

Äthiopien

1. Zusammenfassung

Äthiopien startete im Jahr 2000 in den PRS-Prozess und legte 2002 ein PRSP vor, das den Titel *Sustainable Development for Poverty Reduction Program* (SDPRP) trägt. Nach zwei Fortschrittsberichten in 2003 und 2005 legte die Regierung in 2006 ihr PRSP-II vor, das unter dem Titel *Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty in Ethiopia* (PASDEP) steht, allerdings von IWF und Weltbank noch nicht angenommen wurde (DFID 2006; MOFED 2006).

Generell muss bezüglich des äthiopischen PRS-Prozesses konstatiert werden, dass die zivilgesellschaftliche Beteiligung bei der Erstellung der PRS sowie der bisherigen Umsetzung und des Monitoring schwach ist. Gleichzeitig verweisen VertreterInnen äthiopischer NRO jedoch darauf, dass sich durch den PRS-Prozess neue Spielräume für zivilgesellschaftliche Beteiligung eröffnet hätten. Ein in diesem Rahmen neu geformtes zivilgesellschaftliches Netzwerk – PANE – soll dazu beitragen, diese zu nutzen, z. B. in der Haushaltspolitik.

Infolge der innenpolitischen Krise, zu der es nach Problemen bei der Stimmauszählung im Rahmen der Wahlen vom 15. Mai 2005 kam und die bislang nicht abgeklungen ist (für nähere Informationen siehe bspw. Berichte des Auswärtiges Amtes: <http://www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Aethiopien/Innenpolitik.html#t3>), ist der PRS-Prozess in Äthiopien ins Stocken geraten. Die von Gebern im PRS-Kontext vorgesehene Budgethilfe an die Regierung wurde eingestellt bzw. stark reduziert. Trainingsprogramme für die Zivilgesellschaft wurden verschoben (CRDA 2005, S. 6, 33). PANE konstatiert, Äthiopiens politische Situation bleibe schwierig, so dass Engagement im Bereich der Advocacy-Arbeit eine Herausforderung darstelle (Yabowerk / Gweneth 2006).



2. Die Akteure: Wer ist beteiligt?

2.1 Staatliche Institutionen: Regierung und Parlament

Fachliche Verantwortung für den PRS-Prozess hat das *Ministry of Finance and Economic Development* (MOFED). Auch die Koordinierung der Verantwortlichkeiten im Bereich des Monitoring-

systems sind bspw. dort angesiedelt – konkret obliegen sie der so genannten *Welfare Monitoring Unite* (WMU) (Lucas / Evans / Pasteur 2004, S. 45).

Da das PRSP im Grunde eine Bündelung und Fortschreibung verschiedener bereits zuvor existierender Strategien darstellt (u. a. das wichtige Programmpapier *Agricultural Development Led Industrialisation* – ADLI), wird das PRSP klar erkennbar von der politischen Spitze der Regierung unter Leitung von Ministerpräsident *Meles Zenawi* getragen. Die Regierung basiert politisch auf der *Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front* (EPRDF), einem Bündnis von ehemals militärischen Bewegungen, das 1991 gemeinsam das *Derg Regime* stürzte. Äthiopien ist gemäß Verfassung ein föderaler Bundesstaat. Daher sind in der Umsetzung von politischen Strategien auch die Regierungen der Einzelstaaten gefragt. Gleichwohl ist das politische Machtzentrum Äthiopiens deutlich auf Bundesebene verankert.

Das Parlament wird von der Partei EPRDF völlig dominiert. Einzelne Parlamentarier waren zu PRS-Konsultationsworkshops eingeladen. Eine systematische Einbeziehung des Parlaments in den PRS-Prozess (oder die sich daraus ergebende Umsetzung, z. B. in der Haushaltspolitik) gab es bislang nicht (vgl. Eberlei / Woldehanna 2004). Auch Mekonnen (2005, S. 6) bemängelt, dass die Rolle des Parlaments im Allgemeinen, und die des *Budget and Finance Affairs Committee* im Besonderen, hinsichtlich der ‚Abnahme‘ des Haushalts – der seitens des *Ministry of Finance and Economic Development* und dem Ministerrat erstellt wird – nach wie vor als eingeschränkt einzustufen sei. Als Fortschritt ist jedoch zu bewerten, dass ein Konsultationsprozess zwischen Parlament und Interessensvertretern für die Erarbeitung neuer Gesetze etabliert worden sein soll (GoE 2005, S. 43; Mekonnen 2005, S. 6). Inwieweit dieser aktuell aufrechterhalten bzw. nach Abklingen der politischen Unruhen wieder aufgenommen wird, bleibt unklar.

2.2 Zivilgesellschaft

Äthiopien, das bis 1974 durch ein Kaiserreich mit mittelalterlichen Zügen und von 1974 bis 1991 durch eine sozialistisch orientierte Diktatur geprägt wurde, hat keine zivilgesellschaftliche Tradition. Zwar gab es auch vor 1991 gesellschaftliche Organisationen, z. B. die Kirchen, teilweise Gewerkschaften, Hilfsorganisationen und eine Vielzahl lokaler Assoziationen, diese waren aber durch die autoritären Regime entweder gleichgeschaltet oder in die politische Opposition bzw. absolute Marginalität verbannt. Von einem Zusammenspiel zwischen Staat und Gesellschaft durch zivilgesellschaftliche Institutionen konnte keine Rede sein (vgl. Clark 2000; Tronvoll / Vaughan 2003).

In den 1990er Jahren hat die Zahl der nicht-staatlichen Organisationen in Äthiopien erheblich zugenommen. Im Jahr 2002 waren 458 NRO offiziell registriert, darunter viele Hilfsorganisationen, die konkrete Nothilfe oder Sozialarbeit leisten. Bei 216 dieser Organisationen handelt es sich um äthiopische Büros internationaler NRO, eine knappe Mehrheit (242) sind allerdings einheimische Organisationen. 194 der 458 Organisationen waren zu diesem Zeitpunkt Mitglied des größten Netzwerkes in Äthiopien, *Christian Relief and Development Association* (CRDA) (Clark 2000, S. 1). In ihrem jährlichen Bericht von 2005 weist die CRDA bereits auf 258 Mitgliedsorganisationen hin (CRDA 2005, S. 37 ff.). Trotz dieser positiven Entwicklung seit 1991 ist der zivilgesellschaftliche Sektor in Äthiopien klein, sogar im Vergleich mit anderen afrikanischen Staaten (Clark 2000, S. 1).

