

Demokratische Republik Kongo (Kongo DR – Hauptstadt Kinshasa)

1. Zusammenfassung

Im Jahr 2002 veröffentlichte die Regierung der Demokratischen Republik Kongo die vorläufige Armutsbekämpfungsstrategie – das so genannte Interim-*Poverty Reduction Strategy Paper*, kurz I-PRSP – des Landes. Seither legte sie zwei Statusberichte vor, einen in 2003 und einen in 2004, sowie in 2006 die endgültige Fassung des PRSP.

Mit Blick auf gesellschaftliche Partizipation im PRS-Prozess ist hervorzuheben, dass die Regierung aufgrund ihrer schwachen Institutionen von Beginn an gezwungen und bereit war, mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zu kooperieren. Dies ebnete den Weg für die Umsetzung eines partizipativen Armutsdiagnose- und Armutsanalyseprozesses. Die



Konsultationen der Nichtregierungsorganisationen (NRO) stellten im Kontext des PRSP-Erarbeitungsprozesses einen Teil des offiziellen PRS-Prozesses dar. Somit bietet der Prozess für ihre Partizipation zweifelsohne eine große Chance. Deutlich wird allerdings auch, dass es nicht-staatlichen Organisationen schlichtweg unmöglich ist, alle an sie gerichteten Erwartungen zu erfüllen und den Partizipationsspielraum effektiv zu nutzen. Eine lange Periode der Diktatur und des bewaffneten Konfliktes führte zu einer Einschränkung der Organisationsfähigkeit der Zivilgesellschaft und beschnitt ihre Möglichkeiten zu effektiver Netzwerkarbeit. Daher besteht erheblicher Bedarf, den Ausbau dieser Fähigkeiten zu fördern, um sie besser für die Erfüllung ihrer Aufgaben und die Nutzung ihrer Chancen im Monitoringprozess zu rüsten (Morazán/Knoke 2005, S. 4, 10).

2. Die Akteure: Wer ist beteiligt?

2.1 Staatliche Institutionen: Regierung und Parlament

Zu Beginn des PRS-Prozesses richtete die kongolesische Regierung ein Technisches Komitee (*Technical Committee*) ein. Dieses Komitee setzt sich aus Vertretern von Regierungsinstitutionen, Universitäten, der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor zusammen. Ihm wurde die umfangreiche Aufgabe zugedacht, zu beraten, das PRSP – beziehungsweise I-PRSP –

zu erstellen, zu implementieren sowie dem Monitoring und der Evaluierung zu unterziehen (Gov. 2002, S. 20).

Zur Erarbeitung des PRSP adaptierte die Regierung den institutionellen Rahmen jedoch. Seitdem existieren:

- eine Interministerielle Implementierungskommission (*Interministerial Commission on Implementation of the National Poverty Reduction Strategy – CI-SNLCP*), die über alle den Prozess betreffenden Fragen entscheidet;
- eine Steuerungseinheit (*Steering Unit for the Poverty Reduction Strategy Preparation and Implementation Process – UPPE-SRP*), die für das Management der laufenden Aktivitäten und alle Fragen rund um das Thema Armutsbekämpfung zuständig ist;
- ein Technisches Komitee (*Technical Committee – CT*), dem die Aufgabe obliegt, die Steuerungseinheit bei der Prozessdurchführung und Analyse sektoraler und thematischer Zusammenhänge zu unterstützen. Das Komitee – in dem auch zivilgesellschaftliche Vertreter mitarbeiten – ist zusätzlich in sektorale und thematische Gruppen (*Sectoral/Thematic Groups*) gegliedert;
- ein Konsultatives Partnerkomitee (*Consultative Committee of Partners – CCP*), das für die Prozessevaluierung und Ressourcenmobilisierung zuständig ist und in dem Vertreter der Regierung und der Gebergemeinschaft zusammenarbeiten sowie
- Lokale Technische Komitees (*Local Technical Committees – CTL*), die an der Strategieerarbeitung und der Implementierung auf Provinzebene arbeiten sollen (Gov. 2006, S. 14f.).

Ob die Regierung das Parlament in den Prozess involviert hat, geht aus den vorliegenden PRS-Dokumenten nicht hervor – somit ist unklar, ob eine Prüfung und Befürwortung der Armutsstrategie seitens des Parlaments stattgefunden hat.

