

Malawi

1. Zusammenfassung

Nach zweijähriger Vorbereitung legte Malawis Regierung 2002 das vollständige PRSP vor. Ein gutes Jahr später (2003) veröffentlichte sie einen ersten Fortschrittsbericht, dem zwei weitere folgten (veröffentlicht in 2005 und 2006). Seit 2006 liegt nun auch das PRSP-II vor, die *Malawi Growth and Development Strategy* (MGDS)¹.

Hinsichtlich gesellschaftlicher Partizipation wird von vielen Beobachtern das dominante, teilweise autoritäre Auftreten der Regierung moniert. Fehlende Strukturen für partizipative Prozesse und die schwachen Handlungskapazitäten der Zivilgesellschaft sind andere Aspekte, die kritisch

betrachtet werden. Dennoch: Die organisierte Zivilgesellschaft Malawis bezieht ihre entwicklungspolitische Arbeit ausdrücklich auf das PRSP. Trotz zahlreicher Schwächen des Prozesses in Malawi betonen Beobachter, dass die zivilgesellschaftlichen Kräfte gegenüber dem Staat durch den PRS-Prozess gestärkt worden seien. Die Organisation der Zivilgesellschaft habe durch den Prozess einen positiven Schub erhalten.

Kritisch anzumerken ist, dass die Regierung bereits im Erstellungsprozess des ersten PRSP versuchte, zivilgesellschaftliche Beteiligung gering zu halten und an diesem Vorgehen offenbar festhielt. So beklagt das *Malawi Economic Justice Network* (MEJN) bezogen auf den Prozess zur Erstellung des PRSP-II, dass das Strategiepapier mit geringerer zivilgesellschaftlicher Beteiligung erarbeitet wurde als das PRSP.



¹ Dieses Strategiepapier ist nicht nur eine Fortführung des PRSP. Sie gründet sich vor allem auch auf die *Malawi Economic Growth Strategy* (MEGS) von 2003, die als Zusatz zum PRSP erarbeitet wurde, um die Bedeutung der wirtschaftlichen Entwicklung und hier besonders der Privatwirtschaft Malawis bei der Armutsbekämpfung hervorzuheben (GoM 2006a, *Presidential Statement*).

2. Die Akteure: Wer ist beteiligt?

2.1 Staatliche Institutionen: Regierung und Parlament

Die Regierung hält die Fäden im PRS-Prozess strikt in der Hand. Nach Einschätzungen einiger Beobachter dominierte sie den Prozess um das PRSP in übermäßiger Weise. Die Frage, ob die politische Elite des Landes den PRS-Prozess inklusive Partizipation nur zuließ, um den Schuldenerlass im Rahmen der *heavily indebted poor countries* (HIPC)-Initiative zu erhalten, wurde mehrfach gestellt. Unabhängige Studien kamen zu dem Ergebnis, dass die tatsächliche Unterstützung der politischen Elite für den Prozess sehr zweifelhaft sei (Bwalya u.a. 2004, S. 26; Jenkins / Tskoka 2004, S. 129, 147).

Das Parlament, das – wie in vielen afrikanischen Staaten – insgesamt eine sehr schwache Rolle in politischen Prozessen hat, beschäftigt sich in Malawi jedoch seit einigen Jahren mit Armutsfragen. Unter anderem hat es auch verschiedentlich eine Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren gegeben, zum Beispiel zu Fragen der armutsorientierten Ausgabenkontrolle. Auch im PRS-Prozess waren Parlamentarier eingebunden. Das Parlament verabschiedete das PRSP, allerdings erst nach Fertigstellung durch die Regierung (Bwalya u.a. 2004, S. 14; Jenkins / Tsoka 2004, S. 137-139). Die parlamentarische Einbindung im Rahmen des PRSP-II-Prozesses muss – entgegen anders lautender Schilderungen der Regierung (GoM 2006a, S. xii) – als schwach bewertet werden. Als ursächlich dafür werden zu geringe Anstrengungen im Hinblick auf ihre Einbindung und mangelnder technischer Sachverstand vieler Parlamentarier benannt. In der Folge konnten Parlamentarier nur vereinzelt in den Prozess eingebunden werden (Bamusi 2006a, S. 2); involviert waren sie in erster Linie über thematische Arbeitsgruppen (Nezam 2007, S. 7). Auch von Seiten des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank wird bemängelt, dass die Beteiligung des Parlaments nach wie vor minimal ist (IMF / IDA 2006, S. 2).

2.2 Zivilgesellschaft

Eine der wesentlichen Veränderungen in der malawischen Zivilgesellschaft der vergangenen Jahre ist die Gründung des *Malawi Economic Justice Networks* (MEJN) im Jahr 2001. Weitgehend finanziert von ausländischen Nichtregierungsorganisationen (NRO), beispielsweise OXFAM, hat das MEJN heute mehr als 100 Mitgliedsorganisationen. Das MEJN hat sich von Anfang an in den PRS-Prozess eingeschaltet und inzwischen auch ein spezielles Programm zum Monitoring von PRSP entwickelt, insbesondere im Blick auf Haushaltspolitik (für Details siehe www.mejn.mw; ferner Bwalya u.a. 2004, S. 12 f.).

Die Mehrzahl der Mitglieder des MEJN wirkt auch in einem der folgenden drei sektoralen Netzwerke mit: dem *Civil Society Agriculture Network* (CISANET – 36 Mitgliedsorganisationen), der *Civil Society Coalition for Quality Basic Education* (CSCQBE – 79 Mitgliedsorganisationen, darunter 12 Distrikt-Netzwerke), dem *Malawi Health Equity Network* (MHEN – 12 Mitgliedsorganisationen). Die Anzahl der Mitglieder zeigt bereits inhaltliche Schwerpunkte der Arbeit der malawischen Zivilgesellschaft an.

