank und Internationaler Währungsfond (IWF) haben dazu einen umfassenden Ansatz entwickelt, der letztendlich aber auf das Engste mit der MDG-Zielerreichung verwoben ist: Gekoppelt ist die Entschuldung an die Erarbeitung von Strategien zur Armutsbekämpfung mit sowohl wirtschafts- und sozialpolitischer, makroökonomischer wie auch struktureller und sektorieller Ausrichtung, die die Länder selbst, so die Vorgaben, unter Beteiligung ihrer Parlamente und der Zivilgesellschaft in ihrer gesamten Breite (Parteien, Gewerkschaften, Unternehmerverbände, kirchliche Institutionen, NRO, Genossenschaften, Interessenverbände usw.) erarbeiten sollten.

In sogenannten *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) sollten die Maßnahmen des jeweiligen Landes zur Bekämpfung der Armut festgelegt werden. Sie bilden seither die Grundlage sowohl für die Unterstützungsbeiträge von Weltbank, IWF und anderen bi- und multilateralen Gebern als auch die Grundlage für mittelfristige Strategien im Kampf gegen die Armut in den 70 ärmsten Län-

dem<sup>6</sup> und sollen diesen als Steuerinstrumente dienen. Die ursprüngliche Idee war, dass Weltbank und IWF nach abschließender Abstimmung der Strategiepapiere mit anderen Akteuren (hauptsächlich neben den Regierungen die bilateralen Geldgeber) nur noch überwachend und beratend wirken sollen.

Entgegen der ersten Planung sollen nicht nur sogenannte hochverschuldete arme Länder (*Heavily Indebted Poor Countries* = HIPC), die sich um einen Schuldenerlass bemühen, sondern sukzessive auch alle anderen ärmeren Länder, die IWF Gelder in Anspruch nehmen wollen, ein PRSP erstellen, was einen radikalen Politikwechsel zugunsten der armen Länder bedeutete:

„Dadurch, dass auch der IWF die eigenen Armutsbekämpfungsstrategien der Entwicklungsländer unterstützt, ist ein an rein makroökonomische Zielgrößen orientierter, herkömmliche Ansatz der Strukturanpassung überwunden“ (BMZ 2001: 13).

Eine entscheidende Forderung war auch, dass die PRSP unter Berücksichtigung aller sozialen, strukturellen und makroökonomischen Aspekte an den Ursachen der Armut ansetzen sollten. Dabei sollten die Perspektiven der Armen verstärkt in die Planung und Umsetzung der Maßnahmen einbezogen werden, auch wenn eine künftig eher programmorientierte EZ die Armen mehr über mittelbar armutsmindernde, auf längere Wirkungsketten ausgerichtete Maßnahmen zu erreichen gedachte. Zu den von Weltbank und IWF vorgegebenen Bestandteilen eines PRSP respektive dem Erarbeitungsprozess sollten daher eine Armutsanalyse und ein intensiver Partizipationsprozess gehören, wobei im jeweiligen PRSP sogar explizit deutlich gemacht werden sollte, welche Auswirkungen die Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Institutionen auf den Inhalt des Papiers gehabt hatte.

Die Armen sollten so im Rahmen eines partizipativen Prozesses mitentscheiden können, welche Politiken und Strategien ihnen Auswege aus ihrer Lage eröffnen. Sie sollten gemeinschaftlich mit zivilgesellschaftlichen Institutionen durch ihre Teilhabe am politischen Prozess Einfluss auf das Verhalten ihrer Regierung und der Verwaltung ausüben und letztendlich auch die Umsetzung kontrollieren können.

Weit wichtiger für die Gebergemeinschaft als die Beteiligung der Armen selbst war jedoch offenkundig die formelle breite Beteiligung zivilgesellschaftlicher Institutionen, da durch die Ausarbeitung und die Implementierung der PRSP gerade deren Stärkung erhofft wurde. Grundlegend war dabei nicht nur die Erkenntnis, dass eine starke Zivilgesellschaft eine der Voraussetzungen für die nachhaltige Entwicklung eines Staates ist, sondern auch die Tatsache, dass eine starke Zivilgesellschaft positive Auswirkungen auf die Herausbildung einer guten Regierungsführung hat, was seinerseits – wie die internationale EZ nach der durch die Auflösung der Machtblöcke veränderten Einstufung von wohlgeson-

---

<sup>6</sup> Vietnam, das streng genommen nicht zu den ärmsten Ländern gehört, hat ebenfalls einen PRSP ausgearbeitet, um international bessere Unterstützungskonditionen zu erhalten.

nen und feindseligen Regierungen gelernt hat – ein weiterer wesentlicher Faktor für eine erfolgreiche und nachhaltige Entwicklung ist.

Durch die Stärkung demokratischer Prinzipien und die Durchsetzung der Verpflichtung von Regierungen, ihren Parlamenten und ihrer Bevölkerung gegenüber Rechenschaft abzulegen, sollte die Entwicklung in den Partnerländern eine neue Qualität erhalten. Die hinter der Auflage von Weltbank und IWF stehende Idee war zudem, dass die Armutsminderungsstrategien, obwohl diese von Regierungen zu verantworten sind, mehr den Charakter von nationalen Strategien bekommen, die bei einem Regierungswechsel nicht automatisch zur Disposition stehen, sondern sich in der Verantwortung (*Ownership*) einer gesamten Nation befinden.

Seither arbeiten sowohl die Bundesregierung wie auch alle anderen internationalen und bilateralen Geber vorrangig mit den Partnerländern zusammen, die ihre Verpflichtungen wahrnehmen und für ein die Entwicklung förderndes Klima sorgen (*Good governance*, Einhaltung der Menschenrechte, Eindämmung der Korruption etc.):

„Die Bundesregierung wird in der Zusammenarbeit mit Ländern, die besondere Anstrengungen zur Armutsminderung unternehmen (wie Bolivien, Mosambik, Vietnam und Jemen) verstärkt Mittel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit für diesen Zweck einsetzen. Sie erprobt dabei neue Wege der Zusammenarbeit, die die Eigenverantwortung des Landes stärken. Beispiele dafür sind die Dezentralisierung der Entscheidungen, die Flexibilisierung der Instrumente, neue Formen des Politikdialogs und der Beratung sowie die Mitfinanzierung sektorweiter Programmansätze und die Verlagerung des Einsatzes der Mittel und ihres Verwendungsnachweises auf den Partner, wenn die Voraussetzungen es erlauben“ (BMZ 2001: 25).

Die Arbeit an den PRSP hat die Partizipation zumindest von Teilen der Betroffenen begünstigt und häufig einen Dialog zwischen der Regierung und den gesellschaftlichen Akteuren geradezu erzwungen. Der zumindest teilweise partizipative Ansatz hat in vielen Ländern zum ersten Mal zu einer breiteren Diskussion über Struktur- und Armutsfragen geführt:

„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“ (Falk / Eberlei 2003: 6).

Bliss (2006) kommt nach einer Analyse des PRS-Implementierungsprozesses zwischen 2000 und 2006 zu dem Schluss, dass die Armen und hier sind besonders arme Frauen hervorzuheben, deutlich unterrepräsentiert, in vielen PRS-Pro-

zessen sogar gänzlich vernachlässigt worden sind. Die unbestreitbare Schwierigkeit, legitime Vertreter der armen Bevölkerungsgruppen zu identifizieren, wurde von anderen Beteiligten kurzerhand genutzt, diese aus den Verhandlungsprozessen auszuschließen bzw. von lokalen NRO oder selbsternannten Führern vertreten zu lassen. Stattdessen hätten bei Durchführung bei Zielgruppenanalysen die zugrundeliegenden Probleme der Repräsentativität gelöst werden können.

“The participation of the poor (and other stakeholders from the civil society) is all the more indispensable as only then can their real needs and existing capacities be detected and duly considered in planning and implementation of PRS. Furthermore, the participation of a broad spectrum of civil society representatives, including representatives of the poor, is of utmost importance for the budgeting process and may at least create the opportunity of channeling available resources toward pro-poor investments. Without the allocation of adequate financial resources, implementation is unthinkable“ (Bliss 2006: 26).

Trotz vielerlei positiver Ansätze und Erfahrungen im PRSP-Prozess bzw. in den einzelnen nationalen Prozessen bezüglich der Partizipation der Zivilgesellschaft und der Armen als Endbegünstigter selbst, sind die Resultate doch eher ernüchternd und die zentrale Frage nach den legitimen Vertretern der Armen noch nicht beantwortet, sondern weiter offen wie zuvor, selbst wenn die Ansichten und Meinungen der Armen selbst das eine oder andere Mal in Untersuchungen im Vorfeld der bislang geschilderten Prozesse erhoben worden sind und vielfältige Hinweise auf eine angemessene Vorgehensweise geliefert hatten.

### **Exkurs: Armutsbegriffe und die Aussagekraft von Statistiken**

So scheint derzeit auch der Streit darum, wer überhaupt als arm zu definieren ist und wie viele Arme es aktuell weltweit gibt, mit größerer Verve ausgefochten zu werden, als die Fragen, wie den Ärmsten der Armen zu helfen ist und welche legitimen Ansprechpartner es dabei gibt. Annähernd wöchentlich werden neue, sich oft gegenseitig widersprechende Statistiken angeboten, die mal 800 Million Arme versprechen, mal mit 1,4 Milliarden drohen. Neben den üblichen methodischen Mängeln in der Datenerhebung und Auswertung, die eine Statistik ohnehin in enormen Maße beeinflussen, ist die Frage entscheidend, wie Armut definiert, was also überhaupt statistisch gemessen wird.

Die weithin geübte Unterscheidung in relative, absolute und gefühlte Armut belegt jedoch bereits, dass es sich um ein graduelles Phänomen handelt, welches willkürliche Schnitte zur Festlegung von definitorischen Grenzen provoziert und zur Reduzierung der Komplexität der Wirklichkeit möglichst wenige Merkmale

und idealer Weise sogar nur ein Definitionsmerkmal zulässt, welches zudem noch messbar ist.

In der klassischen Ökonomie wurde und wird Armut daher als unzureichendes Einkommen definiert und somit orientieren sich die meisten Definitionen von Armut – so auch diejenige der Weltbank – an Einkommensgrenzen. Diese Vorgehensweise ist jedoch heftigst umstritten, wie Karl-Heinz Brodbeck (2005:62) feststellt:

„Die Festlegung einer Einkommensgrenze ist aus vielen Gründen fragwürdig. Legt man die US-Definition für Armut zugrunde, so ergibt sich für einen Vier-Personen-Haushalt im Jahr 2000 eine Grenze von 12 US-Dollar pro Tag und Person. Nach dieser Definition würde die große Mehrheit der Weltbevölkerung unter die Armutsgrenze fallen.“

Ein Versuch, Armut differenzierter zu messen ist beispielsweise die Anlegung der Kaufkraftparität (KKP bzw. PPP als „purchasing power parity“ im Englischen) mit Hilfe derer die preisliche Entwicklung von Warenkörben betrachtet wird, um Wechselkursschwankungen wie auch künstliche Verzerrungen auszuschließen. Durch die empirische Erhebung der ‚lokalen Kaufkraft‘ versucht so z.B. die Weltbank ihre Armutdefinition weltweit vergleichbar und einsetzbar zu gestalten. Aber auch dieses Vorgehen ist nicht unumstritten.

Ein herausragendes Beispiel für eine purchasing power parity (*ppp*), die nichts mit der Realität zu tun hat, liefert das tadschikische Beispiel. Für dieses Land gilt eine *ppp* von 500%, d.h. ein angenommenes Bruttoinlandsprodukt pro Kopf im Jahr von 350 US\$<sup>7</sup> wird ad 1.750 US\$ theoretischer Kaufkraft ergänzt. Rein rechnerisch würde eine Person mit einem durchschnittlichen BIP Einkommen also deutlich jenseits der Armutsgrenze leben. Untersuchungen von Frank Bliss in den Jahren 2004 bis 2008 im Khatlon-Oblast von Tadschikistan haben gezeigt, dass rund 75% der Bevölkerung über ein Einkommen verfügen, das unter 50% des rechnerischen BIP pro Kopf liegt. Auch dies würde, immer noch theoretisch gerechnet, keine automatische Zugehörigkeit zur Gruppe der Armen bedeuten, da 875 US\$/Kopf pa die Grenze von 1,25 US\$ für absolute Armut deutlich übersteigt.

In Wirklichkeit herrscht in Tadschikistan sehr große Armut und je nach Quelle sind davon zwischen 55 und über 80% aller Haushalte betroffen. Die Differenz zwischen den theoretischen Zahlen gemäß BIP zu *ppp* und der Realität ist der völlig veralteten, vielleicht auch absichtlich nach oben „korrigierten“ *ppp*-Berechnung für Tadschikistan geschuldet. Die 500% Aufschlag suggerieren, die Lebenshaltungskosten in Tadschikistan seien nur 20% so hoch wie in den USA als Referenzland für die *ppp*-Umrechnung. Zumindest seit der allgemeinen Energiepreiserhöhung, also mindestens seit einer Dekade, sind die Preise auch

---

<sup>7</sup> Es gibt nur verschiedene Schätzungen, die für die letzten Jahre Zahlen zwischen 335 und 400 US\$ nennen (vergl. Bliss 2010).

für Treibstoff im Binnenland Tadschikistan mindestens so hoch wie auf dem Weltmarkt allgemein angestiegen, angesichts erheblich höherer durchschnittlicher Transportkosten wahrscheinlich sogar überproportional dazu gewachsen. Steinkohle kostet angesichts unrentabler Gruben im Lande und der Transportkosten mit Energie auf dem flachen Land mit 75 EUR / t fast doppelt so viel wie auf dem Weltmarkt.

Das Argument mag zählen, dass sich bei diesem Preis sowieso kaum jemand Kohle oder Treibstoff leisten kann und daher die gegenteilige Kaufkraftparität (geschätzt -20 bis 40%) nicht zählt. Ganz sicher zählt aber Getreide (vor allem Weizen) als Grundnahrungsmittel aller Tadschiken. Aber auch bei Weizen bzw. Weizenmehl haben wir dasselbe Phänomen wie bei Treibstoff. Die Kosten in Tadschikistan für 100 kg Mehl betragen mit rund 35 EUR für aus Kasachstan importierte Ware rund 10 EUR mehr als auf dem Weltmarkt allgemein. Im Gegensatz zu den ggf. durch Holz oder landwirtschaftliche Abfälle kompensierbare Energie Kohle oder Heizöl stellt Weizenmehl kein substituierbares Produkt dar. Im Gegenteil: rund 50% der Lebensmittelkosten bei Armen (angenommen nur 50% der Bevölkerung) fallen für Weizenmehl an, wobei 70% der Gesamtausgaben Armer für Lebensmittel ausgegeben werden. Damit investieren Arme 35% ihres verfügbaren Einkommens alleine für Weizenmehl, das in Tadschikistan rund 30% teurer als auf dem Weltmarkt ist.