2.2 Zivilgesellschaft

Da die Reichweite staatlicher Institutionen in der Demokratischen Republik Kongo sehr begrenzt ist (in einigen Regionen sind staatliche Institutionen nicht präsent, in anderen nicht effektiv), haben NRO und gemeindebasierte Gruppen viele sich aus dem politischen Vakuum ergebende Aufgaben übernommen. Insbesondere in den schwierigen Zeiten des Konflikts haben sie für die Bevölkerung eine nicht zu unterschätzende Rolle gespielt. Bislang ist es den jungen Organisationen, die durch die lange Periode der Diktatur und des bewaffneten Konfliktes in ihrer Organisationsfähigkeit und ihren Möglichkeiten zu effektiver Netzwerkarbeit eingeschränkt wurden, jedoch nicht gelungen, sich auch als zentrales Bindeglied zwischen Bürgern und Staat zu etablieren. Viele ehemalige Regierungsvertreter und Funktionäre sind stark in die NRO-Strukturen involviert – neben fehlenden Ressourcen ein weiterer Aspekt, der erklärt, warum zwischen einigen NRO und dem Staat ein sehr enges Verhältnis besteht (der für NRO aber auch die Gefahr birgt, von Staatsinteressen vereinnahmt zu werden) (Morazán/Knocke 2005, S. 15).

In den PRS-Prozess wurden zivilgesellschaftliche Vertreter über ihre Repräsentanz im Rahmen des Technischen Komitees von Beginn an einbezogen¹. So zum Beispiel der Koordinator (*Georges Tshionza*) der landesweit registrierten NRO SERACOB (*Service de Renforcement des Appuis aux Communautés de Base en Afrique Centrale*), die es sich zum Ziel gesetzt hat, Fortbildungen für zivilgesellschaftliche Basisorganisationen auszurichten. *Tshionza* leitete darüber hinaus die PRS-Teams bei den landesweiten Erhebungen von Basisdaten zur Armutssituation des Landes an. Ferner war seine Organisation für die Durchführung eines PRS-Workshops verantwortlich, bei dem Repräsentanten aller elf Provinzen des Landes mit Regierungsvertretern zu einem Erfahrungsaustausch zusammenkamen (Morazán/Knoke 2005, S. 5; Johnson 2005, S. 1).

¹ Darüber hinaus sind sie über das Armut- und Ungleichheitsobservatorium (siehe Punkt 3.3) in den Prozess eingebunden.

Festzustellen ist, dass sich Partizipation im kongolesischen PRS-Prozess als ungewöhnlich abhängig von Initiativen zivilgesellschaftlicher Organisationen gezeigt hat – auch wenn der Prozess grundsätzlich von der Zentralregierung bestimmt wurde. Diese fällt auch die Entscheidungen, wer zu Dialogen eingeladen wurde; ein Umstand, der dazu geführt hat, dass die Gewerkschaften bei Gesprächen oft außen vor gelassen wurden (Morazán/Knoke 2005, S. 7). Egulu (o.J., S. 52) weist darauf hin, dass Gewerkschaftsfunktionäre der *Confédération démocratique du Travail* (CDT, eine der größten Gewerkschaften des Landes) trotz Kontaktaufnahme mit den kongolesischen Behörden nicht eingeladen wurden, an der PRSP-Formulierung zu partizipieren.

2.3 Weitere Akteure

Demgegenüber wurden Vertreter des Privatsektors – so die Angaben der Regierung im aktuellen Strategiepapier (Gov. 2006, S. 15) – an den Konsultationen beteiligt. Ferner waren sie im Technischen Komitee vertreten, das zur Erarbeitung des I-PRSP etabliert wurde (Gov. 2002, S. 20). Ob sie auch weiterhin (also nach Adaption des institutionellen Rahmens) in diesem Gremium vertreten sind, geht aus den vorliegenden Dokumenten nicht hervor. Angeführt wird jedoch, dass sie im Armuts- und Ungleichheitsobservatorium (siehe dazu Punkt 3.3) eingebunden sind, also im Rahmen von Evaluierungen mitwirken.

2.4 Externe Akteure / Geber

Die internationale Gebergemeinschaft einschließlich der Vereinten Nationen (VN), der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) unterstützt den kongolesischen Aufbauprozess sowohl in finanzieller, materieller als auch in institutioneller Hinsicht. Darüber hinaus ist darauf zu verweisen, dass China im Herbst 2007 mit dem Angebot von Kreditoptionen und Kompensationsgeschäften in Milliardenhöhe an die Regierung herangetreten ist (Auswärtiges Amt 2007; BMZ 2007, S. 2, 5).

Die deutsche *Entwicklungszusammenarbeit* (EZ) mit der Demokratischen Republik Kongo existiert bereits seit 1967. Auch während der Bürgerkriege der 1990er Jahre wurde sie nicht völlig ausgesetzt. Die Wiederaufnahme der *Finanziellen Kooperation* (FZ) und Intensivierung der *Technischen Zusammenarbeit* (TZ) in den Jahren 2004 und 2005 erfolgte in Anknüpfung an frühere Kooperationen. Darüber hinaus wurden 2006 zusätzlich Mittel zur Unterstützung der Wahlen bereitgestellt. Seit Anfang 2008 ist die Demokratische Republik Partnerland der deutschen EZ (Auswärtiges Amt 2007; BMZ 2008).