Die seit 1985 bestehende halbstaatliche und daher regierungsnaher Institution *Council for NGOs in Malawi* (CONGOMA) hat rund 300 Mitglieder. Die Regierung berief einen Vertreter der Dachorganisation in das Team, das den PRSP-Entwurf erstellt hat (Bwalya u.a. 2004, S. 12).

Nach Einschätzung von *Afrodad* (2005, S. 1) würden die rund 189 NRO in Malawi von einem gemeinschaftlichen Ansatz und besserer Zusammenarbeit – sowohl untereinander als auch mit anderen Institutionen – profitieren.

2.3 Weitere Akteure

Bei der Erstellung des PRSP waren Vertreter der Privatwirtschaft in mehreren Arbeitsgruppen vertreten (Bwalya u.a. 2004, S. 13 f.). Auch die *Malawi Economic Growth Strategy* (MEGS) von 2003 ist mit starker Beteiligung der Privatwirtschaft entstanden. Erarbeitet wurde diese Strategie, um den im PRSP fehlenden wirtschaftlichen Bezug auszugleichen. Zur Erstellung des PRSP-II wurde das Dokument als Vorlage herangezogen. Dies führte dazu,

dass die Beteiligung der Privatwirtschaft am PRSP-II vergleichsweise hoch war (vgl. Bamusi 2006, S. 1). Die Beteiligung des Privatsektors an der Implementierung der PRS wird bislang allerdings als gering eingestuft (IMF / IDA 2006, S. 2).

2.4 Externe Akteure / Geber

Zu den wichtigsten Gebern des Landes zählen die Weltbank, das *Department for International Development* (DfID) und die *Europäische Union* (EU). Die Geber sind in einer Koordinationsgruppe organisiert, die sich monatlich trifft (Banda o.J., S. 10).

Im Erstellungsprozess des PRSP spielten die Geber eine ambivalente Rolle. Einerseits betonten sie das Prinzip des *country ownership* und hielten sich zurück. Gestärkt durch die hohe Abhängigkeit Malawis von externen Finanzflüssen, machten sie andererseits jedoch klar, dass insbesondere die Erwartungen von IWF und Weltbank über die Gestaltung der Strategie nicht enttäuscht werden sollten (Jenkins / Tsoka 2004, S. 131; Bwalya 2004, S. 15 f., 25). Im Hinblick auf das PRSP-II sind derartige Vorwürfe nicht bekannt.

3. Die Prozesse: Wann und wie wird beteiligt?

3.1 Partizipation in Analyse und Strategieentwicklung

Nachdem die Regierung für das PRSP zunächst nur eine äußerst begrenzte Beteiligung der Zivilgesellschaft anstrebte, konnte das Anfang 2001 gegründete Netzwerk MEJN jedoch eine Einbindung der Zivilgesellschaft in den PRS-Prozess erwirken (Jenkins / Tsoka 2004, S. 126).

In dem für den Gesamtprozess verantwortlichen Technischen Komitee war die Zivilgesellschaft nicht vertreten, ausschließlich in sektoral organisierten Arbeitsgruppen und *ad hoc* einberufenen Workshops auf nationaler Ebene. Bei den konsultativen Veranstaltungen auf Distriktebene wurden Vertreter der Zivilgesellschaft nur teilweise eingeladen. Teilnehmer waren überwiegend Mitglieder der Distriktparlamente und -verwaltungen sowie traditionelle Führungspersonen (Jenkins / Tsoka 2004, S. 127 f.).

Die Ergebnisse der Sektorarbeitsgruppen wurden 2001 auf einem Workshop diskutiert. Anschließend begann das Entwurfsteam mit der Arbeit. Die Zusammensetzung dieses Teams war heftig umstritten. Die Regierung weigerte sich zunächst, unabhängige zivilgesellschaftliche Repräsentanten aufzunehmen (stattdessen wurden zwei Vertreter staatlich kontrollierter Organisationen berufen). Durch erheblichen Druck des MEJN – wohl unterstützt durch die Geber – wurden schließlich zwei weitere Repräsentanten zugelassen (Jenkins / Tsoka 2004, S. 130).

Aufgrund dieser Begrenzungen hat sich die Zivilgesellschaft bei der Formulierung des endgültigen Dokuments in wichtigen Fragen nicht durchsetzen können. Themen wie Korruption und die Förderung landwirtschaftlicher Kooperativen durch die Regierung blieben so auf der Strecke.

Zur Erarbeitung des PRSP-II wurde vom Kabinett ein Lenkungsausschuss gebildet, der die Aufgabe hatte, die Vorstellungen der Regierung in eine mittelfristige Strategie umzusetzen. Der Lenkungsausschuss wiederum gründete eine Technische Arbeitsgruppe, um das PRSP-II zu formulieren. Der konsultative Prozess für die Erarbeitung des PRSP-II fand in zwei Phasen statt. In einer ersten Phase entstand auf der Basis interner Regierungsberatungen die Matrix, die im Folgenden als Rahmen für Beratungen und Workshops mit Interessensvertretern diente. In einer zweiten Phase wurden Ergebnisse des *PRSP-Reviews*, des zweiten *Integrated Household Surveys* und der *Poverty and Vulnerability Analysis* in den Entwurf des PRSP-II eingebunden. Zusätzlich wurden Gespräche mit Vertretern des Parlaments, der Judikative, der Privatwirtschaft, der Gebergemeinschaft und der Zivilgesellschaft geführt (GoM 2005a, S. 3; GoM 2006, S. 6 f.).

IWF und Weltbank betonen, dass das PRSP-II im Rahmen eines partizipativen Prozesses erarbeitet wurde (IMF / IDA 2006, S. 9). Nach Ansicht des MEJN entstand das PRSP-II je-

doch mit geringerer Partizipation als das PRSP. Insgesamt waren weniger Interessensvertreter am Prozess beteiligt und die Zivilgesellschaft wurde erst eingebunden, nachdem Schlüsseldokumente wie die *Malawi Economic Growth Strategy* (MEGS) bereits fertig gestellt waren. Für die Erarbeitung des MEGS wurden Konsultationen ausschließlich mit Vertretern der Privatwirtschaft geführt. Vertreter der Zivilgesellschaft waren zwar in den PRSP-Review eingebunden; die Entwicklung des PRSP-II war der Fertigstellung des Review jedoch weit voraus, wodurch eine echte Partizipation der Zivilgesellschaft untergraben wurde (Bamusi / Mavuto 2006, S. 1).