Wie bei dieser negativen Parität für bestimmte Energieprodukte und das Grundnahrungsmittel Mehl eine allgemeine *ppp* von 500% zustande kommen kann, entzieht sich aller Logik wenn hinzu kommt, dass auch Baustoffe im Lande teurer sind als im Weltmarkvergleich und Hausratswaren und Kleidung allenfalls deswegen in Tadschikistan billiger sind, weil sie aus China kommen, dabei jedoch von so schlechter Qualität, dass unter dem Strich berechnet auf die Lebensdauer auch diese Produkte keineswegs unter Weltmarktniveau zu bekommen sind. Die Annahme von 500% *ppp*-Ausgleich ist also absurd und es stellt sich die Frage, warum dieser Wert weiterhin verwendet wird. Entsprechend muss die Zahl bzw. der Prozentsatz der Armen für Tadschikistan völlig neu berechnet werden und die Ergebnisse dürften eher bei 70% liegen als bei den knapp über 50% neuerer Weltbankveröffentlichungen. Es kann unterstellt werden, dass auch für andere Länder die Kaufkraftparität eher willkürlich berechnet wurde und zumindest heute die Realitäten zu Lasten der Armen Bevölkerung vertuscht und ihre Zahl anwachsen ließe, würden objektive Berechnungsgrundlagen eingeführt.

Ein weiteres Problem bei der Berechnung der Zahl armer Menschen in einem Land ist die oft große Anzahl von Haushalten, die gerade oberhalb der Armutsgrenze leben (international oft als „vulnerable groups“ bezeichnet). Wird die Armutsgrenze nur um einen kleinen Prozentsatz nach oben korrigiert, kann die Zahl der Armen überproportional ansteigen. Derselbe Effekt kann durch kurzfristig durch ökonomische Krisen verursacht werden. Ein hierdurch ausgelöster

Anstieg der Arbeitslosigkeit trifft vorrangig weniger qualifizierte Kräfte und damit die Menschen, die dringend auf jeden Verdiener im Haushalt angewiesen sind. Das tadschikische Beispiel ist erneut besonders geeignet: im Zuge der weltweiten wirtschaftlichen Krise Ende 2008 und 2009 konnte ein Großteil der geschätzten 800.000 bis 1,2 Millionen Arbeitsmigranten, die überwiegend in Russland auf dem Bau tätig waren, monatelang kein Geld nach Hause überweisen mit der Folge, dass mindestens jeder vierte Haushalt im Lande seiner wichtigsten Einkommensquelle verlustig ging.

Alleine die Diskussion um die Berechtigung der Festlegungen von purchasing power parities sowie die genaue Festlegung der Armutsgrenze zeigt, dass es hinsichtlich der Abschätzung armer Menschen weltweit erhebliche Unsicherheiten gibt. Während sich die Zahl der absolut Armen aufgrund der oft erheblichen Unterschreitung des für die offiziellen nationalen Armutsgrenzen festgelegten Einkommens noch relativ einfach abschätzen lässt, kann die der „nur“ Armen erheblich fluktuieren und schon eine kleine Krise ihre Zahl beträchtlich steigern.

Wie viele Arme es denn tatsächlich weltweit gibt, ist daher längst zu einer Glaubensfrage verkommen. Unumstritten ist lediglich, dass mit dem Anwachsen der Weltbevölkerung stets auch ein überproportionales Anwachsen der Zahl der Armen verbunden ist, wenn nicht entsprechend gegengesteuert wird. Was es aber bedeutet, arm zu sein, wissen ohnehin nur die Betroffenen. Definitionen, die Armut allein an messbaren Werten wie pekuniärem Einkommen messen, greifen ohnehin zu kurz.

## 2.2 Die Stimmen der Armen

Ein weltweit einzigartiges und bisher thematisch nahezu einzigartiges Projekt ist die von der Weltbank in den 1990er Jahren veranlasste Befragung von Armen zu ihren Wünschen und Entwicklungsvorstellungen, dessen Berichterstattung unter dem Namen *Voices of the Poor* berühmt wurde. *Voices of the Poor* ist eine in zwei Phasen durchgeführte Studie, die auch einmalig ist, was den Umfang, die Erhebungsmethode und die Fragestellung betrifft.

Zunächst wurden 1999 zur Vorbereitung des *World Development Report 2000/2001* („*Attacking Poverty*“) 40.000 arme Menschen in fünfzig Ländern interviewt. 20.000 weitere in 23 Ländern wurden in einer zweiten Phase im selben Jahr befragt. Im Gegensatz zu allen bisherigen Untersuchungen zu Armut wurde nicht einfach nach den Ausmaßen von Armut gefragt, sondern unter Einsatz auch partizipativer Methoden erhoben, wie arme Menschen selbst ihre Situation erleben und beurteilen, welche Schicksale sich also hinter den sonst nackten (und bereits erschreckend genug wirkenden) Zahlen verbergen.

Ziel der Studie war es, Armut aus der Perspektive der Armen zu verstehen, um so effektive Armutsbekämpfungsstrategien entwickeln zu können (vergl. Na-



rayan et al. 1999: 7). *Voices of the Poor* geht damit weit über alle bisherigen Berichte über die Situation der Armen hinaus, die sich ohnehin meist mehr auf die Beziehungen der armen zu reichen Ländern und weniger mit den Armen in den armen Ländern befasst haben. So enthalten auch die weltweit bekanntesten Berichte zum Stand und zu den Anforderungen der Entwicklungspolitik wie der Brandt-Report („Das Überleben sichern“ 1980) oder der Brundtland-Report („Unsere gemeinsame Zukunft“ 1987) nur wenige Aussagen zur Situation der Ärmsten der Armen, sondern schildern auf allgemeinerer Ebene die Situation der ärmsten Länder und die Möglichkeiten, wie diesen geholfen werden kann.

Die Weltbank-Studie *Voices of the Poor* verzichtet konsequenterweise auf eine Definition von Armut durch das Herausgeber/innenteam, sondern versucht allein den Blickwinkel der Betroffenen wiederzugeben, also deren eigene Charakterisierung ihrer (Armut)situation, die Faktoren die sie selbst als konstituierend für Armut begreifen, wo sie die Grenze ziehen, zwischen einer Person oder Familie, die als arm zu bezeichnen ist und denjenigen, die nicht als arm gelten bzw. als nicht arm begriffen werden. Die Ergebnisse waren für einige, längst aber nicht alle Beobachter überraschend:

„Our analysis of common patterns leads to five main conclusions about the experience of poverty from the perspectives of the poor. First, poverty is multidimensional. Second, households are crumbling under the stresses of poverty. Third, the state has been largely ineffective in reaching the poor. Fourth, the role of NGOs in the lives of the poor is limited, and thus the poor depend primarily on their own informal networks. Finally, the social fabric, poor people’s only ‚insurance‘, is unraveling“ (Narayan et al. 1999: 7).

Das erste Ergebnis bezieht sich auf die mittlerweile unwidersprochene Tatsache, dass Armut nicht allein über die Dimension des mangelnden Einkommens definiert werden kann, sondern mit einer Vielzahl miteinander verwobener Mängel einhergeht und aus diesem Umstand die Schwierigkeiten der Armutsbekämpfung erwachsen:

„The persistence of poverty is linked to its interlocking multidimensionality; it is a gendered, dynamic, complex, institutionally embedded, and location-specific phenomenon. The pattern and shape of poverty varies by social group, season, location and country. Poverty consists of many interlocked dimension. Although poverty is rarely about the lack of one thing, the bottom is lack of food“ (Narayan et al. 1999: 7).

Daneben gibt es aber weitere Dimensionen:

„First, poor people lack access to basic infrastructure, rural roads, transportation, and water. Second, poverty has important psychological dimensions such as powerlessness, voicelessness, dependency, shame, and humiliation.

[...] Third, while there is a widespread thirst for literacy, schooling receives little mention or mixed reviews“ (ebd.)

Viele arme Menschen sind benachteiligt und gefährdet durch die Orte, an denen sie leben und / oder arbeiten müssen. Wasser ist oft schwer erreichbar und verschmutzt, gute Straßen und Transportmöglichkeiten sind weit entfernt, die Wohnbedingungen sind katastrophal, Energie zum Kochen und Heizen ist knapp, Abwasserentsorgung ist nicht existent (vergl. Narayan et al. 2000: 72ff).

Oft sind es sogar ganze Bündel von Nachteilen, unter denen arme Menschen und arme Gemeinden zu leiden haben, wie Wohngebiete, die besonders unter Naturkatastrophen wie Überschwemmungen und Erdbeben zu leiden haben oder durch Umwelterstörungen und -vergiftungen eigentlich unbewohnbar sind.

Krankheiten und ein schlechter körperlicher Zustand sind sowohl Folge als auch Ursache von Armut (vergl. Narayan et al. 2000: 7). Allerdings ist es gerade das Charakteristikum von Armut, dass viele Merkmale sowohl als Ursache wie auch als Folge von Armut anzusehen sind, so dass sich Armut immer weiter selbst perpetuiert und den Armen kaum eine Möglichkeit gibt, ihre Situation zu verbessern. Daher reicht es auch nicht aus, einzelne Faktoren zu beeinflussen, die als Ursachen für Armut identifiziert werden konnten, wie z.B. schlechte Regierungsführung. Denn selbst bei der Durchsetzung von *Good governance*, Dezentralisierung und weitreichender Demokratisierung bedürfen die Armen einer besonderen Förderung.

### **Exkurs: Die Kultur der Armut**

Was bei der Untersuchung *Voices of the Poor* ständig anklingt, ohne jedoch explizit angesprochen zu werden, ist das, was in den 1960er und 1970er Jahren unter dem Stichwort „Kultur der Armut“ diskutiert worden ist. Auslöser dieser Diskussion war eine Studie von Oscar Lewis über Migranten aus Tepoztlán in Mexiko-Stadt, über die er zum Konzept der *Kultur der Armut* gelangte (1959), welches er schließlich durch seine Untersuchung puertoricanischer Einwanderer in New York City weiter ausformulierte (1966).

Sicherlich ist die Situation von Armen in den USA und wohl auch - mit deutlichen Abstrichen - in Mexiko nicht vergleichbar mit der Situation der Menschen, die nach der Weltbank-Definition arm sind. Dennoch wurden bei der Untersuchung in den USA Mechanismen deutlich, die auch bei den extrem Armen in armen Ländern aufzutreten scheinen. Diese verdienen zumindest Beachtung, sollten vielleicht sogar in den Portfolios der Geber Berücksichtigung finden. Denn trotz der Kritik an Lewis Konzept (Valentine 1968), hat er richtig erkannt, dass Armut Bedingungen schafft, durch die sie sich selbst reproduziert, auch und gerade in der Folgegeneration.

"The culture of poverty is both an adaptation and a reaction of the poor to their marginal position in a class-stratified, highly individuated, capitalistic society. It represents an effort to cope with feelings of hopelessness and despair which develops from the realisation of the improbability of achieving success in terms of the values and goals of the larger society" (Lewis 1966: XLV).

Die Kultur der Armut ist nach Lewis jedoch nicht nur eine Adaptation an ein Set objektiver Bedingungen der Gesamtgesellschaft. Ist sie erst einmal entstanden, tendiert sie dazu, sich zu perpetuieren (ansonsten könnte man auch schwerlich den Begriff *Kultur* anwenden). Diejenigen, die die Kultur der Armut bilden, entstammen meist den unteren Schichten einer sich rasch verändernden Gesellschaft und sind bereits teilweise dieser entfremdet, wie beispielsweise besitzlose Landarbeiter, die in die Städte wandern (Lewis 1966: XLV).

Lewis charakterisiert die Kultur der Armut durch (1.) den Mangel an effektiver Partizipation an und Integration der Armen in die wichtigen Institutionen der Gesamtgesellschaft. Geringes Einkommen, chronische Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit verringern weiterhin eine erfolgreiche Teilnahme am ökonomischen und politischen System. In diesen Zusammenhang gehören auch eine hohe Analphabetenrate und geringes Bildungsniveau, annähernd völlige Abwesenheit in Gewerkschaften und politischen Parteien und eine starke Abneigung gegen staatliche Institutionen. Bezogen auf die Ebene der Nachbarschaft bedeutet Kultur der Armut weiterhin (2.) ärmste Wohnverhältnisse, Überbelegung der Wohnräume, Geselligkeit mit einem Minimum an Organisation oberhalb der Familienebene und nur gelegentlich informelle, temporäre Gruppierungen und freiwillige Assoziationen. Dennoch ist es möglich, dass ein Gemeinschaftssinn existiert (1966: XLV - XLVIII).

Auf dem Familienlevel (3.) ist die Kultur der Armut charakterisiert durch ein „Fehlen der Kindheit“ als ein verlängertes und beschütztes Stadium im Lebenszyklus, die frühe Einführung in das Geschlechtsleben, eine freie Partnerwahl ohne Trauschein, häufiges Vorkommen alleinerziehender Mütter und (dadurch) ein Trend zur matrifokalen Familie, ferner eine starke Neigung zu autoritären Familienstrukturen, Mangel an Privatsphäre und verbale Betonung der Familiensolidarität, die aber nur selten erreicht wird.

Auf dem individuellen Level (4.) herrschen Gefühle der Marginalität, Hoffnungslosigkeit, Abhängigkeit und Minderwertigkeit vor. Dazu kommen eine schwache Ego-Struktur, Verwirrung in der sexuellen Identifikation, Antriebsmangel, starke Gegenwartsbezogenheit mit relativ geringer Fähigkeit, Gratifikationen zu empfangen und für die Zukunft zu planen, Resignation und Fatalismus, weitverbreiteter Glaube an männliche Überlegenheit und eine hohe Toleranzrate gegenüber psychischen Pathologien. Außerdem sind die Träger der Kultur der Armut selbstbezogen, lokal orientiert, ohne Sinn für Geschichte, für die Probleme ande-

rer und die Solidarität mit denjenigen, die anderenorts in derselben Situation leben (vergl. Lewis 1966: XLV - XLVIII).

