

Mali

Zusammenfassung

Mali hat 2002 eine Armutsbekämpfungsstrategie vorgelegt, die bis 2006 implementiert werden soll. Ein erster Fortschrittsbericht wurde im April 2004 veröffentlicht. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft ist im Vergleich mit Ländern wie Tansania oder Uganda als schwach zu bezeichnen. Dies hängt zum einen eng mit der generellen Schwäche zivilgesellschaftlicher Organisation(en) in Mali zusammen. Zum anderen nehmen insbesondere die artikulierten NRO in der Hauptstadt eine sehr kritische Haltung zum PRS-Ansatz ein. Daraus folgen eher grundsätzliche Diskussionsbeiträge und offenbar weniger Alternativvorschläge, die sich konkret auf die PRS und deren Umsetzung beziehen.



2. Die Akteure: Wer ist beteiligt?

Der PRS-Prozess in Mali ist sehr deutlich von der Regierung dominiert, die ihr Vorgehen eng mit der Gebergemeinschaft abstimmt.

2.1 Staatliche Institutionen: Regierung und Parlament

Innerhalb der Regierung ist das Finanzministerium federführend (PRSP Abteilung). Linienministerien werden über Komitees und Arbeitsgruppen eingebunden.

Das Parlament war in der Entstehungsphase schwach beteiligt. Einige Ausschüsse wurden mit der Thematik befasst, das Plenum hat die Strategie verabschiedet. Seither spielt das Parlament aber keine Rolle mehr (z.B. im Monitoring).

2.2 Zivilgesellschaft

In Mali kann, wie in zahlreichen anderen afrikanischen Ländern, nicht von einer ausgeprägten Zivilgesellschaft gesprochen werden, gleichwohl aber von der Existenz

einer Vielzahl von nicht-staatlichen Organisationen. Ob diese eine breite Repräsentanz der Bevölkerung sicherstellen können, wird von manchen Beobachtern bezweifelt (vgl. Dante u.a. 2003, S.165 f.). Immerhin gibt es schon seit über 20 Jahren eine NRO-Dachorganisation, die CCA-ONG, die über 100 nicht-staatliche Organisationen zu ihren Mitgliedern zählt. Das Netzwerk beteiligte sich an der Entstehung der PRS (u.a. über einen Sitz in der Steuerungsgruppe). Berichten der Regierung zufolge sollen diese Organisationen auch im Monitoringprozess vertreten sein. Im Verlauf des PRS-Prozesses haben sich neben einigen NRO auch die Gewerkschaften sowie Handelskammern beteiligt. Insbesondere unabhängige Gewerkschaften gelten als einflussreich (vgl. Dante u.a. 2003, S.166-168).

Ein interessanter Versuch, eine breitere öffentliche Debatte über Strukturanpassung und Entwicklungsstrategien zu führen, ist das seit 2001 jährlich stattfindende *Forum des Peuples*, das jeweils parallel zum G-8-Gipfel stattfindet und im Juni 2004 über 700 TeilnehmerInnen hatte (siehe unten, "Weitere Dokumente").

2.3 Externe Akteure / Geber

Wie in allen PRS-Ländern sind die Geber auch in Mali sehr aktiv und über verschiedene Instrumente und Zugänge am Prozess beteiligt. Zu erwähnen ist, dass USAID den von CCA-ONG organisierten NRO-Konsultationsprozess 2001 finanzierte.

IWF und Weltbank sind an einer Stärkung der partizipative Prozesse in Mali nicht erkennbar interessiert: Ihre Stellungnahme zum ersten Fortschrittsbericht der Regierung, der kaum Aussagen zu Partizipation enthält, lobt die Regierung für den "breiten partizipativen Ansatz" (IMF / World Bank JSA 2004, S.1). Dass der Regierungsbericht zum Beispiel keinerlei konkrete Angaben über die Beteiligung der Zivilgesellschaft am PRS-Monitoring enthält (wie in anderen Ländern üblich), wird zum Beispiel verschwiegen.

3. Die Prozesse: Wann und wie wird beteiligt?

3.1 Partizipation in Analyse und Strategieentwicklung

Der Partizipationsprozess zum PRSP begann mit einem Nationalen Seminar in Bamako im Februar 2001, auf dem die Ergebnisse verschiedener Armutsstudien diskutiert wurden. In verschiedene thematische Arbeitsgruppen wurden sodann größere NRO einbezogen. Auch in verschiedenen Regionen wurden Workshops abgehalten, an denen auch eine Vielzahl von nicht-staatlichen Gruppen beteiligt waren.