3.2 Partizipation in der Umsetzung der Strategien

2003 hat die Regierung einen ersten Fortschrittsbericht zur Umsetzung der PRS vorgelegt. Der Bericht dokumentiert, wie wenig die Regierung an Partizipation interessiert ist: Weder ist der Bericht partizipativ entstanden (wie in anderen Ländern durchaus üblich), noch berichtet er über Aktivitäten der Zivilgesellschaft. Nur an einer einzigen Stelle wird darauf hingewiesen, dass NRO auch Beiträge dazu leisten, unterernährte Kinder zu versorgen. Dieses Defizit des Fortschrittsberichts wird – ungewöhnlicherweise – sogar von IWF und Weltbank beklagt. Die Regierung wird aufgefordert, dies zu ändern und künftig Geber, den Privatsektor, die Glaubensgemeinschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen in die Vorbereitung der Fortschrittsberichte einzubeziehen (IMF / IDA 2003, para. 11).

Dementsprechend wurden die partizipative Entwicklung des Berichts und die Einbindung von NRO bei der Implementierung im zweiten Fortschrittsbericht (von 2005) beschrieben. Den Schilderungen zufolge wurden die Arbeitsgruppen (21 an der Zahl), die mit der Erarbeitung von Beiträgen für das erste PRSP befasst waren, in neun Arbeitskreise eingeteilt. Ferner wurde ein Team (bestehend aus Mitgliedern der Regierung und einigen Vertretern der Zivilgesellschaft) mit der Erstellung eines ersten Entwurfs des Fortschrittsberichts beauftragt. Dieser Entwurf wurde in Treffen mit hochrangigen Regierungsmitgliedern und Entwicklungspartnern, einschließlich zivilgesellschaftlichen Organisationen, diskutiert. Daraufhin wurde er den Mitgliedern jener Arbeitsgruppe vorgelegt, die das erste PRSP im Hinblick auf Budgetierung, Monitoring und Evaluierung analysierte (GoM 2005, S. 1 f.). Mit Blick auf die Beteiligung an der Implementierung wird hier berichtet, dass NRO (wie *Zam Zam*, *World Vision*, *Malawi Red Cross*, *Concern Worldwide* und *Action Against Hunger*) zum Beispiel an der Umsetzung der *Targeted Input Programmes* (TIP) beteiligt waren (ebd., S. 57). Eine relativ gute Einbindung der Zivilgesellschaft in die Implementierung der ersten PRS wird von IWF und Weltbank bescheinigt (IMF / IDA 2006, S. 2).

Bekannt ist ferner, dass sich das MEJN von Anfang an – außerhalb offizieller Strukturen – in die Umsetzung der PRS eingeschaltet hat. In diesem Kontext hat das Netzwerk ein spezielles Programm entwickelt, das die armutsorientierte Haushaltspolitik analysiert und kommentiert (für Details siehe Webseite des MEJN; Kubalasa 2004, S. 4 f.). Dabei ist es mehrfach zu Konflikten zwischen dem MEJN und der Regierung über Prioritäten in der Ausgabenpolitik gekommen. Kritisiert wird zum Beispiel, dass die Gesamtausgaben für Bildung und Gesundheit zwar gestiegen sind (unter anderem durch HIPC-Gelder), die Aufwendungen der Regierung aus eigenen Mitteln für diese Sektoren aber zurück gingen, während beispielsweise die internationalen Reisekosten des Präsidenten deutlich anstiegen (Kubalasa 2004, S. 4 f.).

Ein interessantes Detail am Rande: Koalitionen zwischen Zivilgesellschaft und Parlament oder auch – ungewöhnlicher – zwischen MEJN und dem IWF (mit Blick auf Haushaltstransparenz) verstärken die Wirkung zivilgesellschaftlicher Lobbyarbeit in Malawi (Jenkins / Tsoka 2004, S. 138 f.; Kubalasa 2004, S. 7). Beispielsweise führt das MEJN seit 2001 Budget-Analysen durch und versorgt die Parlamentarier mit Empfehlungen, die diese für ihre Debatten nutzen können. Die Aufgabe der Parlamentarier in dieser Partnerschaft zwischen Zivilgesellschaft und Parlament ist es, zivilgesellschaftliche Botschaften in politische Debatten einzubringen und das Budget armutsorientiert auszurichten. Durch die Partnerschaft haben Parlamentarier außerdem Zugang zu den Forschungsergebnissen des MEJN, die sie in der Diskussion um armutsorientierte Politik oder das Budget einbringen können. Außerdem wurde das PRSP vom MEJN in vereinfachter Form unter den Parlamentariern verteilt, um diese in

die Lage zu versetzen, das Papier auf Distriktebene zu diskutieren. Auch mit dem PRSP-II soll ähnlich verfahren werden (Bamusi 2006a, S. 2).

3.3 Partizipation in Monitoring und Evaluierung (M&E)

Für die Koordinierung des Monitoringprozesses ist das Ministerium für Wirtschaftsplanung (*Ministry of Economic Planning* – MEPD) zuständig. Dieses Ministerium hat in Zusammenarbeit mit dem Finanzministerium, dem Ministerium für Kommunalverwaltung und ländliche Entwicklung sowie dem nationalen Statistik-Büro einen M&E-Plan entwickelt. In diesen Plan ist ein Technisches Komitee eingebunden, das sich aus Vertretern der Entwicklungspartner, der Zivilgesellschaft, der Privatwirtschaft und aus Staatsbeamten zusammensetzen soll. Hauptaufgabe des Technischen Komitees ist die Erstellung der halbjährlichen und jährlichen Entwicklungsberichte, die großzügig an alle Interessenvertreter verteilt werden sollen, um den Informationsfluss über den Stand der PRS-Umsetzung zu verbessern (GoM 2006a, S. 74).