CRDA hat die PRS-Idee positiv aufgenommen und den Prozess von Anfang an aktiv mitgestaltet, um zivilgesellschaftliche Perspektiven in die neue Strategie einzubringen. Insbesondere wurde begrüßt, dass mit dem PRS-Konzept eine klare Armutsorientierung von Politik und eine stärkere Partizipation der Zivilgesellschaft verbunden waren (CRDA 2002, S. 2, 22).

Im Jahr 2001 wurde auf Initiative von CRDA eine *NGO PRSP Taskforce* gegründet, die die Aktivitäten von 22 NRO im PRS-Kontext koordinierte. Diese Taskforce wurde im März 2004 in eine neue Struktur überführt, das *Poverty Action Network of Civil Society in Ethiopia* (PANE). Damit soll zum Ausdruck kommen, dass Armutsbekämpfung eine langfristige Aufgabe ist und zivilge-

sellschaftliche Beteiligung in den entsprechenden Prozessen eine Struktur benötigt. PANE bringt Mitglieder und Nicht-Mitglieder von CRDA zusammen. Inzwischen soll PANE über 70 Mitglieder vereinen, die im Bereich unterschiedlicher Sektoren (wie Wasser, Bildung, HIV / Aids, Gender) tätig sind (International Budget Initiative 2006). Das neue Netzwerk will sich explizit in den PRS-Prozess einschalten, u. a. in das Monitoring (siehe CRDA News March 2004). Um dies möglichst wirkungsvoll angehen zu können, wurde zu diesem Zweck gezielt eine Partnerschaft mit Gebern eingegangen (*Civil Society Budget Initiative* – CSBI, nähere Informationen dazu unter Punkt 2.4, 3.3). Darüber hinaus hat das Netzwerk aber auch damit begonnen, zu übergreifenden Fragen der Armutspolitik zu arbeiten, z. B. zu den UN-Entwicklungszielen 2015.

Einbezogen in den PRS-Prozess sind bislang jedoch nahezu ausschließlich die organisierten Akteure, die in der Hauptstadt vertreten sind. Die offensichtlich große Anzahl von lokalen Gruppen und Vereinigungen in Äthiopien (vgl. Tronvoll / Vaughan 2003, S. 18) finden bislang keinen Zugang zu den formalen politischen Entscheidungsprozessen im Land.

2.3 Weitere Akteure

Bei den PRS-Konsultationen äußerten sich auch VertreterInnen des Privatsektors. So hat beispielsweise die Handelskammer *Addis Abeba* eine detaillierte Stellungnahme abgegeben, die ihrerseits in Konsultationen mit Mitgliedern erstellt wurde (World Bank / OED 2004, S. 15). Ferner sollen im Jahr 2005 laut Regierungsangabe gezielte Konsultationen mit Vertreter des Privatsektors zu Aspekten, die den Privatsektor an sich betreffen, stattgefunden haben (GoE 2005, S. 43).

2.4 Externe Akteure / Geber

Die in Äthiopien zahlreich vertretenen internationalen Geberorganisationen haben sich ebenfalls in den Prozess eingeschaltet. Die meisten Geber sind Mitglieder der *Donor Assistance Group* (DAG), die 40 Mitglieder hat. Dort wurde die Finanzierung der Konsultationen koordiniert. Außerdem gab es während der Strategieerstellungsphase eine gemeinsame Stellungnahme (World Bank / OED 2004, S. 15).

Ein neuer Schritt in der PRS-bezogenen Entwicklungszusammenarbeit war in 2003 / 2004 die Etablierung einer gemeinsamen Budgetunterstützung (*Joint Budget Support*) durch die Gebergemeinschaft. Für Äthiopien wichtige Geber wie die Weltbank, die *Europäische Union* (EU), das *Department for International Development* (DfID), Kanada, die *African Development Bank* (AfDB), Irland, Deutschland und Schweden engagierten sich in diesem Kontext.

In Folge der politischen Spannungen, zu denen es nach der Wahlperiode Mitte 2005 gekommen ist (die zu gewaltsamen Übergriffen, Festnahmen sowie dem Boykott des neuen Parlaments seitens der größten Oppositionspartei führten), haben die Geber ihre Unterstützungsmodalitäten allerdings verändert: Sie wechselten von der generellen Budgethilfe (*general budgetary support*) zur gezielten Unterstützung regionaler sozialer Dienste (IMF 2006).

Wie bereits erwähnt, ist zudem eine Partnerschaft zwischen Gebern und zivilgesellschaftlichen Organisationen im Bereich der Haushaltspolitik im Entstehen – die *Civil Society Budget Initiative* (CSBI) (International Budget Initiative 2006). Die Initiative verfolgt (nicht nur in Äthiopien, sondern in einer Reihe ausgewählter armer Länder) das Ziel, die Handlungsfähigkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen im Hinblick auf die Haushaltsanalyse auszubauen. Letztendlich soll hierüber dem Anspruch Rechnung getragen werden, Budgettransparenz und gute Regierungsführung voranzubringen. Die CSBI stellt in der Regel finanzielle Projektunterstützung, verbunden mit technischem Beistand und Beratung durch bereits etablierte Budgetgruppen, zur Verfügung (International Budget Initiative 2006).

3. Die Prozesse: Wann und wie wird beteiligt?

3.1 Partizipation in Analyse und Strategieentwicklung

Im Mai 2000 richtete die Regierung ein technisches Komitee zur Erstellung des Interim-PRSP (I-PRSP) ein, dem VertreterInnen ausgewählter Ministerien, regionaler Regierungen und dem Parlament angehörten, nicht jedoch VertreterInnen der Zivilgesellschaft.