Lewis beschreibt in seinem Modell die (Sub-) Kultur als eine Lebensweise, die von Generation zu Generation weitergereicht wird, was mit dem Kulturbegriff, wie er gemeinhin in der Anthropologie verwendet wird, korrespondiert. In seinem Katalog von Merkmalen sind jedoch einige enthalten, die nur mit Schwierigkeiten - wenn überhaupt - in dieses Konzept passen (vergl. Valentine 1968:115). Einige dieser Merkmale scheinen eher von außen aufgesetzte Bedingungen oder unvermeidbare Zweckdienlichkeiten zu sein, denn interne kulturelle Kreationen der in Frage stehenden Subgesellschaft (ebd.).

In gewisser Weise wird natürlich - und hier ist Lewis zuzustimmen - die „Kultur der Armut“ tatsächlich tradiert, wenn auch nicht aufgrund kultureller, sondern aufgrund struktureller Bedingungen. Dies hat etwas mit den Startchancen zu tun, die ein Mensch aufgrund der Tatsache besitzt oder die ihm nicht gegeben sind, weil er in ein bestimmtes soziales Milieu hineingeboren worden ist. Dieses soziale Milieu determiniert zwar weder das Handeln eines Individuums noch seine Lebensziele und die Durchsetzung derselben, beeinflusst diese aber in nicht zu vernachlässigendem Maße (vergl. Hradil 1987:166f). Es macht einen Unterschied, ob ein Mensch als Kind von erfolgreichen Akademikern geboren wird oder in Verhältnissen aufwächst, in denen das Lesen eines Buches verpönt, zumindest aber unüblich ist. Dies wird bereits am Zusammenhang von Spracherwerb und Schichtzugehörigkeit deutlich, da durch die sprachliche Sozialisation entscheidende Weichen für den schulischen Erfolg oder Misserfolg von Kindern gestellt und somit Chancenungleichheiten produziert werden, die später nur noch (wenn überhaupt) mit großem Aufwand ausgeglichen werden können (vergl. Bausinger 1984: 59-64).

Diese Möglichkeit zur Regulierung wird erschwert, wenn ein Kind in einem Slumgebiet aufwächst, wodurch Sprachunvermögen tradiert werden kann. Erschwert wird dies noch, wenn die betreffenden Kinder nicht die allgemeine Verkehrssprache zur Muttersprache haben, sondern einer ethnischen Minderheit entstammen und ohnehin Probleme mit ihren Mitschülern besitzen.

Viele der von Lewis herausgearbeiteten Merkmale finden sich daher in den Selbstbeschreibungen der Armen in „Voices of the Poor“ wieder:

„The second conclusion is that the household as a social institution is crumbling under the weight of poverty. While many households remain intact, many others disintegrate as men, unable to adapt to their ‚failure‘ to earn adequate incomes under harsh economic circumstances, have difficulty accepting that women are becoming main breadwinners and that this necessitates a redistribution of power within the household. The result is often alcoholism and domestic violence on the part of men, and family breakdown“ (Narayan et al. 1999: 7).

Die Geschlechterbeziehungen sind in armen Familien einer besonderen Zerreißprobe ausgesetzt. Wenn Männer ihre Rolle als Ernährer der Familie verlieren, reagieren sie darauf oft mit abweichendem Verhalten, besonders dem Konsum von Alkohol oder Drogen, Gewalt gegenüber ihren Frauen und Kindern oder dem Verlassen der Familie. Frauen sind daher oft gezwungen, neben ihren Tätigkeiten als Mütter und Hausfrauen noch den Lebensunterhalt für die Familie zu verdienen und die Familie zusammenzuhalten. Die Zunahme von Frauenarbeit ist daher nicht notwendigerweise ein Zeichen für Emanzipation und die ökonomischen Besserstellung der Frauen, sondern gerade das Gegenteil: Die schwächer werdende Position des Mannes und die zusätzliche familiäre Belastung der Frauen, auch wenn darin für die einzelne Frau durchaus eine Chance liegen kann, ihrer desolaten Situation zu entgehen (vergl. Narayan et al. 1999: 160).

„Third, from the perspective of poor people, the state is largely ineffective. To a surprising extent, although the government’s role in providing infrastructure and health and education services is recognized by poor people, their lives remain unchanged by government interventions. Poor people report that their interactions with state representatives are marred by rudeness, humiliation, harassment, and stonewalling. Poor people also report vast experience with corruption as they attempt to seek health care, educate their children, claim social assistance or relief assistance, get paid, or receive protection from the police and justice from local authorities. [...] The impact of a corrupt and brutalizing police force is particularly demoralizing for the poor, who already feel defenseless against the power of the state and the elite. [...] Women in many contexts report continued vulnerability to the threat of sexual assault“ (Narayan et al. 1999: 8).

Die Zeiten, als Armut eindimensional durch Einkommen bzw. den Mangel an Einkommen definiert wurde, sind demnach lange vorbei. Heutige Definitionen weisen stets daraufhin, dass Armut mehrdimensional ist und verschiedene Aspekte hat, welche allerdings nicht universell sind, sondern ihre je spezifischen regionalen Ausprägungen haben. Das bedeutet, es müssen nicht immer alle Einzelelemente in der exakt gleichen Form auftreten, um von Armut sprechen zu können. Dennoch sind es stets verschiedene und immer wieder gleiche Bereiche, in denen Armut als Mangelerscheinung sichtbar wird.

Im Zusammenhang mit der vorliegenden Studie ist dabei eine Dimension von überragender Bedeutung, die allgemein als ein Faktor von Armut allgemein anerkannt ist: der Mangel an Macht und Entscheidungsbefugnissen. Darauf weist auf bereits *„Voices of the Poor“* hin: „In explaining poverty, poor men and women very often express a sense of hopelessness, powerlessness, humiliation, and marginalization“ (Narayan et al. 1999: 32). Dabei werden u.a. angeführt:

- wenig Einfluss auf die politischen Repräsentanten,

- korrupte und ineffektive Verwaltungen,
- Machtlosigkeit gegenüber Händlern, Vermietern, Geldverleihern/Bankern, Arbeitgebern,
- Ausgeliefertsein gegenüber der Polizei,
- Mangel an sozialen Beziehungen außerhalb der Verwandtschaft und damit einhergehend Mangel an sozialem Kapital. Dies wiederum hat auch eine Begrenztheit gegenseitiger Hilfe zur Folge (vergl. Narayan et al. 1999: 44).

Das was die Situation aller Armen auszeichnet und das, was die Armen am meisten beklagen ist das Gefühl politischer Ohnmacht. Doch nicht nur der Mangel an politischer Organisiertheit wird von den Armen beklagt, Armut ist auch ein Mangel an Information: „While the better-off find ways to circumvent rules, for the poor with limited information and resources, this is more difficult“ (Narayan et al. 1999:80).

Ganz abgesehen von den bereits geschilderten Problemen darf nicht vergessen werden, dass sich bei Menschen, die sich in hoffnungslosen Situationen befinden und zudem, als zweite ebenso wichtige Einschränkung, keine oder wenig Bildung besitzen, langfristige Perspektiven zur Verbesserung ihrer Situation nicht entwickeln können, sondern ständig neue ad-hoc-Lösungen verfolgt werden, die gerade den größten Erfolg versprechen, aber bereits am folgenden Tag durch eine völlig gegenläufige Strategie ersetzt werden können. So gesehen scheint es wirklich eine „Kultur der Armut“ zugeben, die bei allen Vorhaben, die allein den ökonomischen Aspekt der Armut im Blick haben, unberücksichtigt bleibt, im Rahmen einer erfolgreichen und vor allem nachhaltigen Armutsbekämpfung aber nicht vernachlässigt werden darf.

### **2.3 „Zivilgesellschaft“, Nichtregierungsorganisationen, Community Based Organizations und soziale Netzwerke als Vertretungs-Institutionen Armer?**

Der sich seit einigen Jahren größter Beliebtheit erfreuende Begriff der „Zivilgesellschaft“ ist weit weniger eindeutig als die Häufigkeit der Verwendung vermuten lässt. Zum Einen wird heute darunter jener Bereich verstanden, der zwischen dem Staat und seinen Institutionen einerseits und den Familien andererseits angesiedelt ist und nicht dem ökonomischen Bereich (Markt) zugehört, also jener öffentliche Raum, der von staatlich unabhängigen gesellschaftlichen und sozialen Konfigurationen mit unterschiedlichem Organisationsgrad angefangen von strukturlosen Initiativen über Vereine und Verbände bis hin zu straff organisierten Einheiten, wie dies mitunter Gewerkschaften oder (permanente) Oppositionsparteien sein können. Auf der anderen Seite wird unter Zivilgesellschaft ein

gewissermaßen evolutionärer Zustand (mitunter auch Prozess) der höheren oder vollendeten Demokratisierung eines Staatswesens verstanden, d.h. eine freiheitliche, partizipative und demokratische Umgangsweise aller miteinander, die alle Bereiche der Gesellschaft durchdringt.

Zweifelsohne ist die Stärke einer Zivilgesellschaft gemessen an der Zahl unabhängiger Organisationen und dem Ausmaß an bürgerlichem Engagement sowie den Einflussmöglichkeiten dieser, ein Gradmesser für die demokratische Entwicklung eines Staates und gilt gerade im Bereich der EZ als Erfolgsgarant für nachhaltige Entwicklungsvorhaben einerseits und andererseits als Entwicklungsziel selbst. Daraus folgt, dass der Aufbau einer starken Zivilgesellschaft dort, wo sie nur rudimentär vorhanden oder gegenüber staatlichen Institutionen als zu schwach erachtet wird, gestärkt werden muss, um mittelbar zum Ziel der Armutsbekämpfung beitragen zu können. Dies ist offenkundig Konsens unter allen internationalen und bilateralen Gebern. Gerade im Rahmen der PRSP-Prozesse war daher die Einbindung der Zivilgesellschaft in die Erarbeitung der nationalen Strategien eine unverzichtbare Forderung von Weltbank, IWF und der Gebergemeinschaft allgemein (so auch der Tenor einer BMZ-Evaluation von 2002-03).

Im Bereich der entwicklungspolitischen Diskussion werden jegliche Gruppen, Netzwerke und Beziehungen als Zivilgesellschaft bezeichnet, die nicht staatlich organisiert sind, wenngleich der Staat durch Gesetze wie Vereinsrecht, Vereinsfinanzierung und Versammlungsfreiheit mächtige Steuerungsinstrumente besitzt. Für den EZ-Bereich wichtig sind jene Institutionen der Zivilgesellschaft, die als NRO, „Community-Based Organizations“ (CBO) oder soziale Netzwerke auf Verwandtschafts- oder Nachbarschaftsbasis bezeichnet werden. Die Anzahl, der innere Zusammenhalt und die Position gegenüber dem Staat sind wesentliche Faktoren für arme Menschen, um staatliche oder EZ-Ressourcen in Anspruch nehmen zu können (vergl. Narayan et al. 1999: 101).

Oft werden dabei Zivilgesellschaft und NRO fälschlicherweise gleichgesetzt bzw. die Zivilgesellschaft als die Summe aller in einem Land aktiven NRO betrachtet, wobei der Begriff der Nichtregierungsorganisation ein mindestens ebenso breites Bedeutungsfeld abdeckt wie jener der Zivilgesellschaft und in der Regel auch gar nicht versucht wird, eine Definition anzubieten oder zwischen beiden Bereichen sauber zu trennen. Oft ist es für Außenstehende auch nicht klar, wer in einem bestimmten Land zur Zivilgesellschaft zu rechnen ist und welchen Legitimationsgrad die entsprechenden Organisationen oder Institutionen haben (vergl. Bliss 2003: 195). Die Bedeutung, welche die NRO in der EZ spielen, ist jedoch oft herausgestrichen worden:

„NGOs around the world embody a rich diversity in terms of purpose, size, structure, and capacity. They run the gamut from small location-specific grassroots organizations to being practically indistinguishable from state in-

stitutions. In general, NGOs are valued because they are rooted in civil society and have some degree of independence from the formal rules and norms that govern state and market institutions. Typically, they are organized around a core set of values, such as liberty, particular religious beliefs, or the right to education. Over the past decade, NGOs have been regarded with great interest by development practitioners, in the expectation that they may become the vanguard of civil society and take a leading role in ensuring more equitable socioeconomic development [...]. NGOs are often the only ‚outside‘ actors perceived to work in the interests of the poor, and in the absence of the state, many NGOs have, in fact, taken on a vital role in the provision of basic services to the poor“ (Narayan et al. 1999: 104).

Gewöhnlich werden religiöse Gemeinschaften und auch die christlichen Kirchen zum NRO-Bereich der Zivilgesellschaft gerechnet, besonders da sie gerade in der Frage der Erreichbarkeit armer Menschen einen nicht unwesentlichen Beitrag leisten. Nicht zuletzt aber im Fall der katholischen Kirche stößt der NRO-Begriff gleich zweifach an seine Grenzen. Erstens handelt es sich bei der katholischen Kirche um eine global operierende internationale Organisation, deren nationale Suborganisationen über eine nur begrenzte Eigenständigkeit verfügen und eingeschränkte Entscheidungsbefugnisse besitzen. Zweitens ist die katholische Kirche gerade in den Ländern, in denen der Katholizismus einer Staatsreligion gleichkommt, viel zu sehr mit der Staatsmacht verwoben, um als Teil einer unabhängigen Zivilgesellschaft gelten zu können. Allein in den Ländern, in denen der Katholizismus eine Minderheitenreligion darstellt oder mit gleichstarken Religionsgemeinschaften in einem Konkurrenzverhältnis steht, können nationale kirchliche Organisationen katholischer Provenienz wichtige zivilgesellschaftliche Kontrollfunktionen gegenüber der Staatsmacht darstellen und tun dies faktisch auch oft (etwa in den Sahelländern oder in Vietnam).

Da die oben genannten Einschränkungen aber geradezu charakterisierend sind für jene Organisationen, die sich im Zwischenbereich zwischen den internationalen und bilateralen Gebern einerseits und den Zielgruppen der EZ andererseits als Mittler angesiedelt haben, wird nun immer häufiger zwischen internationalen und nationalen Nichtregierungsorganisationen unterschieden, eine Unterscheidung, die für die Armen zunächst noch keine Relevanz besitzt. Für NRO gilt jedoch einschränkend auch das, was für die Zivilgesellschaft in ihrer Gesamtheit charakteristisch ist:

„While NGOs are independent of the state, in fact their very presence and survival depends on government – on the laws governing NGOs, and perhaps more importantly, on government attitudes toward NGOs. Attitudes can vary from a desire to work in close partnership with NGOs to outright hostility“ (Narayan et al. 1999: 110).