Im PRSP-II wird beschrieben, wie die Partizipation im Rahmen des Monitoring aussehen soll: Es sollen Themengruppen etabliert werden, um Entwicklungen (Fortschritte, Stagnation bzw. Rückschritte) zu überwachen. Die Themengruppen sollen sich aus Mitarbeitern der Ministerien, Vertretern der Zivilgesellschaft, der Privatwirtschaft und der Gebergemeinschaft zusammensetzen. Auch die Privatwirtschaft soll als aktiver Partner in alle Arbeitsgruppen eingebunden werden (GoM 2006a, S. 70).

Da es bislang kein vollständig funktionstüchtiges Monitoringsystem der Regierung gab, hat das MEJN ein unabhängiges Monitoring der PRS-Implementierung entwickelt und darüber 2003 den ersten *Service Delivery Satisfaction Survey* (SDSS) vorgelegt (siehe Webseite von MEJN). Im Jahr 2006 erschien bereits der SDSS III. Dieser hat die öffentlichen Ausgaben im Bereich der *Protected Priority Expenditures* (PPE) für das Steuerjahr 2005 bis 2006 untersucht. Die Ergebnisse der SDSS fließen in die Debatten über den Regierungshaushalt und die jeweiligen Fortschrittsberichte ein und nahmen dadurch auch Einfluss auf das PRSP-II (MEJN 2006, S. 1). Auch das PPE-Konzept (das betrifft beispielsweise den Kauf von Medikamenten und Unterrichtsmaterialien sowie den Straßenbau) ist von der Zivilgesellschaft entworfen und von Parlamentariern unterstützt worden. Das Konzept sollte dafür Sorge tragen, dass die Regierung trotz sinkender öffentlicher Mittel keine Kürzungen in diesem Bereich vornimmt. Die PPE sind inzwischen fester Bestandteil des nationalen Haushalts und haben den Kompetenzbereich der Parlamentarier erweitert. Das MEJN und seine Partner in der Zivilgesellschaft überwachen die Implementierung der PPE (Bamusi 2006a, S. 3).

Auch die sektoralen NRO-Netzwerke schalten sich bereits seit langem in das Budgetmonitoring ein. So hat das Netzwerk, das zu Fragen der Grundbildung arbeitet, seit 2002 Analysen zum Regierungshaushalt und insbesondere zu den Ausgaben für den Bildungssektor vorgelegt (siehe z.B. CSCQBE o.J.) und sich darin ausdrücklich auf das PRSP bezogen. Auslöser für die Arbeit von CSCQBE war ein massiver Korruptionsskandal im Bildungsbereich Ende der 1990er Jahre. Seither übernimmt das Netzwerk eine *watchdog*-Funktion und nutzt die PRS als Bezugspunkt für seine Arbeit. Nach eigener Einschätzung mit Erfolg: Die Regierungsarbeit sei inzwischen transparenter, die Regierung sich ihrer Rechenschaftspflicht bewusster.

Formen partizipativen Monitorings haben nur eine begrenzte Tradition in Malawi. Mit Unterstützung der GTZ hat die malawische Regierung Ende der 1990er Jahre Erfahrungen mit partizipativem Wirkungsmonitoring gesammelt.

Mit Blick auf eine **Verknüpfung der PRS mit ihrem übergeordneten Entwicklungsrahmen – den Millennium Development Goals** (MDG) – lässt sich feststellen, dass die MDG weder im ersten PRSP noch in den drei Fortschrittsberichten erwähnt werden. Trotzdem bescheinigen IWF und Weltbank, dass sich die Indikatoren des PRSP mit denen der Millenniumsziele decken. Allerdings seien die angeführten Ziele wenig ambitioniert. Angeraten wird die Entwicklung von langfristigen Zielen mit unmittelbarem MDG-Bezug (IMF / IDA 2002, S. 3). Nach weiteren Aufforderungen von IWF und Weltbank (IMF / IDA 2005, S. 3; IMF / IDA 2006, S. 4) wird im PRSP-II auf die MDG Bezug genommen. Bei der Betrachtung der Matrix des

PRSP-II wird ersichtlich, dass sich alle Millenniumsziele in den Programmen des Landes wieder finden (GoM 2006a, S. 79-184). Besondere Betonung wird unter anderem darauf gelegt, den Anteil der Armen und der hungernden Menschen zu reduzieren, die Einschulungsquote zu erhöhen, die Rate der Schulabbrecher zu verringern und den Zugang zu sauberem Trinkwasser für die Gesamtbevölkerung zu verbessern (ebd., S. 5, 6).

In einem Bericht von *Afrodad* (2005, S. 1) wird genauer darauf eingegangen, bei welchen Millenniumszielen bislang zufrieden stellende Erfolge verzeichnet werden können: Bei der Halbierung des Bevölkerungsanteils, der unter dem Mindestniveau des Nahrungsenergieverbrauchs liegt, beim Erreichen der allgemeinen Grundschulbildung und der Geschlechtergleichstellung im Rahmen der Grundschulbildung, beim Eindämmen der HIV / Aids-Ausbreitung, beim Etablieren von ökologischer Nachhaltigkeit in Programme und Strategien und bei der Sicherstellung von Schuldenerlassen. Weniger zufrieden stellend waren die Entwicklungen hinsichtlich der Verringerung des Bevölkerungsanteils, der von weniger als einem US-Dollar pro Tag leben muss, bei der Gleichstellung der Geschlechter in Entscheidungspositionen, bei der Verringerung der Kinder- und Müttersterblichkeit, beim Aufhalten der Ausbreitung von Malaria und anderen Krankheiten, bei der Verbesserung von Hilfestellungen und der Entwicklung eines offenen, auf Regeln beruhenden Handels- und Finanzsystems.