3. Die Prozesse: Wann und wie wird beteiligt?

3.1 Partizipation in Analyse und Strategieentwicklung

Den Partizipationsprozess eröffnete das Ministerium für Planung und Handel (*Ministry of Planning and Commerce*) im April 1999 im Rahmen eines Workshops. Regierungsaussagen zufolge nahmen Regierungsvertreter, Repräsentanten des Privatsektors, von NRO, Universitäten und religiösen Gruppen dabei aktiv an Diskussionen über das Armutsprofil des Landes, die Notwendigkeit der Armutsreduktion, den erforderlichen institutionellen Rahmen und den angemessenen Ansatz teil. Das wichtigste Ergebnis des Workshops habe die Verständigung auf den „Gemeindedynamik-Ansatz“ (*community dynamics approach*) dargestellt (Gov. 2002, S. 19).

Die Strategien des **I-PRSP** basieren auf drei strategischen Säulen, eine davon stellt der Gemeindedynamik-Ansatz dar² (ebd., S. 7); er soll zur Unterstützung der makroökonomischen Strategie und als analytisches Werkzeug dienen (ebd., S. 19). Gemäß Regierung unterstreicht der Ansatz die wichtige Rolle, die Basisgemeinden (*grassroots communities*) im alltäglichen Leben der Bevölkerung und insbesondere mit Blick auf Aktivitäten zur Krisenbewältigung innehaben (ebd., S. 8). Eine partizipative Untersuchung der Gemeindedynamik wurde

² Die beiden anderen sind: (1) die Wiederherstellung und Verfestigung des Friedens, (2) die makroökonomische Stabilisierung und Ankurbelung armutsorientierten Wachstums (*pro-poor growth*).

in drei Provinzen (*Kinshasa, Bas-Congo und Bandundu*) durchgeführt. Die Untersuchungsergebnisse wurden anschließend in die Provinzen zurückgetragen, wo sie zur Erstellung von gemeindebasierten Armutsbekämpfungsstrategien Verwendung fanden (ebd., S. 19).

Die schlussendliche Erarbeitung des I-PRSP verlief in zwei Phasen. In der ersten Phase wurde das Technische Komitee installiert, dem auch die Verschriftlichung der Strategie zuteil wurde. Ein erster Strategieentwurf, der während des Workshops präsentiert und über diesen mit weiteren Ideen angereichert wurde, wurde in technischer Hinsicht mit Vertretern der Weltbank, des IWF und der Afrikanischen Entwicklungsbank (AfDB) diskutiert. Eine auf dieser Grundlage optimierte Fassung wurde an nationale und internationale NRO und andere zivilgesellschaftliche Partner verteilt, woraufhin im Rahmen der zweiten Phase weitere, darauf aufbauende Konsultationen unternommen wurden (ebd., S. 20f.).

Mit Blick auf das I-PRSP betonen IWF und Weltbank, die Regierung habe kaum Erfahrungen, auf die sie bei der Konzeption von Entwicklungsprogrammen zurückgreifen könne. Es sei jedoch ersichtlich, dass beim zuständigen nationalen Komitee über den PRS-Prozess ein konzeptioneller Wandel von einem *top-down*-Planungsprozess hin zu einem partizipativen Ansatz eingeleitet worden sei. Den partizipativen Ansatz habe die Regierung zudem zu einem zentralen Strategiemerkmale gemacht. Die früheren Anstrengungen zur Analyse von Gemeindedynamiken hätten einen außerordentlich wertvollen Beitrag dargestellt (IMF/IDA 2002, S. 2).

Der Prozess zur Vorbereitung des vollständigen **PRSP** begann Ende 2003 (Gov. 2006, S. 14). Einbezogen wurden NRO-Repräsentanten, Vertreter religiöser Vereinigungen, verschiedener Frauen- und Kinderverbände, Gemeinwesenentwicklungsorganisationen, des Privatsektors, außerdem Provinzgouverneure und andere politische Führungspersönlichkeiten. Insgesamt sollen mehr als 34.995 Personen an den Konsultationen partizipiert haben (ebd., S. 15).

IWF und Weltbank kommentieren, der Prozess zur Erstellung des PRSP sei partizipativ verlaufen; es seien qualitative und quantitative Untersuchungen in allen elf Provinzen unternommen worden. Ferner habe es – unterstützt vom Nationalen Institut für Statistik und von zehn NRO-Partnern – extensive gemeindebasierte Konsultationen gegeben. Wesentlich sei zu betonen, dass auch die Perspektiven von Menschen aus Gebieten wie *Ituri*, Nord- und Süd-Kivu sowie *Katanga* eingeflossen seien, die durch Bürgerkrieg gezeichnet sind und entsprechend mit einer prekären Sicherheitslage in Verbindung gebracht werden. Der Partizipationsprozess habe darüber hinaus das Ziel verfolgt, die Rebellengruppen und politische Opposition in den Dialog über den Wiederaufbau und die Prioritätensetzung einzubeziehen. Provinzielle und sektorale Zusammenfassungen der Ergebnisse wurden angefertigt und flossen später in das PRSP ein (IMF/IDA 2007, S. 2)

3.2 Partizipation in der Implementierung der PRS

In ihrer gemeinsamen Stellungnahme zum I-PRSP betonen IWF und Weltbank, dass die Regierung, nicht nur, was die Entwicklung, sondern auch die Implementierung von Entwicklungsprogrammen anbelangt, relativ wenig Erfahrung besitzt. Die Kapazitäten für das effektive Erbringen von Dienstleistungen lägen fast ausschließlich bei NRO, die sich als Antwort auf die Bedarfe in den Gemeinden und die spürbaren Versorgungslücken in Folge des Zusammenbruchs des Staates gebildet hätten (IMF/IDA 2002, S. 2).