Die Regierung zeigte sich zunächst wenig begeistert von der Vorstellung, ihre Strategien mit der Zivilgesellschaft diskutieren zu sollen. Die klare Position der internationalen Geber ließ diesbezüglich aber keinen Interpretationsspielraum. Einmal entschieden, wurde ein sehr breit angelegter konsultativer Prozess organisiert (vgl. World Bank / OED 2004, S. 14; Bijlmakers 2003, S. 3 f.). Dieser reichte bis auf die kommunale *woreda*-Ebene hinunter, wo über 100 mehrtägige, konsultative Veranstaltungen stattfanden, dazu zahlreiche Workshops auf den regionalen und der zentralstaatlichen Ebene. Allein auf *woreda*-Ebene sollen 6000 Menschen involviert gewesen sein, zusätzlich etwa 2000 auf regionalen Ebenen. Für die Auswahl der TeilnehmerInnen hatte die Regierung Vorgaben gemacht, die z. B. auch eine 30-prozentige Frauenquote enthielt. Auf nationaler Ebene organisierte die *NGO Task Force* auch unabhängige Workshops, um zivilgesellschaftlichen Input für das PRSP zu erarbeiten (vgl. CRDA 2002; Gabriel 2002).

Während Geber den Prozess lobten (vgl. World Bank / OED 2004, S. 14), kam die äthiopische Zivilgesellschaft zu deutlich gemischteren Bewertungen. Einerseits werden die Dialoge von VertreterInnen der Zivilgesellschaft als ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung einer offenen, partizipativen Demokratie gewertet. Andererseits werden dennoch eine Reihe von Kritikpunkten geäußert (World Bank / OED 2004, S. 15). Viele Ergebnisse der Konsultationen seien für die Endfassung nicht berücksichtigt worden, so zum Beispiel kritische Kommentare zur staatlichen Landpolitik. Auch der makroökonomische Rahmen sei nicht offen diskutiert worden. CRDA kritisiert, dass die Zivilgesellschaft keine(n) VertreterIn in den PRS-Steuerungsausschuss oder den technischen Ausschuss entsenden konnte (Bijlmakers 2003, S. 3 f.).

3.2 Partizipation in der Implementierung der Strategien

Zunächst ist festzuhalten, dass NRO in einigen Dienstleistungsbereichen stark an der (impliziten) Umsetzung der Strategie beteiligt sind, z. B. hinsichtlich Vorbeugung gegen HIV-Infektionen (GoE 2003, S. 92) oder Geburtenkontrolle (ebd., S. 93 f.). Auch in der Nothilfe und Ernährungssicherung ist die traditionelle Stärke der NRO weiterhin zu erkennen (ebd., S. 13). Nach Angaben des UN-Welternährungsfonds leisten NRO mehr als ein Drittel aller Nahrungsmittelhilfen in Äthiopien (CRDA 2002, S. 21).

Trotz dieser starken eigenen Leistungen werden NRO selbst in klassischen Sozialfeldern wenig an der Politikgestaltung zur Umsetzung der Armutsstrategie beteiligt. Die Einschätzung, dass die Beteiligung in der Implementierungsphase bisher schwach ist, teilen auch IWF und Weltbank in ihrer Stellungnahme zum Fortschrittsbericht der Regierung vom Dezember 2003 (IMF / IDA 2004, S. 2, 8).

Im zweiten Fortschrittsbericht der Regierung werden allerdings einige Aspekte benannt, die den Eindruck erwecken, als ob zivilgesellschaftliche Akteure künftig etwas stärker an der Politikgestaltung zur Implementierung beteiligt werden sollten: Überall im Land seien *Guidelines* für die Organisation von Gemeindepartizipation implementiert (GoE 2005, S. 29) und zudem ein *grass-root*-Partizipationsrahmenwerk für ‚informierte Entscheidungsfindung‘ entwickelt worden (ebd., S. 46).

Darüber hinaus wurde ein *National HIV / Aids Partnership Forum* etabliert, dem Regierungsvertreter, Repräsentanten religiöser Organisationen, Vertreter von NRO, privaten Organisationen, Medien, Arbeitgeber-, Gewerkschafts-, Jugend-, Frauen- und auch Geberverbänden angehören. Das Forum soll dazu beitragen, die Subforen zu beeinflussen, so dass bspw. eine effektive Nutzung personeller und anderer Ressourcen garantiert und Erfahrungsaustausch der Partner untereinander ermöglicht wird (ebd., S. 50).

Ferner weist die Regierung daraufhin, die demokratische Regierungsführung verbessert zu ha-

ben: Für die Erarbeitung neuer Gesetze sei ein Konsultationsprozess zwischen Parlament und Interessensvertretern etabliert worden, der fortwährend gestärkt werden würde (ebd., S. 43). Von unabhängiger Seite wird bestätigt, dass auch zivilgesellschaftliche Organisationen eingeladen worden seien, an parlamentarischen Diskussionsprogrammen teilzuhaben (Mekonnen 2005, S. 6). Darüber hinaus gibt die Regierung an, in 2005 Konsultationen zum Haushalt durchgeführt zu haben (GoE 2005, S. 43). Mekonnen (2005, S. 7) kritisiert allerdings, der Entwurf des Haushalts sei nach wie vor weder transparent, noch für die Öffentlichkeit zugänglich, lediglich die Veröffentlichung der Ergebnisse selbst könne als Fortschritt zu mehr Transparenz und Offenheit gewertet werden.

Insgesamt wird angesichts der politischen Entwicklungen seit 2005 von vielen Seiten befürchtet, dass die zaghafte politischen Öffnungen der Jahre 2001-2004 nicht von Dauer sind. Zivilgesellschaftliche Organisationen versuchen trotz dieser Situation, den Dialog nicht abreißen zu lassen. Das Regierungsengagement insgesamt resümierend, konstatiert das Netzwerk CRDA in ihrem jährlichen Bericht von 2005; dass sie (die Regierung) im Laufe des Jahres NRO weiterhin in nationale Themen (wie nachhaltige Entwicklung, das Armutsbekämpfungsprogramm (SDPRP), HIV / Aids etc.) einbezogen habe. Trotz eines gebremsten Beginns vertraue sie (die CRDA) darauf, dass das nach wie vor bestehende Interesse der Regierung, mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammen zu arbeiten, ihnen dabei helfen werde, das Ziel der Armutsreduktion umzusetzen (CRDA 2005, S. 6).