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

4.1 Strukturelle Verankerung gesellschaftlicher Partizipation

Die bisherigen konsultativen Elemente des PRS-Prozesses sind nicht strukturell verankert. Insbesondere der PRSP-Entstehungsprozess war stark von einem *ad hoc* organisierten, nicht auf Dauerhaftigkeit abzielenden Vorgehen geprägt. Die Einrichtung eines Monitoring-systems könnte zu einer Verbesserung der Partizipation beitragen. Die Realisierung bleibt abzuwarten. Positiv hervorzuheben ist, dass das Netzwerk MEJN aktiv versucht, mit dem Parlament zusammen zu arbeiten (Kubalasa 2004, S. 7; Bamusi 2006a, S. 2). Damit werden die formalen demokratischen Strukturen eingebunden und nicht geschwächt.

4.2 Rechtliche Basis partizipativer Prozesse

Von einem rechtlichen Rahmen für partizipative Prozesse kann in Malawi – abgesehen von grundsätzlichen Verfassungsrechten – nicht die Rede sein. Schon dass die Regierung das Recht für sich in Anspruch nahm, die Vertreter der Zivilgesellschaft für das Entwurfsteam zu bestimmen – ein einmaliger Vorgang, der nach vorliegenden Informationen in keinem anderen afrikanischen PRS-Land zu verzeichnen war – zeigt das autoritäre, nicht an das Recht auf Partizipation gebundene Gebaren der Regierung. Die Auswahl der Teilnehmer der Distriktkonsultationen zeigt ähnliche Züge. Angaben darüber, unter welchen Gegebenheiten Vertreter der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft an der Erarbeitung des PRSP-II involviert wurden, sind in den vorliegenden Dokumenten nicht enthalten.

4.3 Legitimität beteiligter gesellschaftlicher Akteure

Die Frage, wie repräsentativ die traditionell eher schwache malawische Zivilgesellschaft ist, wird noch immer aufgeworfen, da – mit Ausnahme der Religionsgemeinschaften – kaum eine zivilgesellschaftliche Organisation über eine breite Mitgliederbasis verfügt (Bwalya u.a. 2004, S. 12) und viele dieser Organisationen fast vollständig aus dem Ausland finanziert werden (James 2002). Gleichwohl, durch eben die Einbeziehung gerade auch der Kirchen (vergleiche auch *Katholische Kirche* mit *Justice and Peace Commission*) und durch die verschiedenen Netzwerke kann davon ausgegangen werden, dass viele Interessen der malawischen Gesellschaft im PRS-Prozess artikuliert wurden. Doch es gibt wichtige Ausnahmen. So wird kritisiert, dass die Perspektiven der ländlichen Bevölkerung nicht ernsthaft einbezogen wurden (Ellis u.a. 2003), genereller: dass die Lebenssituation der armen Bevölkerung nicht hinreichend eingebracht worden sei, zumindest nicht durch unmittelbare VertreterInnen der Armen selbst (Chirwa / Nyirenda 2003, S. 18). Ein Vorwurf, der in vielen anderen Ländern die

Legitimität der Prozesse schmälert – nämlich: dass die Interessen der Frauen nicht einbezogen wurden – wird in Malawi nicht erhoben: Einer Studie zufolge ist die Berücksichtigung von *Gender*-Aspekten im PRS-Paper in Malawi sogar lobenswert (Zuckerman / Garrett 2003). Weitere kritische Anmerkungen zur Legitimität des PRS-Prozesses beziehen sich auf die, nach Ansicht mancher Beobachter, nicht hinreichende Beteiligung des Parlaments und der dort vertretenen Parteien (Bwalya u.a. 2004, S. 29). Ferner wird der starke Einfluss der Geber – insbesondere von IWF und Weltbank – zumindest auf das PRSP beklagt (Jenkins / Tsoka 2004, S. 137, 147).

4.4 Handlungsfähigkeit gesellschaftlicher Akteure

Nach wie vor begrenzen eine Reihe von Faktoren die Kapazitäten der gesellschaftlichen Akteure, auch wenn sich einige Verbesserungen benennen lassen.

Von NRO-Seite wurde kritisiert, dass zivilgesellschaftliche Organisationen nicht in der Steuerungsgruppe (dem so genannten *Technical Committee*) des PRSP vertreten waren; dadurch waren schwache Informationsflüsse vorprogrammiert. An der Erstellung der Fortschrittsberichte aus den Jahren 2005 und 2006 waren sie beteiligt, ebenso am PRS-*Review*, wobei gesehen werden muss, dass die Fertigstellung des PRSP-II dem Abschluss des Reviewprozesses weit voraus ging und weniger zivilgesellschaftliche Vertreter eingebunden wurden als im Rahmen der Erstellung des ersten Strategiepapiers.

Die wenig fundierte Bildung beziehungsweise Ausbildung von NRO-Mitarbeitern an der Basis und begrenzte analytische Fähigkeiten auch unter angestellten Mitarbeitern von NRO erschweren qualitativ hochwertige Beiträge zu inhaltlichen Debatten. Hier gab es – durch eigene Anstrengungen von MEJN – Verbesserungen. So erstellt das MEJN inzwischen eigene Untersuchungen – die *Service Delivery Satisfaction Survey* (SDSS) ist ein wichtiges Instrument für das Monitoring und parlamentarische Debatten (siehe unter 3.3).

Die Personalressourcen und Sachmittel für eine wirkungsvolle Beteiligung sind nach wie vor knapp.

Viele Prozesse sind auf die Hauptstadt *Lilongwe* konzentriert. Vertreter der ländlichen Zivilgesellschaft hatten schon aufgrund der Distanz kaum die Möglichkeit, daran teilzunehmen. Außerdem fehlten außerhalb der Hauptstadt selbst die grundlegenden Informationen zum Prozess, von aktuellen Informationen über Debatten ganz zu schweigen. Auch vor den Konsultationen in den Distrikten habe es kaum Informationen gegeben.