Im PRSP führt die Regierung im Hinblick auf die PRS-Implementierung demgemäß aus, dass zivilgesellschaftliche Organisationen am Ausbau der Handlungsfähigkeit von Basisgemeinden arbeiten sollen, um diese zu befähigen, Rechenschaftslegung einzufordern. Ferner sollten sie das Training von Aktivitäten unterstützen, die individuelle und institutionelle Kapazitäten im Interesse guter Regierungsführung erweitern und die Bereitstellung von Dienstleistungen verbessern (Gov. 2006, S. 102).

Mit Blick auf die Thematik der Rechenschaftslegung beklagt der Bürgerrechtler *Georges Tshionza* (siehe Punkt 2.2), dass die Investitionen, die seitens der Regierung getätigt werden, für Gebäude und Flugzeuge und nicht für die Bevölkerung eingesetzt werden. Das

größte Problem des Landes sei die schlechte Regierungsführung, die Macht missbrauche und korrumpiere. Wichtiger noch als monetäre Mittel aus dem Ausland sei die Unterstützung zur Verbesserung der Regierungsführung, um die Armut zu bekämpfen. Wesentlich seien bessere Kontrollmechanismen, um Transparenz nach innen und außen zu garantieren. Das Parlament müsse nachverfolgen können, wohin welche Staatsausgaben fließen. Derzeit gäbe es keine Transparenz mehr sobald die Gelder den Provinzregierungen zugewiesen werden. Die Provinzgouverneure nutzten das Budget als schwarze Kasse – ein Problem, das bei den Untersuchungen, die in 470 Gemeinden im ganzen Land unternommen wurden, immer wieder zur Sprache gekommen sei: korrumpierbare, undemokratische Regierungsführung. Die Geber müssten besser überprüfen, wofür ihre Hilfe eingesetzt werde – schließlich sei zu verhindern, dass die Mittel aus dem Schuldenerlass ausschließlich den Mächtigen zugute kämen. Zwar gebe es in der Demokratischen Republik Kongo ein HIPC-Komitee (ein Komitee, das die Verwendung der Mittel aus dem Schuldenerlass überwacht), aber dieses habe sich nur ein einziges Mal getroffen. Entsprechend gäbe es niemanden, der den Mittelabfluss kontrolliere (Johnson 2005, S. 1f.).

3.3 Partizipation in Monitoring und Evaluierung (M&E)

Eine weitere Einrichtung, die im Rahmen des kongolesischen PRS-Prozesses etabliert wurde, ist das so genannte Armuts- und Ungleichheitsobservatorium (*Congolese Poverty and Inequality Observatory* – OCPI). Aufgabe des OCPI ist es, Instrumente und Methoden zur Evaluierung zu konzipieren und die Entwicklung der Armutssituation in Verbindung mit der Umsetzung der relevanten PRS-Programme und -Projekte in regelmäßigen Abständen zu evaluieren. Außerdem soll es die Wirkung der Armutsreduktionspolitiken und -grundsätze, die zur Erreichung der Millenniumsziele (*Millennium Development Goals* – MDG) konzipiert wurden, fortwährend überprüfen. Im OCPI arbeiten Vertreter aus Forschungs- und Planungsabteilungen der technischen Ministerien, aus zivilgesellschaftlichen Organisationen, religiösen Gruppen, dem Bereich der Medien, aus Forschungszentren, akademischen und wissenschaftlichen Institutionen, Gewerkschaften, Gemeindeentwicklungsorganisationen, dem Privatsektor, aber ebenso Meinungsführer und Entwicklungspartner zusammen (Gov. 2006, S. 100).