Der große Vorteil der in der EZ aktiven westlichen NRO ist, dass sie zusätzliche finanzielle, technische und politische Ressourcen einbringen, besonders dort, wo



der Staat schwach oder abwesend ist. Dazu gehören Nahrungsmittel bei akuter Knappheit, die Bereitstellung von sauberem Trinkwasser oder Leistungen im Gesundheits- und Bildungswesen. Allerdings hat die Untersuchung der Weltbank (*Voices of the Poor*) ebenfalls ergeben, dass die Betroffenen NRO weit weniger positiv sehen, als die Gebergemeinschaft, die sich der NRO allzu gerne als Durchführungsorganisationen ihrer Programme und Projekte bedient.

„Given the scale of poverty, NGOs touch relatively few lives. In some areas, NGOs are the only institutions people trust. In these places, poor people report that had it not been for NGO assistance, they would have died. [...] But poor people often report that besides being rude and forceful, NGO staff are poor listeners. Surprisingly, poor people report that some NGOs are largely irrelevant, self-serving, limited in their outreach, and corrupt, although to a much lesser extent than the state“ (Narayan et al. 1999: 7).

Von Ausnahmen abgesehen (z.B. in Indien, auf den Philippinen oder in Lateinamerika) verfügen die einheimischen bzw. Süd-NRO auch nur selten über eigene Mittel. Stattdessen sind sie auf ausländische Finanzierung angewiesen und sind daher oft mehr ausführende Dienstleister für Nord-NRO als eigenständige Lobbyorganisationen. NRO sind somit kein Allheilmittel gegen Armut. Auf der einen Seite gibt es zwar viele Beispiele dafür, dass NRO die Armen mit von diesen hoch bewerteten Gütern und Dienstleistungen versorgen. Daher wird den NRO in der Regel ein Vertrauen und eine Zufriedenheit entgegengebracht, die staatliche Institutionen nicht erfahren. Auf der anderen Seite werden aber viele Probleme angemerkt. NRO sind eben nicht gefeit gegen Korruption und Missmanagement. Zudem sind die Maßnahmen, die von NRO ergriffen werden, um die Armut zu reduzieren, nicht immer von Erfolg gekrönt. Darüber hinaus gibt es kaum ein Beispiel dafür, zumindest aus der Sicht der Betroffenen, dass NRO die Ursachen der Armut direkt angehen (vergl. Narayan et al. 1999: 7).

Ein Grundproblem ist eben, dass NRO nur einen begrenzten Wirkungskreis besitzen und die meisten armen Menschen gar nicht erreichen können, bedingt z.B. durch die Größe, ihre finanzielle und personelle Ausstattung oder ein begrenztes räumliches Engagement (vergl. Narayan et al. 1999: 106). Aber auch eine größere Anzahl von NRO und eine bessere Erreichbarkeit der Armen würden viele Grundprobleme wahrscheinlich nicht lösen helfen.

„Despite their efforts, perhaps the biggest weakness of NGOs is that they generally do not tend to support the long-term capacity for local self-government. This makes the ultimate institutional legacy of NGO activities questionable. This problem is likely to become more acute as the pressure grows on NGOs to deliver services quickly“ (Narayan et al. 1999: 109).

Erschwerend kommt hinzu, dass es immer schwieriger wird zu unterscheiden, zwischen NRO, die mit dem Anspruch antreten, den Armen zu helfen und denjenigen, die an den mitunter immensen Summen, die von den internationalen,

bilateralen und privaten Gebern in ein Land gepumpt werden, profitieren wollen (vergl. Bliss 2003: 197). Gerade im Rahmen der PRS-Prozesse hat sich erwiesen, wie wichtig es für die internationale Gebergemeinschaft ist, darauf zu achten, welche Organisationen tatsächlich legitime Vertreter der Bevölkerung sind und welche dies nur vorgeben (vergl. Bliss / Neumann 2007: 123ff).

### **Community Based Organizations (CBO)**

Die nationalen Nichtregierungsorganisationen verschmelzen mit dem besonders von der Weltbank favorisierten Begriff der *Community-Based Organizations* (CBO), die – der Theorie nach – näher an den Armen angesiedelt sind, als die oft in der Hauptstadt konzentrierten NRO oder sogar Selbst(hilfe)organisationen der Endbegünstigten der EZ selbst darstellen sollen. Den Vorlieben der Weltbank folgend, gelten in der internationalen Gebergemeinschaft die CBO, neben dem Einsatz von oder auch in Kombination mit partizipativen Methoden, als der Schlüssel zur Lösung des Problems der Unerreichbarkeit der Ärmsten der Armen. Denn, so der internationale Konsens, – sind die Armen erst einmal organisiert, können sie ihre Bedürfnisse besser formulieren und ihre Interessen besser artikulieren, um somit ihre Situation kollektiv zu verbessern.

Was hingegen unter CBO zu verstehen ist, ist weniger klar. Die einfachste Definition wäre beispielsweise folgende:

“A CBO is an organization that provides social services at the local level. It is a non-profit organization whose activities are based primarily on volunteer efforts. This means that CBOs depend heavily on voluntary contributions for labour, material and financial support” (Chechetto-Salles / Geyer 2006: 4).

Hierbei wie bei den meisten Definitionen bzw. Beschreibungen wird jedoch der Unterschied zu NRO nicht deutlich und es bleibt bei einem schwammigen Sammelbegriff für alle Organisationen auf Gemeindeebene, seien diese nun staatlicherseits initiiert und staatlich kontrolliert oder ad hoc Gründungen von den Armen selbst, um eine bestimmte Aktivität durchzuführen.

„CBOs perform vital and quite diverse functions for communities, including the mobilization of labor, infrastructure development, cultural activities, conflict resolution, and management of relations with outsiders, as well as emergency relief. Deeply rooted in local culture, indigenous organizations may sponsor celebrations, rituals, and festivals, which bring joy and give meaning to people’s lives. They are often the only organizations that poor people feel they own, trust, and can rely upon“ (Narayan et al. 1999: 111).

Sangeeta Kamat (2003), der die CBO-Szene empirisch untersucht hat, sieht es daher etwas differenzierter:

„The evolution of community based organizations (CBOs) is illustrative of the changed environment in which NGOs operate and the grave implications of the new scenario for development, democracy, and political stability. CBOs are locally based organizations seen as the champions of ‘bottom up’ or ‘pro-people’ development. They have been particularly vulnerable to the unexpected patronage of donor agencies. CBOs emerged in the post-World War II period between the 1960s and 1980s in response to the failure of developmental states to ensure the basic needs of the poor”.

Die Initiatoren und Führungspersönlichkeiten dieser CBO waren zum überwiegenden Teil sozial engagierte Mittelschichtangehörige, die in der Frauenbewegung oder bei radikalen linken Parteien aktiv waren, von ihren früheren politischen Positionen aber ernüchert waren und es sich so zur Aufgabe gesetzt haben, soziale Gerechtigkeit durch Projekte zu fördern, die Hilfe im Gesundheits- oder Wohnbereich etwa mit der Forderung nach Bürgerrechten zu kombinieren. Besonders die nichtstaatlichen Geber haben sich diese CBO von Anfang an nur zu gerne bedient, da sie als besonders effektiv in der Arbeit mit Armen gelten.

“The nature of their work requires CBOs to interact with local communities on a daily basis, building relationships of cooperation and trust to understand local needs and tailor projects that respond to those needs” (Kamat 2003).

Mittlerweile setzen alle internationalen und bilateralen Geber auf die Zusammenarbeit mit CBO. Die Begeisterung für CBO, die besonders aus vielen neuen Weltbankpapieren spricht, hätte eigentlich etwas gedämpfter ausfallen müssen, hätte man die Ergebnisse der *Voices of the Poor*-Studie ernster genommen.

„Community-based organizations are responsive to local needs, but as they grow they may become dominated by the better-off and exclude the poor. Most community-based organizations also exclude women from decision making“ (Narayan et al. 1999: 127).

Zudem hat Sangeeta Kamat festgestellt, dass, wenn CBO versuchen, professioneller zu werden (was sie müssen, um langfristig an Gebergelder heranzukommen), dies stets mit einer Depolitisierung verbunden ist und in der Regel zu einer paternalistischen Einstellung gegenüber den Armen führt. Durch die Beschränkung auf rein ökonomische Lösungen entfernen sich die CBO zudem immer mehr von ihren ursprünglichen Zielen, die Armen bei der Organisation und der Formulierung ihrer Interessen gegenüber dem Staat und der gesellschaftlichen Eliten zu unterstützen (vergl. 2003).

### **Soziale Netzwerke**

Armut bedeutet somit nicht nur den Ausschluss von Informationen, sondern größtenteils auch von Organisationen.

„Form the perspective of poor people worldwide, there is a deep and widespread crisis in governance. While the range of institutions that play important roles in poor people’s lives is vast, poor people are excluded from participation in governance. State institutions, whether represented by central ministries or local government, are often neither responsive nor accountable to the poor; rather, the reports detail the arrogance and the disdain with which poor people are treated. Poor people see little recourse to injustice, criminality, abuse and corruption in their interactions with institutions. Not surprisingly, poor men and women lack confidence in these state institutions even though they still express their willingness to partner with them under changed behavior and rules“ (Narayan et al. 2000: 197).

Arme greifen daher bevorzugt auf Institutionen der Zivilgesellschaft oder der freien Marktwirtschaft zurück, denn selbst der Geldverleiher, der als Blutsauger gilt, ist wenigstens verfügbar, wenn er gebraucht wird. Zivilgesellschaftliche Institutionen und NRO helfen zwar armen Menschen zu überleben, es gibt aber aus Sicht der Armen nur sehr wenige Beispiele dafür, dass sie die Armen auch ermächtigen mit Politikern, Behördenvertretern und Arbeitgebern gleichberechtigt zu verhandeln:

„While some people state that their poverty is the result of community ‘voicelessness’ and general lack of leadership [...], many others believe that local leadership is a large part of the problem“ (Narayan et al. 1999: 83).

Arme Menschen werden daher immer wieder auf ihre Verwandtschaft und ihre lokalen sozialen Netzwerke zurückgeworfen, wenn sie im Überlebenskampf Unterstützung benötigen. Diese sind aber größtenteils ausgeschlossen von staatlichen, zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Ressourcen (vergl. Narayan et al. 2000: 7).

Formale und informelle Organisationen und Netzwerke auf Gemeinde- oder Nachbarschaftsbasis, die in Größe und Reichweite noch unter den CBO angesiedelt sind, können dennoch Funktionen übernehmen, die ein schwacher Staat nicht wahrnehmen kann oder armen Menschen verweigert. Starke Organisationen wie etwa Gewerkschaften oder Genossenschaften verlangen dagegen Mitgliedsbeiträge, die arme Menschen oft nicht aufbringen können und kommen daher als Interessenvertretung der Ärmsten kaum in Frage. Soziale Netzwerke, seien sie nun auf verwandtschaftlicher oder nachbarschaftlicher Basis oder nach welchem Prinzip auch immer organisiert, gelten daher ganz allgemein in der entwicklungspolitischen Diskussion als wesentliche Organisationsformen von armen Menschen, sowohl in städtischen Slumgebieten als auch auf dem Land:

„Beyond groups and associations, networks of neighbors and kinfolk play an important role for most poor people. This is the first line of defense outside the immediate family in time of difficulty or crisis, and reciprocal obligations are strong enough to make it a very reliable defense. Whole communi-

ties are dependent upon the shared human and material resources of their neighbors, clan and extended family. Poor people repeatedly stated that they borrowed money from friends and neighbors to make ends meet, exchanged a variety of services and used the resources of their social networks in innumerable ways in order to survive“ (Narayan et al. 1999: 126).

Hierbei dürfen aber nicht die Unterschiede zwischen ländlicher und städtischer Armut vernachlässigt werden:

„Psychological well-being is independent of economic well-being. When comparing urban to rural areas, at least in terms of community relations, indigenous rural populations appear richer in solidarity and support mechanisms, and appear happier despite greater poverty. They have strong patterned social relations, and a clearer sense of identity“ (Narayan et al. 1999: 114).

Auch ist der Zusammenhalt-stiftende Moment außerhalb sogenannter Indigenous Societies begrenzt, wie „Voices of the Poor“ gezeigt hat:

„The shift from indigenous to interest-based living, whether in rural or urban areas, is invariably accompanied by a shift in focus from collective gains to individual gains. In indigenous communities, people tend to belong to groups that aim to benefit the locality as a whole, whereas urban poor people are more likely to belong to groups for individual gains“ (Narayan et al. a.a.O.).

Bliss und Neumann haben zu dem darauf hingewiesen, dass in Armenwohngebieten oft Migranten aus verschiedenen Teilen eines Landes und unterschiedlichen Ethnien aufeinandertreffen, die außer ihrer marginalen sozioökonomischen Lage wenig gemeinsam haben: „Häufig kommt es in dieser Situation zu Auseinandersetzungen um Ressourcen, die von interessierten Kreisen in ethnische Konflikte umgeleitet werden“ (2007: 133).

Gleichzeitig weisen die Autoren aber auch auf Gegenbeispiele hin: Gutorganisierte und schlagkräftige Selbsthilfeorganisationen städtischer Slum-Bewohner besonders in lateinamerikanischen Städten (a.a.O.: 134).

Die positiven Effekte dürfen jedoch auch hier nicht überschätzt werden, besonders da gerade der Mangel an Zugang zu Institutionen und Netzwerken ein definitorisches Merkmal von Armut ist. Informelle soziale Netzwerke hingegen, die ohnehin weniger Einfluss haben, tendieren auch dahin unter Stress auseinander zu brechen und daher als Interessenvertretungen denkbar ungünstig zu sein. Zudem sind die zu verteilenden Ressourcen innerhalb dieser sozialen Netzwerke von Armen denkbar gering bis nicht existent und beschränken sich meist auf Hilfestellungen in Form der Zurverfügungstellung von Arbeitskraft. Hinzu kommt, dass arme Menschen oft in vertikale Patron-Klient-Beziehungen einge-

bettet sind, die eine horizontale Organisation erschweren (vergl. Narayan et al. 1999: 102f).

Eines der wesentlichen Ergebnisse von „*Voices of the Poor*“ ist, dass Selbsthilfeorganisationen der Armen, die über die Gemeindeebene hinausgehen oder Ressourcen für die Armen erschließen konnten, praktisch nicht erwähnt werden, also offensichtlich keine Bedeutung haben. Demgegenüber wird deutlich, dass die organisatorischen Kapazitäten der Armen durch den ökonomischen Druck und die Abhängigkeitsverhältnisse, in denen die meisten armen Familien gefangen sind, immer weiter abnehmen (vergl. Narayan et al. 1999: 221ff).