Noch immer wird die malawische Gesellschaft durch ein stark autoritäres Klima bestimmt, selbst konstruktive Kritik wird von der Regierung oft mit Missfallen quittiert. Solche Umstände begrenzen die Handlungsfähigkeit der Zivilgesellschaft (James 2002; Bwalya u.a. 2004, S. 13; Jenkins / Tsoka 2004, S. 136).

5. Gesamtbewertung

Trotz zahlreicher Schwächen des Prozesses in Malawi betonen Beobachter nicht nur, dass die zivilgesellschaftlichen Kräfte gegenüber dem Staat durch den PRS-Prozess gestärkt worden seien; sondern dass die Organisation der Zivilgesellschaft überhaupt durch den Prozess einen positiven Schub erhalten habe. Die organisierte Zivilgesellschaft Malawis bezieht ihre entwicklungspolitische Arbeit ausdrücklich auf das PRSP. Besonders positiv kann gesehen werden, dass sich die Zivilgesellschaft nicht nur eine wichtige Position in der Armutsbekämpfung ihres Landes erarbeitet hat (siehe MEJN und Monitoringprozess), sondern auch durch ihre intensive Zusammenarbeit mit der Regierung die Rolle der Parlamentarier gestärkt wurde.

6. Service

6.1 Statistik

a. Allgemein

Malawi gehört zu den ärmsten Ländern der Welt. Der UNDP-Index der menschlichen Entwicklung liegt bei 0,437 (zum Vergleich, der Durchschnitt in Subsahara Afrika beträgt 0,493). Malawi liegt damit auf dem 164. von 177 Plätzen.

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 (%)	1992	1996	2004
	-	-	20,8
Anteil der Kinder unter 5 Jahren mit Untergewicht (%)	1992	2000	2004
	27,2	25,4	22
MDG 2: Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung			
Grundschulabschlussrate (%)	1991	2000	2005
	28,5	67,2	57,4
MDG 3: Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung der Rolle der Frauen			
Einschulungsverhältnis Mädchen/Jungen in der Grundschule (%)	1991	2000	2005
	0,84	0,96	1,02
Sitze im Parlament, die von Frauen eingenommen werden (%)	1990	2000	2007
	9,8	8,3	13,6
MDG 4: Senkung der Kindersterblichkeit			
Sterblichkeitsrate von Kindern unter 5 Jahren (auf 1.000 Lebendgeburten)	1990	2000	2005
	221	155	125
MDG 5: Verbesserung der Gesundheitsversorgung der Mütter			
Müttersterblichkeitsrate (auf 100.000 Lebendgeburten) ²	1990	1995	2000
	560	580	1800
MDG 6: Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten			
Anteil der 15- bis 49jährigen, die mit HIV leben (%)	1990	2003	2005
	-	14,2	14,1
MDG 7: Umweltschutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen			
Anteil waldbedeckter Flächen an der Landesfläche (%)	1990	2000	2005
	41,4	37,9	36,2
Anteil der Bevölkerung mit nachhaltigem Zugang zu einer verbesserten Wasserquelle/Sanitärversorgung (%)	1990	2000	2004
	40/47	-	73/61
MDG 8: Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft			
Schuldendienst als Prozentwert der Güter- und Dienstleistungsausfuhr	1990	2000	2005
	28	22,8	12,2
Telefon- / Internetnutzung (je 100 Personen)	1990	2001	2005
	0,31/-	0,92/0,19	4,13/0,41

Quelle: UN – Millennium Indicators Database

<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> [Zugriff am 15.04.2008]

c. Verschuldung

Im Dezember 2000 erreichte Malawi den *decision point*, das heißt Weltbank und IWF gewähren einen ersten Teilschuldenerlass und stellen einen weit gehenden Erlass nach Vorlage des PRSP in Aussicht. Der dadurch eingesparte Schuldendienst soll sich bis zum Jahr 2020 auf rund eine Milliarde US-Dollar summieren. Im Jahr 2006 erreicht Malawi als 20. Land den *completion point* im Rahmen der HIPC-Initiative, an dem der Schuldenerlass vollständig umgesetzt wird. Damit erlassen die Geber dem Land insgesamt 1,51 Milliarden US-Dollar Schulden (BMZ 2007).

d. Statistische Informationsquellen

Central Statistical Office

<http://www.nso.malawi.net/>

² Ermittelt nach der *direct sisterhood method*, bei der alle erwachsenen Schwestern befragt werden.

Weltbank Statistiken

<http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html>

6.2 Wichtige Dokumente

a. PRSP-Dokumente

The Government of Malawi (2006) [zit. als GoM 2006a]: Malawi Growth and Development Strategy (PRSP-II). From Poverty to Prosperity 2006-2011. Lilongwe
[http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Malawi-PRSP\(2006-2011\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Malawi-PRSP(2006-2011).pdf)
[Zugriff 08.01.2008]

IMF / IDA (2006): Malawi: Poverty Reduction Strategy Paper – Third Annual Progress Report – Joint Staff Advisory Note
http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1165869436599/cr06339_Malawi_PENDING.pdf [Zugriff 27.03.08]

The Government of Malawi (2006) [zit. als GoM 2006]: Malawi Poverty Reduction Strategy: Final Report 2004/2005 Annual Review Report, Lilongwe
http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Malawi_APR2_Jan2006_.pdf [Zugriff 01.02.08]

The Government of Malawi (2005) [zit. als GoM 2005a]: First Draft Malawi Growth and Development Strategy (PRSP-II) 2006/11 Volume Two, Lilongwe
<http://www.malawi.gov.mw/Economic%20Planning/EP&D%20Web%20Content/MPRSP-II%20Revised%20Volume%20Two.pdf> [Zugriff 1.4.08]