Im Hinblick auf die **Erreichbarkeit der MDG, des übergeordneten Entwicklungsrahmens der PRS**, betont die Regierung im PRSP, es werde unglaublich schwer – um nicht zu sagen, unmöglich – die MDG bis zum Jahr 2015 umzusetzen (Gov. 2006, S. 14). Eine Matrix, in der die Programme zur Armutsbekämpfung aufgelistet sind (wie dies regelmäßig der Fall ist), enthält das Strategiepapier nicht, stattdessen werden die geplanten Strategien im Kapitel III (siehe ebd., S. 50ff.) thematisiert. Auf die Millenniumsziele nehmen die Strategien nicht direkt Bezug, sie sind jedoch an diese angelehnt und decken grob die MDG-Ziele 1-7 ab: So soll die Rolle der Frauen gestärkt und ihre Lebensbedingungen aufgrund der Regelungen der neuen Verfassung und der sich daraus ergebenden Maßnahmen verbessert werden. Außerdem will die Regierung Maßnahmen treffen, um Mädchen und Jungen den gleichen Zugang zu Bildung zu ermöglichen, den Zugang zu Krediten und Produktionsmitteln zu erleichtern, die sozialpolitische Partizipation in Entwicklungsinstitutionen zu ermöglichen, eine Kultur der Gleichheit und des Respekts in der Presse, Schule und Arbeitswelt zu fördern (*MDG 3 – Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung der Rolle der Frauen*). Darüber hinaus soll die Gesundheit von Müttern und Kindern verbessert werden (*MDG 5 – Verbesserung der Gesundheit von Müttern; MDG 4 – Senkung der Kindersterblichkeit*) (ibd., S. 53f.). Um die Einkommensarmut zu reduzieren, wurden die Sektoren mit dem größten Potential für Wirtschaftswachstum identifiziert und darauf aufbauend beschlossen, vor allem auf Verbesserungen im Bereich der exportorientierten Landwirtschaft, der Forstwirtschaft, des Transportwesens, der Minen und bei Mikrokrediten und -unternehmen hinzuwirken (*MDG 1 – Beseitigung der extremen Armut und des Hungers*). Unterstrichen wird auch, dass bei der Nutzung natürlicher Ressourcen dem Umweltschutz in besonderem Maße Rechnung getragen werden soll (*MDG 7 – Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit*) (ibd., S. 62f.). Ministerien, die besonders wichtige Aufgaben hinsichtlich der Erreichung der Armutsreduktion wahrnehmen, wurde Priorität bei der Budgetierung eingeräumt. Konkret soll mit diesem Schritt ein verbesserter Zugang zu medizinischer Grundversorgung und zu Maßnahmen gegen die

Ausbreitung von HIV/Aids (*MDG 6 – Bekämpfung von HIV/Aids und anderen Krankheiten*), ein optimierter Zugang zu Bildung (*MDG 2 – Verwirklichung der allgemeinen Primarschulbildung*), eine bessere Infrastruktur durch Straßenbau, ein besserer Zugang zu sauberem Trinkwasser und zu Sanitäreinrichtungen erreicht werden (ebd., S. 65). Darüber hinaus wird angeführt, dass produktive Arbeitsplätze geschaffen werden sollen (*MDG 1 – Beseitigung der extremen Armut und des Hungers*) (ebd., S. 80). Nicht thematisiert wird der Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft (*MDG 8*).

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

4.1 Strukturelle Verankerung gesellschaftlicher Partizipation

Die Institutionalisierung der Partizipation wird durch die Bildung spezifischer Komitees gefördert. Dementsprechend können die oben (unter Punkt 2.2) genannten Komitees (das Technische Komitee und das Armuts- und Ungleichheitsobservatorium) als erste Elemente der Institutionalisierung von Partizipation nicht-staatlicher Beteiligung gewertet werden. Positiv herauszustellen ist in diesem Zusammenhang, dass zivilgesellschaftliche Akteure nicht nur im Rahmen der Strategieerstellung involviert wurden, sondern über ihre Einbindung in das Armuts- und Ungleichheitsobservatorium auch systematisch in den Umsetzungsprozess (in das Monitoring) eingebunden sind.

4.2 Rechtliche Basis partizipativer Prozesse

Eine rechtliche Absicherung von Partizipation in PRS-Prozessen ist nach vorliegenden Informationen formal nicht gegeben.

Unabhängig davon lässt sich anführen, dass grundlegende Rechte und Sicherheiten garantiert sein müssen, um wirksame Partizipation zu ermöglichen – dazu zählen unter anderem Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit und allgemeine Vereinigungsfreiheit (schließlich wird ein Engagement nicht losgelöst von erwarteten beziehungsweise befürchteten Folgen sein).

Dementsprechend ist der Hinweis interessant, dass erst 2001 mit der Verabschiedung des Parteiengesetzes das von Laurent *Désiré Kabila* 1997 verhängte Betätigungsverbot für politische Parteien aufgehoben wurde (Auswärtiges Amt 2007).