3.3 Partizipation in Monitoring und Evaluierung

In ihrem ersten Fortschrittsbericht legt die Regierung dar, dass zivilgesellschaftliche Akteure eine Rolle im institutionellen Monitoringsystem spielen sollen (GoE 2003, S. 104) und partizipative Methoden des Monitoring (PPAs) vorgesehen sind (ebd., S. 107). Die jährlichen Fortschrittsberichte, die von der Gebergemeinschaft gefordert werden, sollen nach Angaben der Regierung eine Basis für den kontinuierlichen Dialog zwischen Regierung, Privatsektor und Zivilgesellschaft darstellen und damit zu einem wichtigen politischen Instrument des Monitoring werden (GoE 2003, S. 2).

Innerhalb der Zivilgesellschaft werden Möglichkeiten diskutiert, ein von der Regierung unabhängiges Monitoringsystem zu errichten (Inter Africa Group 2002). Auch ein partizipatives Monitoring der Haushaltspolitik der Regierung (einschließlich Ausgaben-Überwachung und Impact-Monitoring) wird erörtert (CRDA 2002, S. 61 f.). Gefordert wird u. a. auch eine Einbeziehung in die regelmäßigen *Public Expenditure Reviews*, die von der Weltbank verantwortet werden, sowie in das Design von quantitativen Armutsstudien der Regierung oder der Geber (ebd. S. 64).

Im Rahmen des zweiten Fortschrittsberichtes weist die Regierung darauf hin, dass es zur Formulierung und Übernahme eines Aktionsplans für das Monitoring und die Evaluierung (M&E) der Strategieimplementierung und zur Verständigung auf dessen Finanzierung gekommen sei. Der den Zeitraum 2004 / 2005 bis 2008 / 2009 umfassende M&E-Aktionsplan soll Vertretern der Gebergemeinschaft und der Zivilgesellschaft auf einem Workshop im Mai 2004 präsentiert worden sein (GoE, 2005 S. 7, 54). Die Fertigstellung des Dokuments wird von IWF und Weltbank in ihrer gemeinsamen Stellungnahme bestätigt (IMF / IDA 2005, S. 6).

Darüber hinaus ist die 2004 / 05 *Ethiopian Participatory Poverty Assessment* (PPA) Studie nach Auskunft der Regierung erfolgreich von der *Welfare Monitoring Unit* (WMU) des *Ministry of Finance and Economic Development* (MOFED) in Kooperation mit der zentralen Statistikbehörde Äthiopiens, der *Central Statistics Authority* (CSA), durchgeführt worden. Im Zuge dessen sollen über das Land verteilt mehr als 45 Forschungsstellen (in 31 ruralen und 14 urbanen Orten) eingerichtet worden sein. Der 2004 / 05 Entwurf des PPA-Reports soll vorliegen und seine Kernergebnisse als Informationsgrundlage für die Formulierung des PRSP-II dienen (GoE 2005, S. 10, 55).

Der Fortschrittsbericht habe von den Konsultationen mit zivilgesellschaftlichen Vertretern und

Repräsentanten der Gebergemeinschaft profitiert, die im Februar 2005 durchgeführt worden seien: Auf einem zweitägigen Treffen seien die Sichtweisen einer Vielzahl von Partnern erfragt worden. Über 60 Seiten Kommentare hätten übermittelt werden können, von denen viele in das finale Dokument integriert worden seien. Breitere, öffentliche Konsultationen, so die äthiopische Regierung, seien auf jährlicher Basis nicht realisierbar. Sie gibt jedoch an, wichtige öffentliche Konsultationen im Rahmen der PRS-Überarbeitung im nächsten Jahr unternehmen zu wollen (GoE 2005, S. 5). Die *Christian Relief Development Association* (CRDA) habe für das Monitoring und die Evaluierung der Strategieimplementierung eine große Auswahl von zivilgesellschaftlichen Repräsentanten zusammen gebracht, um die Qualität von öffentlichen Dienstleistungserbringern zu bewerten und zu diskutieren, wie zivilgesellschaftliche Organisationen ihr Engagement hinsichtlich der PRS-Implementierung und schlussendlich auch der *Millennium Development Goals* (MDG) weiter ausbauen können (ebd., S. 55). Angaben über Ergebnisse dieser Debatten werden seitens der Regierung nicht gemacht.

Hinsichtlich des Diskurses, der in der Zivilgesellschaft über die Etablierung eines von der Regierung unabhängigen Monitoringsystems geführt wird, und über die Absicht, partizipatives Monitoring der Haushaltspolitik der Regierung leisten zu wollen, können folgende Fortschritte berichtet werden:

Wie bereits erwähnt soll das kürzlich dezentralisierte Haushaltssystem mehr Raum für Engagement im Zusammenhang des Haushalts auf Gemeinde- und Distriktebene einräumen (International Budget Initiative 2006). Einige Mitglieder des PANE-Netzwerks, welches die Koordination der budgetbezogenen Arbeit leisten will, sollen bereits auf diesem Gebiet aktiv sein und im Laufe des kommenden Jahres die Umsetzung ihren Sektor betreffende Budgetstudien planen (ebd.). Im Vorfeld wurde hierzu im Rahmen der *Civil Society Budget Initiative* (CSBI) ein Trainingworkshop durchgeführt, der im April 2006 in Addis Abeba stattfand. 16 Organisationen (u. a. Forschungseinrichtungen, *grass-root*-NRO, Gender-Netzwerke) sollen daran teilgenommen haben, um ihre eigenen Mitglieder zu einer effektiven Budgetanalyse zu befähigen. Im Rahmen des Workshops wurden Theorien rund um das Thema *open budgets*, Techniken für die Budgetanalyse, Verbindungen zum PRSP und zu Gemeinde-Budget-Monitoring behandelt, und ein Repräsentant des *Ministry of Finance and Economic Development* (MOFED) gab einen Überblick über den äthiopischen Budgetprozess. Da die meisten PANE-Mitglieder zu sektorspezifischen Themen arbeiten, beabsichtigt das PANE-Sekretariat, eigene Analysen zum nationalen Haushalt bereit zu stellen (ebd.).