IMF / IDA (2005): Poverty Reduction Strategy—2003/04 Annual Progress Report Joint Staff Advisory Note
[http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Malawi_APR2-JSAN\(July22-2005\)PDF.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Malawi_APR2-JSAN(July22-2005)PDF.pdf) [Zugriff 27.03.08]

The Government of Malawi (2005) [zit. als GoM 2005]: Malawi Poverty Reduction Strategy 2003/2004 Annual Progress Report, Lilongwe
[http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Malawi_APR\(Feb-2005\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Malawi_APR(Feb-2005).pdf) [Zugriff 01.02.08]

IMF / IDA (2003): Malawi Poverty Reduction Strategy Paper – Progress Report Joint Staff Assessment
http://povlibrary.worldbank.org/files/Malawi_PRSP_APR_JSA.pdf

The Government of Malawi (2003) [zit. als GoM 2003]: The Annual Review of the Malawi Poverty Reduction Strategy 2002/03, Lilongwe
http://povlibrary.worldbank.org/files/Malawi_PRSP_APR.pdf

IMF / IDA (2002): Poverty Reduction Strategy Paper Joint Staff Assessment
http://povlibrary.worldbank.org/files/Malawi_JSA_PRSP.pdf [Zugriff 27.03.08]

The Government of Malawi (2002): Malawi Poverty Reduction Strategy Paper
http://poverty.worldbank.org/files/Malawi_PRSP.pdf

The Government of Malawi (2000): Republic Of Malawi Interim Poverty Reduction and Growth Strategy Paper – A Road Map, Lilongwe
<http://povlibrary.worldbank.org/files/malawi%20iprsp.pdf>

b. Weitere Dokumente

BMZ (2007): Situation und Zusammenarbeit mit Malawi
<http://www.bmz.de/de/Laender/partnerlaender/malawi/zusammenarbeit.html#t6> [Zugriff 17.04.08]

IMF (2006): World Bank and IMF Support Malawi's Completion Point under the Enhanced HIPC Initiative and Approve Debt Relief under the Multilateral Debt Relief Initiative. Press

Release No. 06/187 September 1, 2006

<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2006/pr06187.htm> [Zugriff 04.04.08]

HIPC Decision Point Document (2000)

<http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/DecisionPointDocuments/20250615/Malawi-E-DP.pdf>

Malawi: Non-Governmental Organisations Bill, 2000 [zit. als GoM 2000].

<http://www.sdn.org.mw/ngo/bill-2000/index.html> [Zugriff 03.04.08]

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

[http://www.countryanalyticwork.net/CAW/Cawdoclib.nsf/vewAfrica/9BC507FCDABE395985256E39006DD424/\\$file/259060MAIP075775.pdf](http://www.countryanalyticwork.net/CAW/Cawdoclib.nsf/vewAfrica/9BC507FCDABE395985256E39006DD424/$file/259060MAIP075775.pdf)

6.3 Literatur, Berichte und Analysen

Unter <http://www.eldis.org/africa/index.htm> (' Malawi) finden sich eine Reihe von Analysen und Berichten zu entwicklungspolitischen Aspekten in Malawi.

African Forum and Network on Debt and Development (Afrodad) (2005): The Politics of the MDGs and Malawi. A Critical Appraisal of the Global Partnership for Development (Goal 8).

<http://www.afrodad.org/downloads/publications/MDGs%20Malawi.pdf> [Zugriff 19.06.08]

Bamusi, Mavuto (2006): Broken Bridges: Gaps in Civil Society Participation in the Transition to the Second Malawi PRSP, Pretoria

<http://www.futureofaid.net/taxonomy/term/16?from=20> [Zugriff 10.04.08]

Bamusi, Mavuto (2006a): Establishing Linkages with Civil Society: The Case of Malawi Parliament and the Malawi Economic Justice Network, Johannesburg

http://www.sarprn.org.za/documents/d0002223/papers/SADC_MEJN_Bamusi_Nov2006.pdf [Zugriff 05.02.08]

Banda, Kelvin Kanswala (o.J.): The Malawi Experience Translating Principles into Results: Moving from PRSP-IP to Malawi Growth and Development Strategy (PRSP-II) [Der Autor war Assistant Chief Economist (Strategic Planning) des Ministry of Economic Planning & Development- (MEDP) Malawi].

www.aidharmonization.org/download/255613/Entebbe_Presentation_MALAWI_Nov_2005.ppt [Zugriff 08.04.08]

Bwalya, Edgar / Rakner, Lise et al (2004): Poverty reduction strategy processes in Malawi and Zambia. Forthcoming in Gould (ed.). Bergen / Norway. Internet version:

<http://www.cmi.no/publications/2004/rep/r2004-8.pdf>

Chimango, L.J. MP (2002): The Role of Parliament in the Implementation of the Poverty Reduction Strategy Paper. Paper presented at an FES conference in Lusaka in June 2002. (Der Autor ist Vorsitzender des Budget and Finance Committees im malawischen Parliament.)

http://www.sarprn.org.za/documents/d0000078/Malawi_PRSP.pdf

Chirwa, W.; Nyirenda, M. (2003): Consultation by helicopter: people's participation in policy making in Malawi (Christian Aid Policy Paper).

http://www.christianaid.org.uk/indepth/0304malawi/Consultation_by_helicopter.pdf

CSCQBE o.J. (Civil Society Coalition for Quality Basic Education): Budget Monitoring Exercise 2003. Lilongwe

http://www.sarprn.org.za/documents/d0000837/CS_Coalition_QualityBasicEducation.pdf

Ellis, Frank / Kutengule, Milton / Nyasulu, Alfred (2003): 'Livelihoods and rural poverty reduction in Malawi', World Development Vol. 31, No. 9, pp. 1495-1510, 2003. Kerninformationen:

<http://www.id21.org/society/s5cfe1g1.html>

Faiti, David (2005): Briefing Session on the PRSP-II Cresta Cross Roads Hotel, 16th December 2005 (Der Autor ist Minister des MEPD), Lilon.