Dennoch liegt hier bei entsprechender Förderung ein, vielleicht sogar der wichtigste Ansatzpunkt, der auch immer häufiger genutzt wird oder dessen Berücksichtigung zumindest programmatisch gefordert wird. Die wichtigste Schlussfolgerung aus der Weltbank-Studie ist zwar, dass die Armen sich erst organisieren müssen (oder organisiert werden müssen), um ihre Interessen gegenüber ihren Regierungen wahrnehmen zu können (vergl. Narayan et al. 1999: 7). Auch werden diese Organisationen selbstredend nicht die Macht verfügen, signifikante Veränderungen in ihren Ländern herbeizuführen, doch können Veränderungen auch nicht ohne Aktivierung des Selbsthilfepotentials der Betroffenen auskommen.

Verarmung bedeutet in jedem Fall immer den Verlust an sozialer Sicherheit, an sozialen Netzwerken und ein Schwinden von Solidarität und gegenseitiger Hilfe (vergl. Narayan et al. 1999: 7). Generell sind Netzwerke von Armen auch lockerer und weniger dauerhaft als die von Nicht-Armen, weshalb auch einmalige Anstöße von außen, sich zu organisieren, in der Regel nicht nachhaltig sind. Zurecht fordern aber alle internationalen und bilateralen Geber – meist bereits auf der Einführungsseite ihrer Homepage, um die Wichtigkeit dieses Aspektes hervorzuheben<sup>8</sup> - sowie alle Experten (i.) Schaffung eines legalen Rahmens für Partizipation und (ii.) Unterstützung der lokalen organisatorischen Kapazitäten (vergl. Narayan et al. 2000: 282ff).

Kleinunternehmertum wird von den meisten Armen in „*Voices of the Poor*“ als Weg aus der Armut betrachtet und Fallbeispiele zeigen, dass dies tatsächlich für viele Arme eine Möglichkeit ist, ihre Lebenssituation zu verbessern (vergl. Narayan et al. 2000: 45ff). Eine weitere Möglichkeit, die von vielen Armen realistisch eingeschätzt wird, ist die Diversifikation der Einnahmequellen, also neben ein wenig Landwirtschaft weitere Aktivitäten zu entfalten wie Kleinhandel und Lohnarbeit. Die Vorstellungen der Geber gehen zwischenzeitlich immer mehr in dieselbe Richtung.

---

<sup>8</sup> s. hierzu besonders die Internet-Auftritte von Norad, Sida, CIDA und DFID.

## Das Wundermittel CBO und die Position der Geber

Generell wird unterstellt, dass Arme als Teil der Bevölkerung immer in die Programm- und Projektplanung einbegriffen sind und daher auch von der gängigen EZ erreicht werden. Diese Annahme wird jedoch nicht immer auf ihren Wirklichkeitsbezug hin überprüft. Zwar haben alle Geber mittlerweile in ihrem Portfolio (i.) Partizipation und (ii.) Armutsorientierung als feststehende Instrumente. Diese Forderungen verlieren sich aber oft in der Praxis in reine Formalia und es wird oft nicht unterschieden zwischen Armen und anderen Endbegünstigten oder in mehr oder wenigen partizipativen Zielgruppenanalysen die genaue Struktur und Zusammensetzung einer Zielgruppe herausgearbeitet, auch wenn sich mittlerweile die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass die Zielbevölkerung nicht homogen ist und unter Armen immer auch noch Ärmere leben. Im Rahmen von Zielgruppenanalysen der deutschen Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) sollen daher explizit Gender- und Armutsgruppen-bezogen disaggregierte Daten erhoben werden (vergl. KfW 2003). Auch wird häufiger im Rahmen von Poverty Impact Assessments (PIA) nach Armutsgruppen differenziert. Beide Instrumente beziehen sich aber vorwiegend nur auf Vorhaben mit geplanten direkten Armutswirkungen und einer konkret definierbaren Zielgruppe.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat die Rolle der Armen in den Prinzipien der Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland im AP 2015 festgeschrieben:

„Die Armen sind Akteure und Teil der Lösung. Ihre Kreativität und ihre Kapazitäten sind wesentliche Komponenten im Kampf gegen die Armut. Selbsthilfe, Selbstorganisation und Beteiligung der armen Frauen und Männer sind tragende Prinzipien der Armutsbekämpfung. Armutsbekämpfung will nicht Almosen vergeben, sondern die produktiven und schöpferischen Fähigkeiten der Armen entfalten helfen. Hierzu sind in den Entwicklungsländern Verbesserungen des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Ordnungsrahmens sowie eine nachhaltige Wirtschaftsdynamik erforderlich“ (BMZ 2001: 2).

Im *Arbeitskreis Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe* (AKA), dem neben BMZ und weiteren Organisationen der staatlichen EZ auch nicht-staatliche Organisationen wie z.B. *Brot für die Welt* oder die *Deutsche Welthungerhilfe* angehören, wird besonders der Aspekt der Selbsthilfe vertreten. Demnach ist es

“oberstes Prinzip aller Maßnahmen der Armutsbekämpfung [...], Arme darin zu stärken, sich selber helfen zu können. Denn das Fernziel ist, die Menschen von fremder Unterstützung unabhängig zu machen. Die Armen sollen in die Lage versetzt werden, ihr Leben und ihr Lebensumfeld selbst zu gestalten. Zugang zu Land, Krediten und Recht, Aus- und Fortbildung sind deshalb zentrale Elemente der Hilfe zur Selbsthilfe. Dazu gehört auch,

die Menschen darin zu bestärken, sich in Gruppen zusammenzuschließen und ihre Interessen gemeinsam zu vertreten” (AKA 2003: 10).

An anderer Stelle wird der Gedanken betont, dass Partizipation Teilnahme und Teilhabe bedeutet:

„Die armen Bevölkerungsgruppen müssen die Möglichkeit erhalten, sich aktiv am politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben zu beteiligen und mitzubestimmen. Nur dann können sie an der Entwicklung ihres Landes teilhaben. Armutsbekämpfung geschieht mit den Armen und durch sie. Partizipation spielt aber nicht nur auf dieser übergeordneten, politischen Ebene eine entscheidende Rolle, sondern ist auch ein Grundsatz aller Projekte der Armutsbekämpfung: Die Armen gestalten die Projekte aktiv mit” (AKA 2003: 10).

Dies ist mittlerweile internationaler Konsens und wird von allen internationalen wie bilateralen Geberorganisationen geteilt. Auch über den Weg, der dahin führt, die gesteckten Ziele zu erreichen, herrscht weitgehend Konsens. Viele Geber wie beispielsweise CIDA schreiben mittlerweile sogar vor, dass alle Vorhaben partizipativ gestaltet werden müssen. Dies ist auch klar als Wunsch der Betroffenen von den Interviewern zu *Voices of the Poor* herausgestellt worden:

„Community-driven projects, in which decision making and resource allocation authority is with community groups, are growing in popularity as ways of delivering resources to the community without pre-judging community priorities. Almost everywhere, the poor said that new ways had to be found which allowed poor people to participate and monitor government programs to ensure that the programs really benefited the poor“ (Narayan et al. 1999: 125).

Empowerment-Anstrengungen z.B. der Weltbank oder von USAID (Chechetto-Salles / Geyer 2006: 1) zielen immer auf Institutionen der Zivilgesellschaft, NRO und aktuell bevorzugt auf CBO und nicht auf unorganisierte Arme. „NGO with links to poor peoples, and poor peoples organizations” heißt den denn auch bezeichnenderweise im entsprechenden Handbuch der Weltbank, wenn die Ansprechpartner der Zielgruppen genannt werden (World Bank 2002: 58).

Viele Aussagen bleiben dabei aber auf einem übergeordneten, akademischen Level, ohne Anleitung für den Praktiker, wie sie auf die konkrete Einzelsituation herunterzubrechen sind. Es geht nicht darum, wie Arme erreicht werden, sondern dass sie erreicht werden (vergl. World Bank 2002). Sobald es aber um die konkrete Arbeit geht, ist nur noch von Organisationen die Rede, aber nicht mehr von dem Fall, dass gar keine Organisationen vorhanden sind, die die Armen vertreten oder die diese selbst ins Leben gerufen haben und auch inhaltlich und personell tragen. Es wird immer nur davon gesprochen, was gemacht werden muss, um ein Empowerment der Armen zu fördern, aber nicht wie dies geschehen soll, wie man also die Armen erreichen kann, um diese gut gemeinten Ver-



änderungen auch durchzusetzen. Es ist noch nicht einmal die Rede davon, was zu tun ist, um die Armen davon zu überzeugen<sup>9</sup>, dass Empowerment ihnen nutzt und welche Strategie zu welchem Ergebnis führt (vergl. World Bank 2002).

Die Frage ist allerdings, ob bei der Bevorzugung eines Ansatzes, der CBO als wirksamste Durchführungsinstitutionen der EZ ansieht, tatsächlich die Interessen der Ärmsten im Vordergrund stehen, oder aber die Praktikabilität der Abwicklung armutsreduzierender Vorhaben.

„In order to better serve the needs of donor agencies, funding is directed toward non-membership CBOs or what the World Bank has designated as “operational NGOs”—groups that operate within poor constituencies but are not organizations of the poor.” (Kamat 2003)

Sogenannte „operational NGO“ sind daher hauptsächlich mit der Vorbereitung und Durchführung von EZ-Vorhaben im Namen internationaler, bilateraler staatlicher und auch nichtstaatlicher Geber beschäftigt und stellen mittlerweile die bevorzugten Empfänger von Weltbank-Mitteln dar. Dies führte nach den Erkenntnissen Kamats aber unweigerlich dazu, dass sich die NRO-Aktivitäten vor Ort radikal geändert haben. Die Implementierung von EZ-Vorhaben erfordert Kenntnisse in ganz speziellen Bereichen des Managements, die eine stärker betriebswirtschaftliche Ausrichtung der ursprünglich eher politisch motivierten Mitarbeiter mit sich brachten. Diese Abwendung von den ursprünglichen Zielen und die Hinwendung zu einer professionelleren Abwicklung führte zu einem gewissen Entfremdungsprozess von den Zielgruppen.

“Stephen Commins, a World Bank social policy analyst, admits that the Bank now faces the problem of assessing whether a local organization really does have broad based support or whether it is a ‘bringo’ – ‘bring your own NGO.’ But the donor community continues to ignore its own warnings about both the growing disconnect between the people and NGOs and the resulting crisis of credibility” (Kamat 2003).

## 2.4 “Human Rights Based Approach“ als Ausweg?

Kritikern geht der Ansatz, CBO als Ansprechpartner anzusehen und in die Programm- und Projektarbeit einzubeziehen nicht weit genug, sondern sie suchen nach Lösungen, die das Individuum selbst in den Mittelpunkt stellen. So heißt es in einem programmatischen Papier des *Verbandes Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen* (VENRO):

---

<sup>9</sup> Die selbstredend politisch nicht korrekte Variante, dass die Armen erst davon überzeugt werden müssen, dass sie sich zu organisieren haben, wird in keinem der einschlägigen Handbücher (vergl. Bliss et al. 2007) erwähnt. Die Vorstellung, alle Armen der Welt warteten aber nur auf die Mitarbeiter der Weltbank und anderer Geber bzw. Durchführungsorganisationen, um sich bereitwillig organisieren zu lassen, erscheint nicht zuletzt vor dem Hintergrund eigener Erfahrungen mehr als naiv.

“Armut bedeutet nicht nur, ein geringes Einkommen zu haben, sondern auch von Diskriminierung, mangelnden Partizipationschancen, fehlendem Zugang zu Ressourcen und der Missachtung von Menschenwürde und Menschenrechten betroffen zu sein. Armut und die Verletzung von Menschenrechten stehen in einem Wechselverhältnis und bedingen sich gegenseitig. Wenn Menschen in extremer Armut leben müssen, dann ist dies für sich genommen bereits eine Menschenrechtsverletzung. Insofern stellt die Armutsreduzierung eine grundlegende Menschenrechtsforderung dar“ (VENRO 2004: 5).

Im entsprechenden Positionspapier von UNDP heißt es denn auch: „Poverty is a denial of human rights. [...] Integrating human rights in poverty reduction strategies does not so much changes ‚what‘ ist to be done as to ‚how‘ und ‚why‘ activities are undertaken“ (2003: IV).

Von einer „Umorientierung der Politik“ spricht auch VENRO, hin zur Berücksichtigung der „Armen, deren Menschenrechte in besonderer Weise bedroht sind. Ein solcher Menschenrechtsansatz führt zu einem Perspektivwechsel, da er die Pflicht der Staaten zur Verwirklichung der Menschenrechte betont und zugleich einen Rechtsanspruch der Betroffenen postuliert. Dadurch wird die EZ nicht länger von politischen und ökonomischen Interessen und Abwägungen bestimmt, sondern muss sich ausrichten an den Bedürfnissen und Rechten vor allem benachteiligter Menschen und Gruppen“ (VENRO 2004: 5).

Grundlegende Dokumente sind in diesem Zusammenhang die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* (1948), der *Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte* (Zivilpakt) (1966) und der *Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* (Sozialpakt) (1966), die zusammen auch als *Bill of Human Rights* bezeichnet werden. Weitere wichtige internationale Vertragswerke sind das *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau* (CEDAW) und das *Übereinkommen über die Rechte des Kindes* (CRC).

Der umfassende Armutsbegriff verweist - gemäß den Befürwortern dieses Ansatzes - auf den engen Zusammenhang von Armut und Menschenrechten, weil die grundlegenden Rechte armer Menschen auf Gleichheit und Nicht-Diskriminierung verletzt werden. Armut und die Verletzung von Menschenrechten stehen demnach in einem Wechselverhältnis und bedingen sich gegenseitig. Ursache und Wirkung lassen sich nicht voneinander trennen, denn Armut kann zugleich Ursache und Folge von Menschenrechtsverletzungen sein. Dieses Wechselverhältnis ist besonders wichtig für die Armutsbekämpfung. Allerdings erfordert sie eine noch konsequentere Umorientierung der Politik auf die Armen und nach Ansicht von VENRO (2004: 7) und UNDP (2003: IV) sogar einen Paradigmen-

wechsel. Die sich aus den menschenrechtlichen Verträgen abzuleitende staatliche Verpflichtung bedeutet einen Rechtsanspruch für die Betroffenen<sup>10</sup>:

“Dadurch wird EZ nicht länger von politischen und ökonomischen Interessen und Abwägungen bestimmt, sondern muss sich ausrichten an den Bedürfnissen und den Rechten vor allem benachteiligter Menschen und Gruppen. Gerade die Anerkennungsverpflichtung der Staaten für (internationale) Entwicklungsanstrengungen fehlt im Entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte, den das BMZ im Juli 2004 vorstellte. Somit geht es dem BMZ zwar um die Förderung der Menschenrechte, aber noch nicht um die Zugrundelegung der menschenrechtlichen Verpflichtungen für die Entwicklungsarbeit” (VENRO 2004: 11).