3.4 Partizipation in der Überarbeitung der Strategie (Review)

In 2005 war die äthiopische Regierung damit befasst, ihre Armutsbekämpfungsstrategie (SDPRP) zu revidieren, also ein PRSP der zweiten Generation zu erstellen. Diese Strategie, die als Regierungsdokument vorliegt, soll den Zeitraum 2005 / 06 bis 2009 / 10 umfassen (GoE 2005, S. 6; DFID 2006; AfDB 2006, S. 1).

4. Die Rahmenbedingungen: Was fördert / behindert wirkungsvolle Beteiligung?

4.1 Strukturelle Verankerung gesellschaftlicher Partizipation

Zivilgesellschaftliche Beteiligung scheint im äthiopischen PRS-Prozess nach wie vor keinen ernst zu nehmenden systematischen Ort gefunden zu haben, sondern weiterhin größtenteils von ad-hoc-Konsultationen geprägt zu sein. Die Einrichtung des *National HIV / Aids Partnership Forums*, in dem Regierungsvertreter mit Repräsentanten der Zivilgesellschaft und der Geberverbänden zusammen arbeiten, ist zwar per se zu begrüßen, gleichwohl ist festzuhalten, dass eine stärkere Einbeziehung in die Politikgestaltung – und nicht nur in die Koordination deren Umsetzung – wünschenswert wäre. Die gegebenen föderalen Strukturen zur politischen Beteiligung, die eine größere Partizipation der Bevölkerung auch auf lokaler und regionaler Ebene stärken

sollen, bestehen bislang weitgehend nur auf dem Papier. Es sollen jedoch erste positive Schritte eingeleitet worden sein; der Ausbau der Autonomie von Gemeinderegierungen und Fortschritte bei der *woreda*-Dezentralisierung werden in diesem Kontext angeführt (GoE 2005, S. 46; IWF / IDA 2005, S. 2).

4.2 Rechtliche Basis partizipativer Prozesse

Die äthiopische Verfassung von 1995 (siehe: www.ethiobar.net/English/constiotn/consttn.htm) spiegelt das Verständnis eines zutiefst demokratischen Staatswesens – leider finden die dort verbrieften Grundrechte in der Praxis keine durchgängige Entsprechung. Zwar hat sich nach übereinstimmender Ansicht aller Beobachter die Situation der Menschen- und Bürgerrechte seit dem Ende des *Derg Regimes* 1991 deutlich verbessert, gleichwohl gibt es regelmäßig Berichte über Verletzungen dieser Rechte (vgl. Tronvoll / Vaughan 2003, S. 18 f.; siehe ferner z. B. Berichte von *Human Rights Watch*). Das Verbot des kritischen äthiopischen Journalistenverbands *Ethiopian Free Journalists Association* (EFJA) im November 2003 sowie die schweren Menschenrechtsverletzungen in 2005 zeigen einmal mehr, dass die Regierung ihre Machtposition auch auf Kosten der Bürgerrechte absichert. Zivilgesellschaftliche Akteure werden argwöhnisch beobachtet (Tronvoll / Vaughan 2003, S. 20). NRO fordern daher einen rechtlichen Rahmen, der ihre Arbeit auf einer partnerschaftlichen Ebene absichert (CRDA 2002, S. 64). Ob das Gesetz, das die Arbeit von zivilgesellschaftlichen Akteuren regeln soll, dies leistet, ist umstritten. Über das Gesetz wurde im Jahr 2003 beraten, NRO-Eingaben zur Veränderung des Entwurfs seien dabei nicht beachtet worden, klagen NRO und NRO-Netzwerke. Sie formten schließlich eine eigene Arbeitsgruppe, die im Oktober 2004 einen alternativen Gesetzentwurf einbrachte (weitere Informationen zu diesem Thema auf der Webseite von CRDA: <http://www.crdaethiopia.org/>). Eine ernsthafte Beteiligung der Zivilgesellschaft am PRS-Prozess ist unter diesen rechtlichen Rahmenbedingungen kaum vorstellbar. Inzwischen sollen allerdings *Guidelines* für die Organisation von Gemeindepartizipation implementiert worden sein (siehe Punkt 3.2). Eine Entwicklung praxisorientierter Regelungen, die Rahmenbedingungen für eine Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure konkretisieren, ist – im Sinne von Transparenz und möglicher Einklagbarkeit – zu begrüßen. Ob diese Regelungen auch geeignet sind, eine ernsthaftere Beteiligung der Zivilgesellschaft am Prozess zu erreichen, wird sich noch zeigen müssen.

4.3 Legitimität beteiligter gesellschaftlicher Akteure

Im Falle Äthiopiens schmälern unzureichende strukturelle Rahmenbedingungen die Legitimation des partizipativen PRS-Prozesses. Zwar können aktive Netzwerke wie CRDA und PANE auf eine relativ breite Basis verweisen, gleichwohl sind bislang weite Teile der Bevölkerung nicht oder kaum repräsentiert. So werden die Interessen von Frauen in der äußerst patriarchal geprägten äthiopischen Gesellschaft nur schwach vertreten. Ebenso wird immer wieder beklagt, dass eine Reihe von Minderheiten im Vielvölkerstaat Äthiopien marginalisiert sind, insbesondere dann, wenn sie in von Addis Abeba abgelegenen Landesteilen leben. Ferner ist nicht immer ganz klar, wer sich hinter einer NRO verbirgt – es wird berichtet, dass das Parteienbündnis EPRDF, das die Regierung trägt, insbesondere auf regionaler Ebene eine Reihe von NRO gegründet hat, die dann enge, zustimmende Beziehungen zur Regierung pflegen (Tronvoll / Vaughan 2003, S. 20). Schließlich ist unter dem Gesichtspunkt von Legitimität gesellschaftlicher Beteiligung immer auch darauf zu verweisen, dass die gewählten Organe – das bundesstaatliche Parlament, aber mehr noch die regionalen Parlamente – kaum eine Rolle in politischen Entscheidungsprozessen spielen. Dies gilt auch für den PRS-Prozess inklusive Umsetzung, z. B. in der Haushaltspolitik.