<http://www.malawi.gov.mw/Economic%20Planning/speeches/mdgs-speech.htm> [Zugriff 04.04.08]

IDASA (2002): Civil Society Budget Groups and their Participation in the PRSP Process. Draft Synthesis Report Researched By The Africa Budget Project (ABP), IDASA. Capetown September 2002

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/civsocPRSP.pdf>

James, Rick (2002): 'What makes CSO coalitions effective? Lessons from Malawi', Occasional Papers Series No 38, International NGO Training and Research Centre (INTRAC). Kerninformationen: <http://www.id21.org/society/s8crj1g2.html>

Jenkins, Rob / Tsoka, Maxton (2004): Malawi. In: Booth, David (Hg.): Fighting Poverty in Africa. Are PRSPs making a difference? London 2004, S.119-152.

Eine vorläufige Version dieses Buchartikels ist als Forschungsbericht im Oktober 2001 auf der ODI-Webseite veröffentlicht worden:

http://www.odi.org.uk/pppg/poverty/publications/prsp_institution/ch5malawi.pdf

Kubalasa, Dalitso Kingsley (2004): PRSPs, a Positive Development from the Debt Cancellation Campaign? Paper presented at the Khanya College Winter School, Johannesburg, 4-11 July 2004

[http://www.sarprn.org.za/documents/d0000924/P1035-](http://www.sarprn.org.za/documents/d0000924/P1035-Kubalasa_PRSPs_DebtCancellation_July2004.pdf)

[Kubalasa_PRSPs_DebtCancellation_July2004.pdf](http://www.sarprn.org.za/documents/d0000924/P1035-Kubalasa_PRSPs_DebtCancellation_July2004.pdf)

Malawi Economic Justice Network (2006) [zit. als MEJN 2006]: Delivering the Promises: Making Public Services Accessible to the People - Service Delivery Satisfaction Survey III. <http://www.mejn.mw/> [Zugriff 01.02.08]

Malawi Economic Justice Network (2001): Position Paper on the Status of PRSP and Civil Society involvement in Malawi

http://www.jubilee2000uk.org/jmi/jmi-news/malawi_prsp.htm

Nezam, Taies (2007): Parliaments and Poverty Reduction Strategies. A Background Note, Paris

<http://siteresources.worldbank.org/EXTPARLIAMENTARIANS/Resources/BACKGROUND.pdf> [Zugriff 22.02.08]

McGee, Rosemary u.a. (2002): Assessing Participation in Poverty Reduction Strategy Papers: A Desk-Based Synthesis of Experience in Sub-Saharan Africa, Brighton <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/rr/rr52.pdf>

Sharkey / Dreger / Bhatia (2006): The Role of Legislatures in Poverty Reduction. Experience and Future Direction. Washington.

http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/The_Role_of_Legislatures_in_Poverty_Reduction_with_cover.pdf [Zugriff 01.02.08]

Painter, Genevieve (2002): Quality Participation In Poverty Reduction Strategies. Experiences from Malawi, Bolivia and Rwanda

<http://www.eurodad.org/articles/default.aspx?id=183>

Zuckerman, Elaine / Garrett, Ashley (2003): Do Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) address gender? A gender audit of 2002 PRSPs. A Gender Action Publication, 2003

<http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/genderactionPRSPGender120503.pdf>

6.4 Links zu beteiligten Akteuren

a. PRSP

Malawisches Finanzministerium

<http://www.finance.malawi.gov.mw/> (leider nicht aktuell)

Malawi Economic Justice Network (MEJN)

<http://www.mejn.org/> (leider nicht ganz aktuell)

b. Verschuldung

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

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

c. Zivilgesellschaft allgemein

Liste malawischer NGOs
<http://www.sdn.org.mw/ngo/ngo-mw-list.html>

Informationen zum "Council for Non-Governmental Organizations of Malawi" (CONGOMA)
<http://www.sdn.org.mw/~edsaidi/congoma3/introduction.htm>

University of Malawi
<http://www.chanco.unima.mw/rcentres.htm>

"Centre for Social Research" der University of Malawi
<http://www.csr.org.mw/>

Mzuzu University
<http://www.sdn.org.mw/webwshp/dkanjeza/>

Coordination Unit for the Rehabilitation of the Environment (CURE)
<http://chambo.sdn.org.mw/enviro/cure/>

Bericht über die "National Smallholder Farmer's Association of Malawi"
[http://wbln0018.worldbank.org/essd/essdext.nsf/16DocByUnid/7EB7411BD18C8B9885256BC00051B8B0/\\$FILE/WB%20Case%20Study%20-%20NASFAM.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/essd/essdext.nsf/16DocByUnid/7EB7411BD18C8B9885256BC00051B8B0/$FILE/WB%20Case%20Study%20-%20NASFAM.pdf)

Southern African Humanitarian Information Network
<http://www.sahims.net/>

Amnesty International / Malawi Informationen
<http://web.amnesty.org/library/eng-mwi/index>

d. Im Land aktive Geber / internationale Akteure

IMF
<http://www.imf.org/external/country/MWI/index.htm>

World Bank
<http://www.worldbank.org/afr/>

UNDP
<http://www.undp.org/dpa/coweblinks/index.html>

Verzeichnis von Entwicklungsorganisationen in Malawi
<http://www.devidir.org/files/Malawi.PDF>

6.5 Allgemeine Links, die auch Informationen zum Land bieten

Europäisches NGO-Netzwerk zur Entschuldung
<http://www.eurodad.org/>

Internationaler Währungsfonds
<http://www.imf.org/>

Weltbank
<http://www.worldbank.org>

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

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

Verfasser: Walter Eberlei / Aktualisierung Evelyn Chamberlain-Pfister
E-Mail: walter.eberlei@fh-duesseldorf.de
Stand: Juli 2008

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