Aufgrund des spärlichen Informationsflusses, der mangelnden Unterstützung der Arbeitsgruppen durch die Regierung und dem starken Zeitdruck, der auf dem Prozess lastete (Ziel: schneller Schuldenerlass), entschieden sich die NRO, parallel zu ihrer Beteiligung am offiziellen Prozess einen unabhängigen Konsultationsprozess zu initiieren. Die NRO-Dachorganisation CCA-ONG organisierte fünf regionale Workshops in Bamako, Koulikoro, Sikasso, Mopti und Ségou sowie eine nationalen

Veranstaltung. Das Ergebnis dieses Prozesses wurde dem Finanzminister übergeben. Allerdings war der Input der NRO relativ allgemein und grundsätzlich gehalten und entbehrte konkreter Vorschläge (Dante u.a. 2003, S.165-167). Er war offensichtlich von der Annahme geprägt, dass der PRS-Ansatz inhaltlich mit den alten Ansätzen der Strukturanpassung identisch sei.

3.2 Partizipation in der Umsetzung der Strategien

Die "erste Säule" des malischen PRSP will die "institutionelle Entwicklung und die Verbesserung von Regierungsführung und Partizipation" unterstützen. Der erste Fortschrittsbericht der Regierung aus dem Jahr 2004 macht allerdings deutlich, dass dem Aspekt zivilgesellschaftlicher Partizipation bislang keine besondere Beachtung geschenkt wurde. Abgesehen von indirekten partizipativen Effekten, die von der weiter betriebenen Dezentralisierung der Regierungsstrukturen ausgehen könnten, werden keinerlei Hinweise auf die Stärkung von Partizipation im ersten Umsetzungsjahr gegeben.

Es gibt ferner keine Informationen darüber, dass die verschiedenen Umsetzungsinstrumente der PRS - z.B. Sektorstrategien oder auch die jährlichen Haushaltsberatungen - nunmehr verstärkt partizipativ angelegt wären. Andererseits scheint es auch auf Seiten der Zivilgesellschaft bislang keine Bemühungen zu geben, sich intensiver der Aufgabe als "watchdog" der PRS-Umsetzung im jährlichen Haushalt zu widmen (Raffinot 2003, S.25)

3.3 Partizipation in Monitoring und Evaluierung

Im April 2004 legte die Regierung ihren ersten PRS-Fortschrittsbericht vor, der Auskunft über Strukturen und Inhalte der PRS-Implementierung in Mali gibt (Link zum Dokument siehe unten). Zwar verweist der Bericht auf partizipative Strukturen, auf deren Basis das Dokument entstanden sei, abgesehen von einem Hinweis auf 13 thematische Arbeitsgruppen wird dies in keiner Weise ausgeführt und belegt. Im gesamten Fortschrittsbericht taucht der Begriff "Zivilgesellschaft" nur ein einziges Mal am Rande auf. Auch einzelne NGOs oder das Netzwerk CCA-ONG werden nicht erwähnt.

In ihrer gemeinsamen Stellungnahme zum Fortschrittsbericht beten IWF und Weltbank diese unreflektierte und unkritische positive Einschätzung nach, wenn sie feststellen: "The Report was prepared through the same broad participatory approach adopted for preparing the PRSP itself. In particular, it draws on the work of 13 thematic working groups, each with broad-based representation, that address the implementation, monitoring and evaluation of the PRSP." Widersprüchlich: Wenige Seiten später regen die Washingtoner Institutionen dann selber die "Wiederbelebung" der thematischen Gruppen an (IMF / World Bank JSA 2004, S.1 u. S.8).

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

Strukturelle Verankerung gesellschaftlicher Partizipation: Dialogmechanismen zwischen Regierung und nicht-staatlichen Organisationen sind generell schwach. Dies gilt auch für den PRS-Ansatz. Vorgesehen sind thematische Arbeitsgruppen, an

denen NRO beteiligt sind. Auch in der Steuerungsgruppe, die für die Erstellung des PRSP koordinierend tätig war, hatten die NRO einen Sitz. Diese Gremien sind aber offenbar nach der Abschluss der Arbeiten am PRSP nicht oder kaum aktiv.