4.4 Handlungsfähigkeit gesellschaftlicher Akteure

Zivilgesellschaftliche Akteure haben versucht, ihre traditionell schwachen Kapazitäten für den PRS-Prozess zu bündeln. Das Netzwerk PANE (vormals *NGO Task Force*), das sich aktiv für den Ausbau der Handlungsfähigkeit zivilgesellschaftlicher Akteure einsetzt, hat auf dieser Basis

einige sehr beachtliche Beiträge zur PRS-Debatte leisten können. Im Sinne einer besseren Koordination der eigenen Arbeit hat PANE im Jahr 2005 ein Sekretariat in der Hauptstadt eröffnet (Yabowerk / Gweneth 2006).

Die äußerst knappen finanziellen Mittel der NRO – fast ausschließlich aus internationalen Quellen – lassen eine wirkungsvolle Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen in Äthiopien bislang nicht zu. Hinzu kommt, dass fehlende Informationsflüsse und starke Reglementierungen seitens der Regierung die Handlungsfähigkeit der zivilgesellschaftlichen Akteure begrenzen. Auch bezogen auf die neuen Möglichkeiten für zivilgesellschaftliche Akteure, sich stärker im Budgetprozess zu engagieren, muss dies konstatiert werden: Schon die Medien haben nur eingeschränkten Zugang zu Informationen bezüglich sich ankündigender Budgetdebatten, und zivilgesellschaftliche Organisationen oder andere externe Interessensvertreter erhielten bislang überhaupt keine Informationen, bevor der Haushalt angepasst und in der *Federal Negarit Gazette* veröffentlicht wurde (Mekonnen 2005, S. 6 f.). Zu erwähnen ist außerdem, dass internationale Geber in jüngster Zeit vermehrt in die Förderung der Zivilgesellschaft einsteigen (laufende Programme u. a. von UNDP, der Europäischen Kommission, DFID, USAID, SIDA). Auch die Weltbank befasste sich inzwischen mit der Entwicklung eines umfassenden *Capacity Building Programme* für die Zivilgesellschaft.

5. Gesamtbewertung

Äthiopien befindet sich seit 1991 in einem anhaltenden Transitionsprozess, wobei der Zustand der „blockierten Demokratie“ (Nord 1999) eine wirkungsvolle politische Partizipation auch weiterhin nicht zulässt. Dies gilt insbesondere auch für den PRS-Prozess, der darüber hinaus in Folge der politischen Unruhen, die das Land seit Mitte des Jahres 2005 erschüttern, zumindest in Teilen zum Erliegen gekommen zu sein scheint. Gleichzeitig ist jedoch festzuhalten – und dies betonen VertreterInnen äthiopischer NRO –, dass sich durch den PRS-Prozess bzw. parallel dazu neue Spielräume für zivilgesellschaftliche Beteiligung öffnen. Unzureichende Strukturen für die Beteiligung der Zivilgesellschaft, die schwache Legitimität vorhandener partizipativer Prozesse und eine sehr eingeschränkte Handlungsfähigkeit von zivilgesellschaftlichen Akteuren lassen es bislang jedoch nicht zu, dass diese Spielräume wirkungsvoll genutzt werden könnten. Es wird sich zeigen müssen, ob das junge Netzwerk PANE dazu beitragen kann, dies signifikant zu ändern.

6. Service

6.1 Statistik

allgemeine Indikatoren

„Freedom in the World“ country ratings (Freedom House) (2005) http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2005&country=6735	„Partly Free“
Human Development Index (UNDP) (2005) http://hdr.undp.org/reports/global/2005/pdf/presskit/HDR05_PKE_HDI.pdf	Rang 170 von 177
Index of Economic Freedom (Wall Street Journal / Heritage Foundation) (2006) http://www.heritage.org/research/features/index/country.cfm?id=Ethiopia	Rang 133 von 157 „Mostly Unfree“
Worldwide Press Freedom Index (Reporters Without Borders) (2004) http://www.rsf.org/article.php3?id_article=11715	Rang 112 von 167
Transparency International Corruption Perceptions Index (2005)	Rang 137 von

a. Entwicklungsstand

Äthiopien gehört mit einem Pro-Kopf-Einkommen von rund 120 US-\$ (2005) zu den ärmsten Ländern der Welt. Etwa die Hälfte (44 – 50 %) der äthiopischen Bevölkerung führt eine Existenz unterhalb der Armutsgrenze. Der UNDP-Index der menschlichen Entwicklung liegt bei 0,359 (zum Vergleich, der Durchschnitt in Subsahara Afrika beträgt 0,465). Wie oben ersichtlich liegt das Land damit auf dem 170. von 177 Plätzen.

b. Verschuldung

Im November 2001 passierte Äthiopien den *decision point* des HIPC-II-Programms und bekam einen Schuldenerlass in Höhe von 1,9 Milliarden US-Dollar zugestanden, dies entspricht 47% seiner Auslandsschulden bei öffentlichen Gebern. Bis zum Jahr 2021 soll die Regierung dadurch durchschnittlich 96 Millionen US-Dollar pro Jahr einsparen. Im April 2004 erreichte Äthiopien den *HIPC completion point* (Übersetzung des deutschen Finanzministeriums: „Vollendungspunkt“), an dem der vollständige HIPC-Erlass zugesprochen wurde. Details:
<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2004/pr0482.htm>

Die Bundesregierung hat auf der Basis dieser Zielerreichung Äthiopien im Dezember 2004 Schulden in Höhe von 64 Millionen Euro erlassen. Nähere Informationen dazu:
<http://allafrica.com/stories/200412140877.html>

c. Weitere statistische Quellen

Website der zentralen Statistikbehörde Äthiopiens – *Central Statistical Authority (CSA)*
<http://www.csa.gov.et/> [Zugriff 15.11.2006]