Hauptverantwortlich für den Schutz der Menschenrechte ist der Staat. Er bzw. stellvertretend für ihn die jeweilige Regierung ist verpflichtet, für Bedingungen Sorge zu tragen, unter denen die Menschenrechte verwirklicht werden können (vergl. VENRO 2004: 13). Betont wird bei einem Menschenrechtsansatz zudem die Eigenverantwortung der Regierungen der Empfängerländer von Entwicklungshilfe, weil sie die Hauptverantwortung für die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte auf ihrem Territorium tragen (VENRO 2004: 14):

“Das Recht auf Partizipation ist für die Armutsbekämpfung besonders relevant, weil arme Menschen in die Lage versetzt werden sollen, ihr Schicksal selbst in die Hand zu nehmen. Partizipation ist deshalb ein fester Bestandteil jeder *pro-poor growth* Politik” (ebd.).

Ein Menschenrechtsansatz für die EZ stellt Empowerment, Partizipation und Nicht-Diskriminierung als zentral heraus:

“Menschenrechte sind ein emanzipatorisches Konzept: Ausgehend von der Bestimmung als Rechte auf Selbstbestimmung ist Partizipation grundlegend und bringt zum Ausdruck, dass die Menschen die Subjekte des Entwicklungsprozesses und der Armutsbekämpfung sind. Menschen entwickeln sich selbst, sie werden nicht entwickelt [...]” (VENRO 2004: 17).

Nicht ganz einleuchtend ist jedoch, warum unter „den ‘alltäglichen’ Menschenrechtsverletzungen [...] vor allem Menschen, die zu besonders benachteiligten Bevölkerungsgruppen [...] gehören“ leiden. Dazu zählen die Vereinten Nationen insbesondere Frauen, Kinder, Alte, Angehörige von Minderheiten und indigene Völker, aber auch arbeitslose Menschen, Kranke und Menschen mit Behinderung, sowie Flüchtlinge, Migranten und Asylsuchende. (VENRO 2004:25). Der Normalfall scheint doch eher zu sein, dass es immer breite Schichten sind, die unter den Verletzungen der Menschenrechte leiden und nur diejenigen Bevölkerungsgruppen davon verschont bleiben, die das Regime unterstützen. Zudem

---

<sup>10</sup> siehe hierzu auch UNHCR (2004).

gibt es Arme auch in demokratischen Rechtsstaaten, auch wenn diese nicht unter die Armutsdefinition der Weltbank fallen, weil sie eine finanzielle Unterstützung vom Staat erhalten. Auch diese sind aber, wie bereits Oscar Lewis aufgezeigt hat, depriviert und fühlen sich ungerecht behandelt. Den Befürwortern des Menschenrechtsansatz geht es allerdings nicht um solche Detailfragen, sondern ein grundlegend neue Ausrichtung der gesamten EZ:

“Die hier vorgelegte Studie geht davon aus, dass die Armutsbekämpfung erst dann langfristig erfolgreich sein kann, wenn neben verstärkten Anstrengungen auch eine Neuorientierung der Armutsbekämpfung erfolgt und Arme nicht länger als Objekte von Politik, sondern als Subjekte, d.h. Menschen mit Rechten verstanden werden. Durch politische Maßnahmen müssen diese in die Lage versetzt werden, ihr Schicksal selbst in die Hand zu nehmen” (VENRO 2004: 32).

Wie dies allerdings geschehen soll, wird im VENRO-Papier nicht erwähnt. UNDP benennt zwar sechs konkrete Schritte (2003: 14), diese setzen aber nicht bei den Betroffenen an, sondern bei der Regierungsebene. Zwar heißt es an anderer Stelle: „The notion of participation is at the centre of a human rights-based approach to poverty reduction“ (UNDP 2003: IV) und es klingt auch gut, die Armen als „principal actors of development“ anzusehen, die nicht als Bittsteller ihrer Regierung gegenüber treten, sondern verbrieft Rechte besitzen, welche die Regierung verpflichtet ist, durchzusetzen (UNDP 2003: 1): „Human rights change in a fundamental way the relationship between service providers and service recipients, and between claim-holders and duty-bearers“ UNDP 2003: VI).

Es wird aber nicht deutlich gemacht, welcher konkrete Vorteil gegenüber dem mittlerweile die internationale EZ bestimmenden Ansatz liegt, der die Partizipation der Betroffenen aus ethischen Erwägungen fordert, es sei denn, aus den Menschenrechten würde auch das Recht auf Partizipation als zwingend vorgegeben abgeleitet. Das Recht bzw. Anrecht auf Partizipation hat natürlich ein anderes Gewicht, als eine Selbstverpflichtung, zu der sich die Geber bekennen, die allerdings jederzeit z.B. beim Wechsel des zuständigen Ressortministers auch widerrufen werden kann.

Bei aller Begeisterung, welche die Idee, die Abwesenheit von Armut als ein klagbares Menschenrecht zu begreifen, zunächst auslösen mag, so handelt es sich doch eigentlich um eine Mogelpackung, besonders da nur die Akzente leicht verschoben werden. Wenn Armut zudem darauf reduziert wird, die Armen seien nur deshalb arm, weil sie diskriminiert werden, dann müsste eine antidiskriminatorische Politik gleichzeitig armutsreduzierend wirken. Der Schlüssel wäre allein eine Forderung nach sogenannter *Good governance*. Dies wird auch tatsächlich so von UNDP beispielsweise gefordert.

Diskriminierung ist aber nur ein, wenn auch wesentlicher Aspekt der Armut, so dass gute Regierungsführung auch nur eine Maßnahme zur Armutsbekämpfung

unter vielen darstellen kann. Gerade die Weltbank-Studie *Voices of the Poor* hat doch klar die Multidimensionalität der Armut vor Augen geführt. Die Kehrseite des Menschenrechts-basierten Ansatzes ist denn auch, dass letztlich die Armen über Gebühr in die Pflicht genommen werden. Denn wer nach Einführung einer guten Regierungsführung und einer antidiskriminatorischen Politik immer noch arm ist, hat dies im Rahmen dieser Logik quasi selbst zu verantworten.

Die Verschiebung der Verantwortung auf das Individuum war jedoch bereits ein Punkt, der bei einer allzu neoliberalen Auslegung des CBO-Ansatzes zu kritisieren war. „Individualizing the process of empowerment“ nennt Kamat diesen neoliberalen Ansatz, der die Armen als eigenverantwortliche Individuen ansieht, die ihren Status durch die Gründung eines Kleinunternehmens entfliehen sollen, was dann aber letztlich seiner Ansicht nach entsolidarisierend wirkt. Das Konzept der öffentlichen Wohlfahrt (*Public welfare*) wird damit reduziert auf Privatinteressen, die Armen werden zu Klienten und soziale Ungleichheit wird allein durch *Capacity building* bekämpft.

Die Frage, die der Menschenrechts-basierte Ansatz nicht beantwortet, außer mit dem Hinweis auf Partizipation, wäre dann, wie man die Individuen erreichen kann und da dies bisher in diesem Konzept kaum möglich erscheint, sind wir wieder beim Mittler oder Vertreter zugunsten der Armen.

## **2.5 Gender, Selbsthilfegruppen und Repräsentanz**

Es wird in den herkömmlichen Strategien und Konzepten nicht ausreichend unterschieden zwischen armen Individuen, armen Familien und armen Gemeinden, also beispielsweise die Situation der extrem Armen innerhalb einer armen Gemeinde berücksichtigt. Die Gemeinde an sich zu erreichen, bedeutet aber nicht automatisch, auch deren Ärmste zu erreichen.

Die Tatsache, dass Männer und Frauen in verschiedene Sphären der Sozialstruktur eingebunden sind, birgt weitere Probleme, da es weitreichende Auswirkungen auf den geschlechtsspezifischen Zugang zu formalen und informellen Institutionen selbst auf der Ebene der CBO hat, besonders da die meisten dieser Institutionen nur einem der beiden Geschlechter offen stehen. Wird dies in der EZ nicht berücksichtigt, stehen die Frauen oft auf der Verliererseite, wo sie ohnehin oft genug stehen, wie *Voices of Poor* belegt hat (vergl. Narayan et al. 1999: 120):

In vielen Regionen der Welt dürfen Frauen keinen Besitz haben, kein Land erben, sie gelten vielfach nicht als Haushaltsvorstand, auch wenn sie den überwiegenden Teil des Haushaltseinkommens bereitstellen. Sie benötigen vielerorts eine Erlaubnis ihres Mannes, wenn sie zur Arbeit gehen wollen und sie haben nicht selten wenig Kontakt zu den Repräsentanten/innen des Staates und zur

Führerschaft innerhalb ihrer Gemeinde. In vielen Ansätzen der EZ werden Frauen, auch Witwen, wie allerdings die Ärmsten der Armen im Allgemeinen, Waisen, aber auch Familien mit behinderten Kindern, häufig gar nicht in die Projektarbeit mit einbezogen, da sie aus der lokalen Dorfgemeinschaft ausgegrenzt werden. So werden z.B. die meisten Witwen und Waisen von ihren Nachbarn gemieden:

„Die Menschen haben Angst, eventuell um Hilfe gebeten zu werden. Niemand spricht mit ihnen, sie sehen keine Lebensperspektive. Oft nehmen gerade die Bedürftigsten gar nicht an Hilfsprojekten teil, die eigentlich für sie gedacht sind. Sie haben keine Chance, gehört zu werden“ (Kindernothilfe o.D.: 3).

Eine der Konsequenzen des unterschiedlichen Zugangs zu bzw. des Ausschlusses aus den einflussreichen sozialen Netzwerken ist, dass sich Frauen eher auf informelle Unterstützungssysteme mit anderen Frauen verlassen. Da viele Gesellschaften aber patrilokal oder zumindest patrilinear organisiert sind, verlassen Frauen meist mit der Eheschließung ihre Verwandtschaftsgruppe oder ihren Heimatort. Entfernt von ihren eigenen sozialen Netzwerken, ausgeschlossen von den sozialen Netzwerken des Ehemannes und vom Kontakt mit öffentlichen Institutionen, greifen jungverheiratete Frauen gerne auf die Beziehungen zu anderen Frauen zurück, die aus demselben Ort oder aus derselben Verwandtschaftseinheit stammen. Dort, wo es ein striktes Machtgefälle zwischen den älteren Schwiegermüttern und den jungverheirateten Frauen, die im Haushalt ihrer Schwiegereltern leben müssen, gibt, ist allein schon der Status als junge Frau solidaritätsstiftend mit Frauen, die sich in derselben Situation befinden. Besonders in Afrika gibt es vielfältige Formen dieser Frauen-Netzwerke (vergl. Narayan et al. 1999: 121).

Frauen sind daher oft mit der Situation vertraut, Beziehungen außerhalb der Familie aufbauen zu müssen. Hieraus und aus der Tatsache, dass sie zu den besonders Benachteiligten gehören, ergibt sich ein Ansatzpunkt für Selbsthilfegruppen, die meist Frauen zu ihrer vorrangigen Klientel zählen, wie etwa der Selbsthilfegruppen-Ansatz der Kindernothilfe, der wie auch andere vergleichbare Ansätze zwar letztendlich die soziale, wirtschaftliche und politische Stärkung (Empowerment) aller Menschen einer Gemeinde zum Ziel hat, Frauen aber zunächst als Hauptansprechpartner begreift<sup>11</sup>.

Da es der Anspruch ist, mit allen Armen einer Gemeinde bzw. eines Viertels und mit möglichst vielen Armen der Region respektive der Stadt zusammenarbeiten zu wollen, wird konsequenterweise bei der Verfolgung dieses Ansatzes gar nicht nach der Legitimität der Vertretung armer Menschen gefragt. Es wird noch nicht einmal danach gefragt, wer die Armen vertreten soll. Hier zeigen sich dann aber auch sogleich die Grenzen dieses so faszinierenden Ansatzes, da er

---

<sup>11</sup> s. hierzu den Beitrag von Karl Pfahler.

immer nur punktuell eingesetzt werden kann. Denn wenn man von derzeit rund einer oder sogar 1,2 Milliarde extrem Armer ausgeht und eine Selbsthilfegruppe nicht mehr als 200 Mitglieder umfassen sollte, würden rein rechnerisch fünf bis sechs Millionen Selbsthilfegruppen benötigt, um alle Bedürftigen zu erreichen. Diese wollen erst einmal gegründet sein.

Dies ist dabei noch nicht einmal das Hauptargument, welches gegen eine flächendeckende Einführung des Ansatzes spricht. Denn auch wenn dies machbar sein könnte, so kann auch unter der Voraussetzung, dass generell immer direkt bei den Bedürfnissen der Armen angesetzt wird und damit einige der Symptome der Armut direkt angegangen werden können, ändern sich nicht notwendigerweise auch gleichzeitig die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse, welche die Armut erst hervorgerufen haben. Der Selbsthilfeansatz kann daher immer nur eine Ergänzung zu weiteren Maßnahmen sein und bedarf, um erfolgreich zu sein, mindestens der Intervention auf internationaler und nationaler (Partner-) Ebene. Die Frage nach der legitimen Vertretung der Armen bleibt daher weiter unbeantwortet.

## **2.6 Sonderfall: Indigene Gruppen**

Auf den ersten (allerdings nur diesen) Blick scheint die Frage nach der Legitimation der Repräsentanten von Armen in den Fällen am einfachsten und unproblematischsten zu sein, in denen es sich um sogenannte *Indigene Gruppen* oder ethnische Minderheiten handelt. Diese sind vor einigen Jahren als besonderes Objekt der internationalen EZ ausgewählt worden, da sie in einem über dreißig Jahre währenden Kampf um ihre (Land-)Rechte nicht nur starke Selbsthilfeorganisationen (oft mit NRO-Status bei den Vereinten Nationen) ausgebildet haben, sondern mittlerweile auch über eine starke Lobby (Kirchen, Menschenrechtsorganisationen, Umweltbewegung etc.) verfügen.