Mit Blick auf die am 18.02.2006 in Kraft getretene Verfassung ist hervorzuheben, dass sie den Schutz der Menschenrechte garantiert (siehe Abschnitt 2, Art. 11-67). Inzwischen wurden auch in mehreren Bereichen entsprechende institutionelle Reformen durchgeführt; exemplarisch kann auf die Etablierung einer zentralen Dienstaufsichtsbehörde der Polizei verwiesen werden. Von der tatsächlichen Durchsetzbarkeit des Menschenrechtsschutzes ist man in der Demokratischen Republik Kongo derzeit jedoch meilenweit entfernt. Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Organe und Straffreiheit der Täter gehören weiterhin zur Alltagspraxis. In den Rebellengebieten des Ost-Kongo ist die Menschenrechtssituation besonders prekär: Sexuelle Gewalt gegen Frauen und Kinder als Mittel bei bewaffneten Auseinandersetzungen, auch durch Angehörige der regulären Regierungstruppen, stehen nach wie vor auf der Tagesordnung. Im Jahr 2007 haben Hilfsorganisationen allein in Süd-Kivu 4.500 Vergewaltigungen registriert, wobei die tatsächliche Zahl – in Anbetracht der geringen Reichweite von Ärzten und anderen Helfern und der Tatsache, dass es sich bei dieser Thematik nach wie vor um ein absolutes Tabu handelt – deutlich höher liegen dürfte. Der Koordinator der *Vereinten Nationen* für humanitäre Hilfe (Unter-Generalsekretär *Holmes*) hat die sexuelle Gewalt im Ost-Kongo im September 2007 als „die schlimmste der Welt“ titulierte. Darüber hinaus sind auch andere Formen der Menschenrechtsverletzungen, wie willkürliche Inhaftierungen, Folter, Verstöße gegen das Gebot der freien Meinungsäußerung und Versammlungsfreiheit alles andere als selten. Selbst die Todesstrafe findet weiterhin Anwendung und Frauen haben – auch wenn dies gesetzlich anders fixiert wurde – vielfach den Status von Bürgern zweiter Klasse (Auswärtiges Amt 2007; AGEH/DED/InWEnt/EED/HORIZONT3000 2008, S. 13f.).

4.3 Legitimität beteiligter zivilgesellschaftlicher Akteure

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass die Legitimität des Beteiligungsprozesses durch die Bemühungen, qualitative (und quantitative) Untersuchungen in allen elf Provinzen des Landes durchzuführen, erhöht wurde. Auf diese Weise wurde dem klassischen Stadt-Land-Gefälle der Partizipation in PRS-Prozessen ein Stück weit entgegengesteuert. Positiv hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass auch Stimmen von Menschen gehört wurden, die in ausgewiesenen Krisengebieten des Landes leben. Zwar wird angeführt, dass auch Frauenverbände im Rahmen der Konsultationen partizipierten, inwieweit jedoch insgesamt auf ein möglichst ausgeglichenes Männer-/Frauen-Verhältnis geachtet wurde, wird in den Regierungsdokumenten nicht dargelegt. In Anbetracht der desolaten Lebenssituation der Frauen (als Bürger zweiter Klasse und strategisches Kriegsziel) wäre es besonders wichtig, darauf zu achten, dass sie entsprechend stark in den Prozessen eingebunden sind und ihre Perspektiven und Bedarfe artikulieren können. Als ein Manko, das die Legitimität des Beteiligungsprozesses schmälert, kann auf die geringe Einbeziehung von Gewerkschaftsvertretern verwiesen werden.

4.4 Handlungsfähigkeit gesellschaftlicher Akteure

Wie bereits unter Punkt 4.2 deutlich wurde, sind die Rahmenbedingungen für Partizipation alles andere als förderlich. Um diese Tatsache zu unterstreichen, kann die in den letzten Jahren spürbare Verschlechterung der Situation der Pressefreiheit noch einmal exemplarisch herausgegriffen werden. Diese manifestiert sich in ständigen Übergriffen auf Journalisten sowie Erscheinungsverboten und Beschlagnahmungen unerwünschter Medien (AGEH/DED/InWent/EED/HORIZONT3000 2008, S. 13).

Abgesehen von äußeren Rahmenbedingungen sind aber auch NRO-interne Defizite ersichtlich, die deren Handlungsfähigkeit begrenzen. Zu nennen sind unter anderem fehlende finanzielle Ressourcen, die Gefahr der Korruption und die Involvierung früherer Regierungsvertreter. Hinzu kommt ein fundamentaler Mangel an entsprechenden Kompetenzen im Hinblick auf Armutsdagnostik und die Umsetzung langfristiger Entwicklungsstrategien (Morán/Knoke 2005, S. 15).

5. Gesamtbewertung

Für die Partizipation zivilgesellschaftlicher Organisationen stellt sich der kongolesische PRS-Prozess als erhebliche Chance dar, nicht zuletzt weil die Regierung nicht-staatlichen Organisationen aufgrund ihrer eigenen schwachen Institutionen großen Mitwirkungsspielraum gewährt. So unternahmen nicht-staatliche Organisationen im Rahmen der PRSP-Erstellung Konsultationen als Teil des offiziellen PRS-Prozesses. Auf diese Weise konnten Perspektiven von Menschen aus allen elf Provinzen des Landes gehört werden, wobei auch Bürgerkriegsgebiete nicht ausgenommen wurden. Auch die PRS-Implementierung kommt nicht ohne eine starke Einbindung von NRO aus – laut IWF und Weltbank-Einschätzung liegen die Kapazitäten für effektive Dienstleistungserbringung nahezu ausschließlich bei nicht-staatlichen Organisationen. Allerdings ist mit Blick auf die Implementierung auch im Kongo auf das weit verbreitete Problem der Korruption hinzuweisen; ein Aspekt, der auch im Rahmen der PRS-Konsultationen immer wieder thematisiert wurde. In diesem Zusammenhang wäre es unter anderem wünschenswert, wenn das HIPC-Komitee seine Arbeit wieder aufnehmen würde. Zur Unterstützung der Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen sind Maßnahmen zum Ausbau ihrer Handlungsfähigkeit zwingend erforderlich.