Weltbank Statistiken
www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html

UNDP
<http://www.et.undp.org/>

6.2 Wichtige Dokumente

a. PRSP-Dokumente

IMF / IDA (2005): The Federal Democratic Republic of Ethiopia – Poverty Reduction Strategy – 2003 / 04 Annual Progress Report. Joint Staff Advisory Note.
[http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Ethiopia_JSAN-PRSP\(OCT19-2005\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Ethiopia_JSAN-PRSP(OCT19-2005).pdf)
[Zugriff 09.11.2006]

Development Planning and Research Department (DPRD) / Ministry of Finance and Economic Development (MOFED) [GoE] (2005): Ethiopia. Sustainable Development and Poverty Reduction Program (SDPRP). Annual Progress Report (2003 / 2004). Addis Abeba.
[http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Ethiopia_APR2-PRSP\(March2005\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Ethiopia_APR2-PRSP(March2005).pdf)
[Zugriff 09.11.2006]

IMF / IDA (2004): Ethiopia – Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report. Joint Staff Assessment.
http://poverty.worldbank.org/files/ethiopia_prsp_apr_jsa.pdf [Zugriff 09.11.2006]

Ministry of Finance and Economic Development (MOFED) [GoE] (2003): Ethiopia. Sustainable Development and Poverty Reduction Program (SDPRP). Annual Progress Report (2002 / 2003). Addis Abeba.
http://poverty.worldbank.org/files/Ethiopia_PRSP_APR.pdf [Zugriff 09.11.2006]

IDA / IMF (2002): Ethiopia – Joint Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper.

http://poverty.worldbank.org/files/Ethiopia_JSA_PRSP.pdf [Zugriff 09.11.2006]

Federal Democratic Republic of Ethiopia (FDRE) / Ministry of Finance and Economic Development (MOFED) [GoE] (2002): Ethiopia. Sustainable Development and Poverty Reduction Program. Addis Abeba.

http://siteresources.worldbank.org/INTETHIOPIA/Overview/20207639/2002_07_prsp.pdf [Zugriff 09.11.2006]

IWF / IDA (2001): Interim Poverty Reduction Strategy Paper. Joint Staff Assessment.

<http://poverty.worldbank.org/files/ethiopiajsa.pdf> [Zugriff 09.11.2006]

Ethiopia [GoE] (2000): Interim Poverty Reduction Strategy Paper 2000 / 01 – 2002 / 03. Addis Abeba.

<http://poverty.worldbank.org/files/ethiopia%20iprsp.pdf> [Zugriff 09.11.2006]

b. Weitere Dokumente

African Development Bank (AfDB) (2006): Ethiopia 2006 – 2009 Country Strategy Paper. June 2006.

http://www.afdb.org/pls/portal/docs/PAGE/ADB_ADMIN_PG/DOCUMENTS/OPERATIONSINFORMATION/ETHIOPIA%20CSP%202006.PDF [Zugriff 24.11.2006]

CRDA (2002): Shaping Ethiopia's Future in the 21st Century: Non-governmental Organizations Perspective on Poverty Reduction Strategy Paper for Ethiopia. Addis Abeba

<http://www.crdaethiopia.org/PRSP/prspgovdetail3.htm>

Dieses Papier enthält eine ganze Reihe von NGO-Perspektiven zu inhaltlichen Aspekten des äthiopischen PRSP.

National HIV / Aids Prevention and Control Office (HAPCO) (2003): National Monitoring and Evaluation Framework for the Multi-Sectoral Response to HIV / Aids in Ethiopia. December 2003.

<http://www.etharc.org/publications/National/ME/National/M&E2003.pdf>

[Zugriff 23.11.2006]

HIPC Completion Point Document (April 2004)

<http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/CompletionPointDocuments/20250951/Ethiopia-E-Compl.pdf>

IMF (2006): Country Report No. 06 / 159. May 2006.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06159.pdf> [Zugriff 26.11.2006]

Ministry of Finance and Economic Development (MOFED) / UNDP (2004): Millennium Development Goals Report: Challenges and Prospects for Ethiopia. Volume 1. Addis Abeba

<http://www.et.undp.org/Documents/MDG-in-Ethiopia.PDF>

UNAIDS (o. J.): Uniting the world against AIDS.

http://www.unaids.org/en/Regions_Countries/Countries/ethiopia.asp [Zugriff 23.11.2006]

World Bank (2003): Country Assistance Strategy Ethiopia. Washington D.C.

[http://www.countryanalyticwork.net/CAW/Cawdoclib.nsf/vewAfrica/F67741F0CDCCA43885256E3E005CE737/\\$file/25591.pdf](http://www.countryanalyticwork.net/CAW/Cawdoclib.nsf/vewAfrica/F67741F0CDCCA43885256E3E005CE737/$file/25591.pdf)

World Bank / Operations Evaluations Department (OED) (2004): OED Review of the Poverty Reduction Strategy (PRS) Process. Ethiopia Case Study. Washington D.C.

[http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/44b75fb0b9854f9d885256ec5006a4ce7/\\$FILE/prsp_ethiopia.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/44b75fb0b9854f9d885256ec5006a4ce7/$FILE/prsp_ethiopia.pdf)

6.3 Literatur, Berichte und Analysen

Ambatchew, Michael Daniel (2001): Poverty Reduction Strategy Paper. Awareness Raising

Workshop Report, June 2001, Ghion Hotel, Christian Relief and Development Association, <http://www.crdaethiopia.org/PRSP/PRSP.Awarness%20Proceeding.pdf>

Bijlmakers, Leon (2003): Process and Impact of the PRSP in Ethiopia. A case study commissioned by Wemos. <http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/EthiopiaPRSPandHealth.doc>

Clark, Jeffrey (2000): Civil Society, NGOs, and Development in Ethiopia. A Snapshot View. (World Bank Paper). Washington D.C. June 2000 http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/01/26/000094946_01011305322369/Rendered/PDF/multi_page.pdf

CRDA (2004): The participation of NGOs / CSOs in the Health Sector Development Program of Ethiopia. Addis Abeba <http://www.crdaethiopia.org/PolicyDocuments/NGOs%20in%20HSDP.pdf>

CRDA (2005): Annual Report 2005. Addis Abeba. <http://www.crdaethiopia.org/Documents/2005%20Annual%20Report.pdf> [Zugriff 15.11.2006]

Eberlei, Walter / Woldehanna, Tassew (Hrsg.) (2004): Pro-Poor Budgeting and The Role of Parliament in the Implementation of PRSP in Ethiopia. Addis Abeba.