Traditionelle Gemeinden und Indigene Gruppen stellen in der Realität aber ebenfalls geschichtete Gesellschaften dar mit einer eigenen Elite, die wenn nicht reich, so doch weniger arm und besser gebildet ist als die Durchschnittsbevölkerung. Auf der anderen Seite gibt es aus welchen Gründen auch immer marginalisierte Gruppen, die nicht nur am gesellschaftlichen Rand stehen, sondern deren Mitglieder auch ärmer sind als die ohnehin schon arme Durchschnittsbevölkerung. Gerade bei denjenigen indigenen Gruppen, die noch über eine halbwegs vorhandene überlieferte soziale und verwandtschaftliche Struktur verfügen, gibt es zudem eine sich als traditionell definierende Führerschaft.

Problematisch ist jedoch, dass es sich bei diesen ethnischen Gruppen um diejenigen handelt, deren soziale und politische Struktur am wenigsten gefestigt war und ist. Vielmehr ist es gerade ein Kennzeichen der ehemaligen Jäger- und Sammlergruppen sowie der Gartenbauerkulturen, dass sie eher atomistische So-

zialstrukturen besessen haben und traditionellerweise keine feste Führerschaft kannten. Deshalb sind auch heute noch all diejenigen Personen, die sich in der Öffentlichkeit als die traditionellen Führer darstellen, in der Gemeinschaft umstrittene Personen, die zwar sicherlich über eine gewisse Anhängerschaft verfügen, diese aber nur einen Teilausschnitt der betroffenen Bevölkerung darstellt. Da die Innensicht den politischen Verantwortlichen wie den nationalen wie internationalen Unterstützern meist verborgen bleibt, sind sie die beliebtesten Ansprechpartner für Außenstehende.

Die Heterogenität der ethnischen Minderheiten und indigenen Gruppen bedingt auch, dass es die verschiedensten Interessengruppen gibt, welche die unterschiedlichsten Entwürfe kennen, wie ihre Zukunft gestaltet sein soll bzw. werden kann und wie viele Elemente aus der traditionellen Kultur in die Moderne hinübergeführt werden sollten. So gibt es neben sogenannten Traditionalisten, die sich die Zustände vergangener Zeiten – völlig unrealistischerweise – wieder herbeisehen, Konservative, die den Status quo möglichst erhalten wollen und all diejenigen, die in irgendeiner Weise Anpassungsprozesse an die Moderne und die sie umgebende Mehrheitsgesellschaft favorisieren bis hin zu denjenigen, die sich vollends assimilieren wollen, um in der Mehrheitsgesellschaft aufzugehen und ihrem Minderheitenstatus endgültig zu entfliehen bzw. zumindest ihren Kindern diesen Schritt zu ermöglichen.

Ethnologische Studien belegen zudem seit vielen Jahrzehnten, dass es darüber hinaus noch diejenigen Personen gibt, die sich assimilieren wollten, aber am gesellschaftlichen Rassismus gescheitert und auf ihre Minderheitenposition zurückgeworfen worden sind bzw. aus anderen, möglicherweise auch rein persönlichen Gründen in ihren Mobilitätsbestrebungen gehindert wurden und nun einen (angeblichen) gesellschaftlichen Rassismus dafür verantwortlich machen<sup>12</sup>.

Alle diese verschiedenen Lebensentwürfe und Schicksale bedingen verschiedene politische Positionen vis-à-vis der Mehrheitsgesellschaft und ihrer exponierten Vertreter und führen dazu, dass es meist im Umfeld von indigenen Gruppen gleich ein Dutzend konkurrierender oder gar sich bekämpfender Organisationen gibt, von denen viele auch noch mit einem Alleinvertretungsanspruch antreten. Doch wer sind hier die legitimen Vertreter oder zumindest diejenigen, die die Meinung der Mehrheit vertreten?

## **2.7 Partizipation für alle?**

Seit der Einführung partizipativer Methoden scheint auf den ersten Blick die Frage nach der Legitimität der Vertreter/innen ärmerer Bevölkerungsgruppen an Dringlichkeit verloren zu haben. Ein eindringliches Beispiel von vielen dafür ist das *Poor Rural Communities Development Project (PRCDP)*. Bei diesem si-

---

<sup>12</sup> Vergl. hierzu: Heinz (1993) und Neumann (1994).



cherlich vorbildlichen Gemeinschaftsvorhaben von DFID und Weltbank in den drei südostchinesischen Provinzen Yunnan, Sichuan und Gunagxi wird ein strikt partizipatorischer Ansatz verfolgt, der mit PRA in der Planungsphase beginnt. Daher ergibt sich für die Projektdesigner das Problem der Legitimität erst gar nicht (DFID o.D.).

Mit der zunehmenden Forderung nach einer Partizipation der Endbegünstigten an allen Schritten eines EZ-Vorhabens angefangen von der Planung bis zum Monitoring und der tatsächlichen Einführung (wenngleich nicht in dem geforderten Maße) von partizipativen Methoden bei der Projekt-Implementierung wurde das Problem immer dringlicher, die Legitimität der Sprecher/innen sicherzustellen, also eben nicht mehr die Mitarbeiter/innen (oft ausländischer oder internationaler) NGO als legitime Repräsentanten der Armen zu akzeptieren, sondern deren wie auch immer legitimierte Vertreter/innen, da auch ein Vorhaben, welches von Beginn an partizipativ ausgerichtet ist, eben nicht alle Begünstigten gleichermaßen an allen Entscheidungsfindungsprozessen teilhaben lassen kann.

Je größer das Vorhaben nun ausgerichtet ist, und gerade zu Beginn des neuen Jahrtausends sind nicht zuletzt durch den PRSP-Prozess die Grenzen von Projekten und Programmen immer weiter nach oben und schließlich ganz auf die nationale Ebene und - berücksichtigt man die immer bessere Abstimmung und gegenseitige Verzahnung aller oder zumindest der meisten Geber - sogar auf die globale Ebene verschoben worden, desto dringender wird die Frage nach der legitimen Vertretung derjenigen, die die eigentlich Begünstigten sein sollen: die Armen bzw. die Ärmsten der Armen, die durch das Auslaufen des klassischen EZ-Projekts vor Ort immer weiter von den Entscheidungsträgern entfernt sind.

Besonders, da die Methodenvielfalt ständig zunimmt und immer neue Handbücher und Anleitungen zur Verfügung stehen, um die Anwendung partizipativer Methoden (bei denen es sich, dies muss einschränkend angemerkt werden, überwiegend um Planungsmethoden handelt) zu erleichtern und zu verbreiten, kann sich – wie bei dem oben angeführten Beispiel – leicht die Meinung durchsetzen und verfestigen, durch eine gründlich durchgeführte partizipative Planungsarbeit, die auch die Grundregeln der Repräsentativität berücksichtigt, sei das Einverständnis aller Betroffenen eingeholt.

Allerdings bedeutet der Einsatz partizipativer Methoden noch lange nicht, dass tatsächlich alle Meinungen und Ansichten berücksichtigt worden sind. Denn auch in diesem Fall muss aus der Grundgesamtheit der Bevölkerung ein Teil ausgewählt werden, der an den Planungstreffen, bei denen partizipative Ansätze zum Einsatz kommen, teilnimmt. Kommen dann aber nur Männer, nur Reiche, nur Händler/innen oder nur Angehörige einer bestimmten ethnischen (Mehrheits-)Gruppe, wird die Frage nach der Legitimität der Vertretung ärmerer Bevölkerungsschichten um so dringlicher.

Das Problem bei partizipativ gestalteten Prozessen<sup>13</sup> geht schon mit der Frage los, wer eigentlich an den Untersuchungen partizipieren (hier im Sinne von mitentscheiden) soll. Es ist eine Illusion, von einer homogenen Bevölkerung auszugehen, wie der Begriff „Zielgruppe“ suggeriert. Allenfalls sollte von Zielgruppen gesprochen werden, um die fast überall bestehende gesellschaftliche, ethnische oder religiöse Heterogenität der Endbegünstigten eines Vorhabens zumindest anzudeuten.

Ebenso kann bei partizipativen Prozessen nicht die Bevölkerung in ihrer Gesamtheit mitwirken, wenn z.B. in einem Bewässerungsperimeter wie den Umsiedlungsgebieten für die Altsiedler des Überflutungsbereiches der Mahaweli-Staudämme in Sri Lanka mehr als 5.000 Familien umgesiedelt wurden oder wenn wie im Urban Water Supply Programme der Weltbank im pakistanischen Punjab sogar die Menschen in sieben Millionenstädten von den Maßnahmen profitieren (sollen). Hier können allenfalls mehr oder weniger legitime Vertreter der Bevölkerung bzw. der unterschiedlichen sozialen Gruppen einbezogen werden.

Wenn im Rahmen einer Maßnahmenplanung oder -fortschreibung eine Zielgruppenuntersuchung erfolgt, so ist diese in aller Regel bereits für die Identifizierung möglicher Repräsentanten der Bevölkerung hilfreich, da hier früh der Frage der Legitimität sowie der soziokulturellen Heterogenität nachgegangen werden kann.

Legitime Repräsentanten/innen der Bevölkerung sind in weitgehend traditionell strukturierten Gesellschaften mit ihren Klanchefs, Erdherren, Dorf- oder Distriktvorstehern usw. sicher andere Personen als in sich wandelndem, gemischt besiedeltem urbanem Milieu. In letzterem gibt es in der Regel recht heterogene familiäre Strukturen und die Menschen verbindet mehr das Leben in der gemeinsamen Gasse oder im Stadtviertel (*colonia, barrio, quartier*) als die Verwandtschaft. Deswegen sind hier weniger Vertreter/innen von Verwandtschaftsgruppen, sondern die Ortsteilvorsteher/innen, Vertreter/innen vielleicht existierender Gilden, sicher auch Repräsentanten der Religionsgemeinschaften (Vorsicht jedoch vor dem umgreifenden protestantischen Fundamentalismus in Lateinamerika und Teilen Afrikas, der keine demokratischen Strukturen kennt!), oft auch Ladeninhaber/innen (z.B. ist der *hanût* oder Dorfladen im ländlichen Tunesien und Marokko wichtiger Treffpunkt und hervorragendes Kommunikationszentrum und der/die Besitzer/in ein/e Moderatorin und Kommunikator/in) mitunter wichtige und sogar legitime Vertreter/innen der Bevölkerung (vergl. Box 1).

Bedenken sind angebracht gegenüber dem Mandat von Vertretern/innen sogenannter Assoziationen, Nutzergruppen oder wie auch immer benannten Vereinigungen, die oft von Entwicklungsvorhaben erst gegründet wurden wie z.B. Vil-

---

<sup>13</sup> Detailliert wird die hier angerissene Problematik in Bliss et al. 2007 diskutiert.

lage Organization, Rural Development Committees, Water User Associations, Credit Unions, Electricity Cooperatives, Associations d'Intérêts Collectifs usw. Diese werden für einen bestimmten Zweck (meistens auf Wunsch einer Geberorganisation) gegründet und aufgebaut und haben selbst für ihre beschränkten Aufgaben nur ein Mandat der Bevölkerung, wenn sie wirklich demokratisch gewählt wurden. Sicherlich zählt die Meinung der Repräsentanten dieser Institutionen, wenn es um Bewertungen allgemeiner Entwicklungen in ihrem Lebensumfeld geht. Bei Wasserprojekten werden daher Vertreter von projektbezogenen Nutzergruppen bei der Evaluierung an prominenter Stelle mitwirken können. Aber sie repräsentieren keineswegs die Bevölkerung in Fragen, die über ihr Aufgabengebiet hinausgehen. In der Praxis werden diese einmal aufgebauten Komitees jedoch von Folgeprojekten, bei Parallelaktivitäten anderer Geber, oft sogar von staatlichen dezentralen Strukturen als Repräsentationsorgane des Dorfes bzw. des Stadtviertels generell und damit als vorrangige Ansprechpartner betrachtet.

In traditionellen und im Übergang befindlichen ländlichen Gesellschaften ist die Legitimitätsausstattung der Dorfvertreter/innen zumeist breiter gestreut und sicher einerseits übersichtlicher (es gibt z.B. in Ghana als lokale politische und soziale Autorität vor allem den Chef und seinen Hofstaat und parallel dazu eine „*queen mother*“ mit entsprechender weiblicher Entourage), auf der anderen Seite unter Umständen auch sehr viel vielfältiger als in den Städten. Es gibt Gesellschaften, in denen die „Chefs“ wichtig sind und allgemeine Akzeptanz finden. Andernorts sind sie nur Moderatoren, und die eigentliche Vertretungsvollmacht liegt bei den Ältesten der Verwandtschaftsgruppen (z.B. in arabischen Gesellschaften) oder fast egalitär in der Hand eines jeden erwachsenen Mannes (als „Idealmodell“ bei berbersprachigen Gruppen oder Paschtunen).

Wenn EZ sich an Benachteiligte und Arme richtet, sollten diese sich auch bei projekt- bzw. programmbezogenen Untersuchungen selbst vertreten können. Oft werden sie jedoch zunächst von den Machthabern an den Rand gedrängt. Eine erfolgte Ex-ante-Zielgruppenanalyse sollte darüber Auskunft geben können, wer im Einzelnen die Armen mehr oder weniger legitim vertritt. Gibt es hierfür bisher keine Hinweise, dürfte eine partizipative Studie Probleme bereiten. Im Einzelfall kann man sich behelfen, indem externe unabhängige Personen oder Institutionen einbezogen werden. Dies kann ein (katholischer / evangelischer) Priester sein, ein islamischer Imam, eine Basis-NRO, eine „Community Based Organization“ usw.

Wenn mehr Zeit vorhanden ist, sollten mögliche Repräsentanten der Armen bzw. von Minderheiten allerdings im Rahmen von Voruntersuchungen direkt innerhalb ihrer Gruppen identifiziert werden.

Bei partizipativ ausgerichteten Studien sind die Angehörigen der Zielgruppe bzw. ihre Repräsentanten zugleich auch wichtige Informanten/innen. Es ist da-

her notwendig, ein breites Spektrum von Personen(gruppen) zu erreichen und zu beteiligen. Dies kann unter Umständen im Rahmen traditioneller Entscheidungskriterien und -verfahren problematisch sein, wenn z.B. nur die (männlichen) Alten als politische Funktionsträger, Angehörige der dominierenden Ethnie oder die sozial hochstehenden Personen ausgewählt werden bzw. sich selbst als Repräsentanten der Bevölkerung und Teilnehmer an der Untersuchung bestimmen.