6. Service

6.1 Statistik

a. Entwicklungsstand

Schätzungen von 2005 zufolge liegt das Bruttoinlandsprodukt (BIP) etwa bei 7,328 Mrd. US-Dollar und das BIP/Kopf bei rund 122 US-Dollar (Auswärtiges Amt 2007).

b. Stand der MDG-Erreichung (anhand ausgewählter Indikatoren)

MDG 1: Extreme Armut und Hunger beseitigen			
Anteil der Bevölkerung mit weniger als 1 US-Dollar pro Tag (%)	Keine Daten verfügbar		
Anteil der Kinder unter 5 Jahren mit Untergewicht (%)	1990	2001	2004
	-	31,1	-
MDG 2: Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung			
Grundschulabschlussrate (%)	1991	2002	2003
	46,1	38,9	38,9
MDG 3: Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung der Rolle der Frauen			
Einschulungsverhältnis Mädchen/Jungen in der Grundschule (%)	1991	1999	2003
	0,75	0,90	0,78
Sitze im Parlament, die von Frauen eingenommen werden (%)	1990	2004	2007
	5,4	8,3	8,4
MDG 4: Senkung der Kindersterblichkeit			
Sterblichkeitsrate von Kindern unter 5 Jahren (auf 1.000 Lebendgeburten)	1990	2000	2005
	205	205	205
MDG 5: Verbesserung der Gesundheitsversorgung der Mütter			
Müttersterblichkeitsrate (auf 100.000 Lebendgeburten) ³	1990	1995	2000
	870	940	990
MDG 6: Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten			
Anteil der 15- bis 49jährigen, die mit HIV leben (%)	1990	2003	2005
	-	3,2	3,2
MDG 7: Umweltschutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen			
Anteil waldbedeckter Flächen an der Landesfläche (%)	1990	2000	2005
	62,0	59,6	58,9
Anteil der Bevölkerung mit nachhaltigem Zugang zu einer verbesserten Wasserquelle/Sanitärversorgung (%)	1990	2000	2004
	43/16	-	46/30
MDG 8: Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft			
Schuldendienst als Prozentwert der Güter- und Dienstleistungsausfuhr	1990	2002	2005
	-	2,9	6,9
Telefon- / Internetnutzung (je 100 Personen)	1990	2001	2006
	0,09/-	0,31/0,01	4,79 ⁴ /0,30

Quelle: UN – Millennium Indicators Database

<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> [Zugriff am 12.07.2008]

c. Verschuldung

Die Demokratische Republik Kongo erreichte den Entscheidungspunkt (*decision point*) im Rahmen der Initiative für hoch verschuldete Niedrigeinkommensländer (*highly indebted poor countries* – HIPC) im Juli 2003. In der Folge wurden rund 10 Milliarden US-Dollar Schulden erlassen. Für den Zeitpunkt des Erreichens des Vollendungspunktes (*completion point*), der voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 2008 erreicht werden soll, wurde ein weiterer umfangreicher Schuldenerlass zugesagt (BMZ 2007, S. 5).

d. Weitere statistische Quellen

World Bank – Data and Statistics

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/CONGODEMOCRATICEXTN/0,,menuPK:349492~pagePK:141132~piPK:141109~theSitePK:349466,00.html> [Zugriff 20.07.2008]

³ Keine Daten verfügbar, die Zahlen beziehen sich auf eine Modellrechnung

⁴Zahl aus dem Jahr 2005

UN data – Country Profile Democratic Republic of the Congo
<http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=Congo,%20Democratic%20Republic%20of%20the> [Zugriff 20.07.2008]

6.2 Wichtige Dokumente

a. PRSP-Dokumente

IMF/IDA (2007): Democratic Republic of the Congo – Joint Staff Advisory Note on the Poverty Reduction Strategy Paper. Washington D.C..
[http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Demrepofcongo_JSAN-PRSP\(April23-2007\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Demrepofcongo_JSAN-PRSP(April23-2007).pdf) [Zugriff 27.06.2008]

Democratic Republic of the Congo (2006): Peace – Justice – Work. Poverty Reduction and Growth Strategy Paper. Kinshasa
[http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Demrepofcongo_PRSP\(Sept2007\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Demrepofcongo_PRSP(Sept2007).pdf) [Zugriff 27.06.2008]