Gabriel (2002): The PRSP Process in Ethiopia: Second Meeting of the African Learning Group on PRSPs, Brussels, Belgium, November 2002. http://www.uneca.org/prsp/docs/prsp_final/ethiopia.PDF

InterAfrica Group (2002): Civil Society Monitoring and Evaluation of the Ethiopian PRSP Issues and Options. Advocacy Note No. 7 http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/monitoring_ethiopian_prsp.doc

Italian Development Cooperation In Ethiopia: Ethiopia's Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP). http://www.itacaddis.org/italy/index.cfm?fuesaction=basis_pages.basic_page&page_name=7 [Zugriff 26.11.2006]

Lucas, Henry / Evans, David / Pasteur, Kath (2004): Research on the current state of PRS monitoring systems. (= *Institute of Development Studies*, i. A. des *Department for International Development*). <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/researchpovertyredstrategymonitoring.pdf> [Zugriff 15.11.2006]

Mekonnen, Elizabeth (2005): Does the Ethiopian budget encourage participation? A preliminary assessment. <http://www.idasa.org.za> [Zugriff 16.11.2006]

Nord, Antonie K. (1999): Politische Partizipation in einer blockierten Demokratie. Das Beispiel Äthiopien (Arbeiten aus dem Institut für Afrika-Kunde, 102) Hamburg.

Strintoz, Maria (2001): Synopsis of CDRA Working Groups – Comments on the I-PRSP, in: The Christian Relief and Development Association: Workshop proceeding on PRSP – The Role and Contribution of Civil Society, April 2001, Ghion Hotel, S. 24-29. Web: www.crdaethiopia.org/PRSP/PRSP.proceeding.pdf

Tronvoll, Kjetil / Vaughan, Sarah (2003): The Culture of Power in Contemporary Ethiopian Political Life. A report in the Sida Studies series (no. 10). Stockholm 2003 www.sida.se/content/1/c6/02/36/19/SIDA3358en_Sida_Studies_nr10.PDF

Woldehanna, Tassew (2004): Evaluating poverty measuring techniques in Ethiopia. Addis Abeba www.worldbank.org/afr/padi/ethiopia_paper.pdf

Yabowerk, Haile / Gweneth, Barry (2006): Civil Society And The Policy Process. Poverty Action Network Ethiopia (published by ECDPM / SNV / UNDP).
http://www.capacity.org/en/journal/policy/poverty_action_network_ethiopia [Zugriff 23.11.2006]

6.4 Links zu beteiligten Akteuren

PRSP

Christian Relief and Development Association
www.crdaethiopia.org

Informationen über die Beteiligung von NRO im PRS-Prozess
<http://www.crdaethiopia.org/PRSP/prspngo.htm>
<http://www.crdaethiopia.org/PRSP/prsphome.htm>

Verschuldung

Pariser Club
<http://www.clubdeparis.org/en/countries/countries.php>

Jubilee Research
<http://www.jubileeplus.org/databank/data.htm>

Zivilgesellschaft allgemein

Christian Relief and Development Association
<http://www.crdaethiopia.org/>

Ethiopian Economic Association
<http://eea.ethiopiaonline.net>

Human Rights Watch (dokumentiert Menschenrechtsverletzungen)
<http://hrw.org/doc/?t=africa&c=ethiop>

Im Land aktive Geber / internationale Akteure

Internationaler Währungsfonds (IWF)
<http://www.imf.org/external/country/ETH/index.htm>

World Bank
<http://www.worldbank.org/afr/> (" Countries)

UNDP
<http://www.et.undp.org/>

Informationen zum letzten *Consultative Group Meeting* zwischen Gebern und äthiopischer Regierung
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/ETHIOPIAEXTN/0,,contentMDK:20200915~menuPK:428645~pagePK:141137~piPK:217854~theSitePK:295930,0.html>

Civil Society Budget Initiative (CSBI) (2006): The International Budget Initiative.
<http://www.internationalbudget.org/CSBI.htm> [Zugriff 13.11.2006]

6.5 Allgemeine Links, die auch Informationen zum Land bieten

Auswärtiges Amt
<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laender/Aethiopien.html>
<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Aethiopien/Innenpolitik.html> (dokumentiert Ursachenkette der politischen Unruhen im Land) [Zugriff 20.11.2006]

Department for International Development (DFID) – Country Profile Ethiopia
<http://www.dfid.gov.uk/countries/africa/ethiopia.asp> [Zugriff 26.11.2006]

Europäisches NGO-Netzwerk zur Entschuldung
<http://www.eurodad.org/workareas/default.aspx?id=71>

Internationaler Währungsfonds
<http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp>

Internationale Weiterentwicklung und Entwicklung gGmbH (Inwent)
<http://www.inwent.org/v-ez/lis/aethiop/index.htm> [Zugriff 21.11.2006]

Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe (ÖFSE)
<http://www.oefse.at/publikationen/laender/aethiopien.htm> [Zugriff 21.11.2006]

Weltbank
<http://www.worldbank.org/hipc/country-cases/country-cases.html>

Pariser Club
<http://www.clubdeparis.org>

Deutsche Entschuldungskampagne
<http://www.erlassjahr.de>

Verantwortlich: Walter Eberlei, Nina Schröder
E-Mail: nina.schroeder@fh-duesseldorf.de
Stand: November 2006

www.prsp-watch.de

PRSP-Watch © VENRO und Fachhochschule Düsseldorf
(Forschungsstelle Dritte Welt, Leitung Prof. Dr. Walter Eberlei)