Eine Kompromissformel, die verschiedentlich Erfolg angewendet wurde (vergl. Bliss et al. 2007), kann sein, unterschiedliche Arbeitsgruppen bzw. Diskussionsforen zu etablieren, von denen eine die genannten dominierenden Personen zusammenführt. Die anderen können dann die für die Informationsbeschaffung und -auswertung wichtigen weiteren Gruppen ohne zu starke Bevormundung und Einflussnahme aufnehmen. So lassen sich auch Jugendliche, Frauen (junge und alte), Lohnarbeiter, Angehörige niedriger Kasten usw. zusammenbringen.

Was die Sicherstellung der *Repräsentativität der Akteure* auf Seiten der Bevölkerung betrifft, so sind neben den Restriktionen, die aus der Machtposition der Eliten herrühren, auch andere „Fehlerquellen“ möglich. Auch bei gutem Willen aller Beteiligten können ganze Gruppen der Gesellschaft, ja sogar die Majorität der Bevölkerung einfach übersehen werden. Hier hilft auch eine gute soziokulturelle Kompetenz nicht weiter, da selbst der beste Ethnologe die Angehörigen der Ethnien Ewe und Akan physiognomisch kaum unterscheiden kann, und wenn erstere wie in unserem Beispiel die Sprache der Akan übernommen haben, dann kann auch der Linguist nicht weiterhelfen. Hier kann eigentlich nur Intuition, Erfahrung und wiederholtes Nachfragen eingesetzt werden.

Neben der Repräsentativität (= alle relevanten Gruppen sind vertreten) ist die Legitimität der Beteiligten (= sie vertreten ihre Subgruppen mit deren Einverständnis) wichtig, damit gesichert ist, dass diese einerseits für die einzelnen Teile der Gesellschaft sprechen und dass andererseits die während einer Evaluierung empfohlenen Maßnahmen, können sie denn aufgegriffen werden, später bei der Umsetzung Akzeptanz finden.

Neben der Frage, wer Arme vertritt, ist auch für eine Nicht-Gefährdung der am Ende beteiligten Personen Sorge zu tragen. Wenn in Indien z.B. Scheduled-Cast-Angehörige (Kastenlose oder Harijan, die neben den Angehörigen der Stammesvölker, den Adivasi, das untere Ende der indischen Sozialstruktur bilden) zu einem PRA-Workshop gewonnen werden und – wie es von den Methoden ja beabsichtigt ist – eigenständige Positionen entwickeln, kann dies für sie nach Weggang des Untersuchungsteams erhebliche Nachteile mit sich bringen. Man muss auch in Ländern mit repressiven politischen Systemen, in denen häufig die Wohlhabenden die Staatsmacht zur Unterstützung ihrer ökonomischen Interessen und zum Nachteil der Armen mobilisieren können (so z.B. Praxis in vielen arabischen Staaten) sehr vorsichtig agieren, will man Repräsentan-

ten/innen der Armen oder von Minderheiten zu offenen Stellungnahmen bewegen.

Eine der wichtigsten Bedingungen für partizipative Untersuchungen ist die angemessene Berücksichtigung beider Geschlechter bei den einzelnen einzusetzenden Methoden. Einerseits sind im Rahmen des deutschen Evaluierungsanspruchs die Gender-Wirkungen eines Vorhabens unbedingt zu erfassen. Andererseits sollen jedoch auch bei solchen Vorhaben, bei denen keine besonderen Wirkungen speziell auf Frauen erwartet werden, diese gleichberechtigt an den Entscheidungen über das Projekt und seine Komponenten beteiligt werden.

Um den Stimmen von Frauen gleichberechtigt Gehör zu verschaffen, sind je nach Situation verschiedene Optionen denkbar, wie z.B. zeitweise getrennte Gruppen von Männern und Frauen oder gemischte Gruppen mit überhöhtem Frauenanteil.

In vielen Projekten der deutschen EZ lehnte es das Management bisher konsequent ab, Vertretern/innen der Bevölkerung für die Teilnahme auch an längeren Treffen zu bezahlen, da sie ja „Nutznießer der Maßnahmen“ seien. Das Engagement der Bevölkerung wird also unter Eigenleistung subsumiert, im Gegensatz zum Engagement des Personals des Trägers / Partners, welches in der Regel durch aus Gebermitteln aufgebraachte Tagegelder motiviert wird, das Büro zu verlassen und seine eigentlichen Aufgaben wahrzunehmen. An diesem Prinzip ist so lange nichts auszusetzen, wie die Bevölkerung tatsächlich unmittelbar und in signifikantem Umfang von einem Vorhaben profitiert (z.B. dörfliche Wasserversorgung, Bewässerungsperimeter, konkrete Ressourcenschutzmaßnahmen usw.

Anders sieht es aus, wenn nur mittelbare Wirkungen zu erwarten sind und nicht feststeht, ob einzelne Dörfer oder eine Mikroregion überhaupt von einer Maßnahme profitiert haben. In solchen Fällen sollte zumindest über eine Anerkennung für die Beteiligung an Untersuchungen z.B. in Form von kostenlosem Essen nachgedacht werden.

Bei der Durchführung von PRA und anderen vergleichbaren Methodensets werden dieselben Personen zuweilen bis zu einer Woche als Mitwirkende benötigt, und da zumeist auch ein repräsentativer Querschnitt aus der Zielgruppe herangezogen werden muss, kann es nicht ausbleiben, dass viele ökonomisch aktive Männer und Frauen durch ihre Teilnahme von der Arbeit und entsprechend am Erzielen von Einkommen abgehalten werden. In solchen Fällen wird dringend empfohlen, eine Kompensation zu zahlen, die dem durchschnittlichen lokalen Einkommen entspricht bzw. dem Bedarf an Nahrungsmitteln für die Familie.

Wie sich die Situation im Einzelnen verhält, ist im Vorfeld einer Untersuchung zu klären. Wenn ein Dorf seine Vertreter delegiert und für sie aufkommt, sollte ein solches zusätzliches Engagement nicht durch in diesem Fall unnötige Zah-

lungen unterlaufen werden. Wie im Hinblick auf viele andere Fragen ist hier eine intime Kenntnis der soziokulturellen Bedingungen des Untersuchungsgebietes notwendig.

Partizipation kann daher nicht der Schlüssel zum Erfolg sein, sondern allein der Weg dorthin. Partizipation muss aber in jedem Fall und bedingungslos die Grundvoraussetzung für die Programm- und Projektarbeit sein und zwar in jeder Phase. Denn ungeachtet der Frage, wer die legitimen Vertreter einer Zielgruppe eines konkreten Vorhabens sind, ist es allein durch eine partizipative Vorgehensweise möglich, die Ärmsten der Armen zu erreichen und ihre Situation nach ihren eigenen Vorstellungen nachhaltig zu verbessern.

#### **4. Literatur**

AKA. Arbeitskreis Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe

2003 Die Kluft überwinden – Wege aus der Armut. Bonn.

Bausinger, Hermann

1984 Deutsch für Deutsche. Dialekte - Sprachbarrieren - Sondersprachen. Frankfurt [1. Auflage 1972].

Bliss, Frank

2000 Von der Mitwirkung zur Selbstbestimmung. Grundelemente einer partizipativen Entwicklungszusammenarbeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 9, 3-8.

2003 Was ist Zivilgesellschaft? Zu wenig Aufmerksamkeit für den Aspekt der Legitimität. In: Entwicklung + Zusammenarbeit 44(5), 195-199.

2004 Nichtregierungsorganisationen und ihre Legitimität in entwicklungspolitischen Entscheidungsprozessen, in: Amini, Siawuch / Fremerey, Michael (Hrsg.): Ansatzpunkte ländlicher Entwicklung. Journal of Agriculture and Rural Development Beiheft 77, 103-122.

2006 Stakeholder Participation in PRS Implementation -Theoretical Background and Empirical Evidence. Studie für die Weltbank in Zusammenarbeit mit dem Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Uni Duisburg. Remagen.

2010 Poverty, Governance, and Participation in Central Asia: The Example of Tajikistan. Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) Working Paper. Duisburg.

Bliss, Frank / Neumann, Stefan

- 2007 Zur Partizipationsdiskussion in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. „State of the art“ und Herausforderungen. Beiträge zur Partizipationsdiskussion 1. Bonn.

Bliss, Frank / Neumann, Stefan / Heinz, Marco

- 2007 Partizipativ gestaltete Evaluationen: Ein Diskussionspapier. In: Zeitschrift für Entwicklungsethnologie 15 Jahrgang, 161-227.
- 2010 Benachteiligte sozio-kulturelle Gruppen und Indigene in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, in: Zeitschrift für Entwicklungsethnologie. 17. Jahrgang, 11-147.

BMZ. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

- 1998 Entwicklungszusammenarbeit – Erfolge und Probleme. Auswertung der 1996/97 durchgeführten Evaluierungen des BMZ. Bonn.
- 2001 Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut. BMZ-Materialien Nr. 106. Bonn.
- 2002 Auf dem Weg zur Halbierung der Armut. Zwischenbericht über den Stand der Umsetzung des Aktionsprogramms 2015. BMZ Spezial Nr. 53. Bonn.
- 2004 Entwicklungspolitische Aktionsplan für Menschenrechte 2004-2007. Menschen haben ein Recht auf Entwicklung. Respektierung, Schutz und Förderung der politischen, bürgerlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte durch die deutsche Entwicklungspolitik. BMZ-Konzepte Nr. 127, Bonn.
- 2005 Millenniums-Entwicklungsziele. Herausforderungen zu Beginn des dritten Jahrtausends. Bonn.

Brandt, Willy

- 1980 Bericht der Nord-Süd-Kommission. Das Überleben sichern, Köln

Brodbeck, Karl-Heinz

- 2005 Ökonomie der Armut. In: Clemens Sedmak (Hg.): Option für die Armen. Freiburg, S. 59-80.

Brundtland, Gro Harlem

- 1987 Development and International Economic Co-Operation.:  
Report of the World Commission on Environment and  
Development

Chechetto-Salles, Marta / Geyer, Yvette

- 2006 Community-Based Organization Management. Handbook Series  
for Community-based Organizations. Pretoria (für IDASA und  
USAID).

CIDA. Canadian International Development Agency

- 2004 CIDA Evaluation Guide. Gatineau.

CIDA. Canadian International Development Agency

- n.d. How to Perform Evaluations - Participatory Evaluations.  
Gatineau.

DFID. Department for International Development

- n.d. Poor Rural Communities Development Project (PRCDP).  
London.

Eberlei, Walter

- 2007 Stakeholder Participation in Poverty Reduction. INEF-Report  
Nr. 86. Duisburg, INEF.

Falk, Gertrud

- 2003 Poverty Reduction Strategy Papers - eine Chance zur  
Bekämpfung ländlicher Armut in Subsahara-Afrika. INEF-  
Report Nr. 72. Duisburg, INEF.

Falk, Gertrud / Eberlei, Walter

- 2003 Beteiligung der Zivilgesellschaft an PRS-Prozessen: Anspruch  
und Wirklichkeit klaffen auseinander. In: PRSP – Chancen und  
Grenzen zivilgesellschaftlicher Beteiligung. Bonn, S. 6-9  
(VENRO-Publikation).

FAO

- 2009 The State of Food Insecurity in the World Economic Crises –  
Impacts and Lessons Learned. Rome, Food and Agriculture  
Organization of the United Nations

Heinz, Marco

- 1993 Ethnizität und ethnische Identität. Eine Begriffsgeschichte.  
Bonn.



Hradil, Stefan

- 1987 Sozialstrukturanalyse in einer fortgeschrittenen Gesellschaft. Opladen.

IFAD. International Fund for Agricultural Development

- 1999 Analysis of Target Groups. Manual for Bottom-Up-Approach in Food Security Interventions. Rom (von H. Beerlandt und S. Huysman).

IFAD. International Fund for Agricultural Development

- n.d. A Guide for Project M&E. Rome.

Kamat, Sangeeta

- 2003 NGOs and the New Democracy. The False Saviors of International Development. In: Development and Modernization, Vol. 25(1).

Kindernothilfe

- o.J. Der Selbsthilfegruppen-Ansatz. Eine Bewegung der Menschen zum Wohl ihrer Kinder. Duisburg.

Lewis, Oscar

- 1959 Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty. New York.
- 1966 La Vida. A Puerto Rican Family in the Culture of Poverty - San Juan and New York. New York.

Narayan, Deepa et al.

- 1999 Can Anyone Hear Us? Voices From 47 Countries. Voices of the Poor Vol. I. Washington (für World Bank).
- 2000 Crying Out for Change. Voices of the Poor Vol. II. New York + Washington (für World Bank).

Narayan, Deepa / Petesch, Patti (eds.)

- 2002 From Many Lands. Voices of the Poor Vol. III. New York + Washington (für World Bank).

Neumann, Stefan

- 1994 „Sólo unidos somos fuertes“. Entstehung und Festigung ethnisch-politischer Organisationen im Tiefland von Ecuador am Beispiel der „Federación de Centros Shuar“. Bonn.

ODA. Overseas Development Administration

- 1995 Guidance Note on How to do Stakeholder Analysis of Aid Projects and Programmes. O. O.

Siebold, Thomas

- 2008 Armutsorientierte Entwicklung mithilfe von PRSPs? Eine Zwischenbilanz für Subsahara-Afrika. INEF-Report Nr. 95. Duisburg.

UNDP. United Nations Development Program

- 1997 Who Are the Question-makers? A Participatory Evaluation Handbook. New York.
- 2003 Poverty Reduction and Human Rights. A Practice Note. New York.

UNHCHR. United Nations High Commissioner of Human Rights

- 2004 Human Rights and Poverty Reduction. A Conceptual Framework. New York / Genf.

Valentine, Charles A.

- 1968 Culture and Poverty. Critique and Counter-Proposals. Chicago.

VENRO. Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen

- 2004 Wie kommen die Armen zu ihren Rechten? Armutsbekämpfung und Menschenrechte. 2015 im Gespräch Nr. 7. Bonn.

Vereinte Nationen

- 2008 Millenniums-Entwicklungsziele Bericht 2008. New York.

World Bank

- 2002a Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook. Washington.
- 2002b A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies. 2 Vols. Washington.
- 2003 A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis. Washington.
- 2004 Monitoring & Evaluation: Some Tools, Methods & Approaches. Washington.

**Abkürzungen**

AGEE	Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsethnologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CBO	Community Based Organization
CIDA	Canadian International Development Agency
CLA	Cluster Level Association
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
IFAD	International Fund for Agricultural Development
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
NGO	Non Governmental Organization
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
NRO	Nichtregierungsorganisation
PIA	Poverty Impact Assessment
ppp	purchasing power parity
PRS	Poverty Reduction Strategy
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SHG	Selbsthilfegruppe
SIDA	Swedish International Cooperation Agency
USAID	U.S. Agency for International Development
WB	Weltbank