IMF/IDA (2004): DEMOCRATIC REPUBLIC OF THE CONGO – Poverty Reduction Strategy Paper Preparation Status Report. Annual Update June 2003–May 2004. Joint Staff Assessment. Washington D.C..
<http://povlibrary.worldbank.org/files/cr04224.pdf> [Zugriff 27.06.2008]

Democratic Republic of the Congo (2004): Second Progress Report on the I-PRSP Implementation and the Formulation of the Full PRSP June 2003-June 2004. Kinshasa
<http://povlibrary.worldbank.org/files/cr04223.pdf> [Zugriff 27.06.2008]

IMF/IDA (2003): Democratic Republic of the Congo. Joint Staff Assessment of the PRSP Preparation Status Report. Washington D.C..
http://povlibrary.worldbank.org/files/Congo_IPRSP_PSR_JSA.pdf [Zugriff 27.06.2008]

Democratic Republic of the Congo (2003). Implementation of the Interim Poverty Reduction Strategy Paper for the Period June 2002-June 2003. Kinshasa
http://povlibrary.worldbank.org/files/Congo_IPRSP_PSR.pdf [Zugriff 27.06.2008]

IMF/IDA (2002): DEMOCRATIC REPUBLIC OF THE CONGO – Interim Poverty Reduction Strategy Paper. Joint Staff Assessment. Washington D.C..
http://povlibrary.worldbank.org/files/DRC_IPRSP_JSA.pdf [Zugriff 27.06.2008]

Democratic Republic of the Congo (2002): INTERIM POVERTY REDUCTION STRATEGY PAPER. Kinshasa.
http://povlibrary.worldbank.org/files/DRC_IPRSP.pdf [Zugriff 27.06.2008]

b. Weitere Dokumente

Bundesministerium für Zusammenarbeit und Entwicklung (2007): Fact Sheet. Entwicklungszusammenarbeit mit der Demokratischen Republik Kongo.
http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/laender/FactSheetEZmitCOD2007Nov.pdf [Zugriff 20.07.2008]

6.3 Literatur, Berichte und Analysen

a. Publikationen die sich mit den PRSP befassen

Egulu, Lawrence (o.J.): Unions and PRSPs – an analysis of the World Bank's view.
<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/publ/134/8.pdf> [Zugriff 27.06.2008]

Johnson, Dominic (2005): Hilfe geht zu oft in schwarze Kassen (Interview mit Georges Tshionza – Bürgerrechtler im Kongo). In: Das Parlament, Nr. 47/21.11.2005.
<http://www.das-parlament.de/2005/47/thema/022.html> [Zugriff 27.06.2008]

Morazán, Pedro/Knoke, Irene (2005): PRSP is about people. Experiences and reflections with partner organisations in five African countries: Cameroon, DR Congo, Ethiopia, Ghana and Tanzania.
http://www.eed.de/fix/files/doc/eed_PRSP_about_people_2006_eng.pdf [Zugriff 27.06.2008]

b. Hintergrundinformationen

Amnesty International (2008): Amnesty International Report 2008. State of the world's human rights – Democratic Republic of Congo
<http://thereport.amnesty.org/eng/regions/africa/congo-%28republic-of%29> [Zugriff 20.07.2008]

Auswärtiges Amt (2007): Kongo (Demokratische Republik Kongo) – Geschichte.
<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/KongoDemokratischeRepublik/Geschichte.html> [Zugriff 27.06.2008]

BMZ (2008): Kooperationsländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.
http://www.bmz.de/de/laender/partnerlaender/laenderkonzentration/tabelle_neu.html [Zugriff 27.06.2008]

Human Rights Watch – Democratic Republic of Congo
<http://hrw.org/doc/?t=africa&c=congo> [Zugriff 20.07.2008]

6.4 Allgemeine Informationen über das Land

AGEH/DED/InWEnt/EED/HORIZONT3000 (2008): Landeskundliche Informationsseite – Demokratische Republik Kongo.
<http://www.inwent.org/v-ez/lis/kongo/index.htm> [Zugriff 20.07.2008]

European Network on Debt and Development (Eurodad)
<http://www.eurodad.org/> [Zugriff 20.07.2008]

Fischer Weltalmanach
http://www.weltalmanach.de/staat/staat_detail.php?fwa_id=kongodem [Zugriff 20.07.2008]

International Monetary Fund (IMF)
<http://www.imf.org> [Zugriff 20.07.2008]

The World Bank Group
<http://www.worldbank.org> [Zugriff 20.07.2008]

Paris Club
<http://www.clubdeparis.org/en/index.php> [Zugriff 20.07.2008]

www.prsp-watch.de (Juli 2008)

Verfasserin: Nina Schröder

E-mail: nina.schroeder@fh-duesseldorf.de

© VENRO und Fachhochschule Düsseldorf
(Forschungsstelle Entwicklungspolitik; Leitung Prof. Dr. Walter Eberlei)