Rechtliche Basis partizipativer Prozesse: Die grundrechtlichen Voraussetzungen für Partizipation sind in Mali im Vergleich zu anderen afrikanischen Ländern durchaus nicht schlecht. In Mali gibt es z.B. ein hohes Maß an Pressefreiheit, insbesondere die unabhängigen Radiostationen werden auch von größeren Teilen der Bevölkerung gehört (vgl. Dante u.a. 2003, S.167 f.). Wahlen sind nach Ansicht von Beobachtern fair und frei, Regierungswechsel durch Wahlen möglich (z.B. 2002). Vereinbarungen hinsichtlich der Rolle und der Rechte der Zivilgesellschaft im PRS-Prozess liegen jedoch nicht vor. Zivilgesellschaftliche Organisationen kritisieren die schwache strukturelle und rechtliche Verankerung der Partizipation im PRS-Prozess (vgl. Doumbia 2003).

Legitimität beteiligter gesellschaftlicher Akteure: Das Netzwerk CCA-ONG verfügt aufgrund seiner breiten Basis und langjährigen Geschichte über eine deutliche Legitimation als zivilgesellschaftlicher Akteur. Gleichwohl stellt sich die Frage der Repräsentanz. Die gebildete Elite des Landes (im Gegensatz zu der großen Bevölkerungsmehrheit mit sehr niedrigem Bildungsstatus) dominiert sowohl die Regierung als auch die nicht-staatlichen Organisationen, schlussfolgern Dante u.a. in ihrer Studie (2003, S.166).

Handlungsfähigkeit gesellschaftlicher Akteure: Die schwachen Ressourcen zivilgesellschaftlicher Akteure begrenzen ihren Handlungsradius prinzipiell, dies zeigte sich auch im PRS-Prozess. Eine große Schwäche besteht offensichtlich darin, präzise und "politikfähige" Vorschläge zu machen.

5. Gesamtbewertung

In Mali kann gegenwärtig nicht von einem überzeugenden partizipativen PRS-Prozess gesprochen werden. Die Beteiligung von nicht-staatlichen Organisationen ist bislang schwach.

Die strukturellen Voraussetzungen für eine Ausweitung partizipativer Ansätze sind allerdings nicht grundsätzlich schlecht: Nach einem demokratischen Transitionsprozess in den 1990er Jahren werden politische Grundrechte heute als gesichert angesehen. Unabhängige Medien unterstützen gesellschaftliche Debatten. Das Netzwerk CCA-ONG verfügt über eine breite Basis. Gleichwohl: Die Selbstorganisation der Zivilgesellschaft wird noch Jahre benötigen, um als einflussreicher Akteur auftreten zu können. Voraussetzt würde dies auf Seiten der Zivilgesellschaft auch eine stärkere Verbindung der bisher dominierenden Grundsatzdebatten mit einem stärkeren Engagement innerhalb konkreter politischer Prozesse (z.B. Budgetberatungen).

Wenig förderlich für eine stärkere Einbindung der Zivilgesellschaft ist das offensichtliche Desinteresse von IWF und Weltbank an einer Stärkung von partizipativen Strukturen (vgl. z.B. die im Juli 2004 veröffentlichte Stellungnahme zum 1. Fortschrittsbericht der Regierung). Die Haltung der Bretton-Woods-Institutionen unterstützt die regierungslastige technokratische Abwicklung von

Ansätzen der Armutsbekämpfung und ist kontraproduktiv für eine breite gesellschaftliche Beteiligung (von *empowerment* ganz zu schweigen).

6. Service

6.1 Statistik

Verschuldung

- Auslandsverschuldung gesamt: 1,5 Mrd. US-Dollar (2004)
- Der Anteil des öffentlichen Schuldendienstes an den Exporterlösen wird vom IWF für 2004 mit 6,0 Prozent prognostiziert.
- Status im Rahmen der HIPC-Initiative: Der HIPC Completion Point wurde 2003 erreicht.

Statistische Informationsquellen:

Statistische Übersicht: <http://www.african-web.org/mali/>

UNDP Büro im Land - <http://www.ml.undp.org/>

Weltbank Statistiken

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

6.2 Wichtige Dokumente

a. PRSP-Dokumente

PRSP (Februar 2003): http://poverty.worldbank.org/files/Mali_PRSP.pdf

1. Fortschrittsbericht (April 2004):

http://poverty.worldbank.org/files/Mali_PRSP_APR.pdf

IMF / World Bank: Joint Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report. Prepared by the Staffs of the International Development Association and the International Monetary Fund. Washington D.C., May 2004:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04183.pdf>

b. Weitere Dokumente

Mali - Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding (Bamako, May 20, 2004) (Voraussetzung für ein neues Abkommen mit dem IWF).

<http://www.imf.org/external/np/loi/2004/mli/01/index.htm>

Declaration of Peoples' Forum, Kita (Mali), 6th-10th June, 2004

<http://www.agirici.org/HTML/PRESSE/PDF/Mobilisation/D%E9claration%20Kita%20english.pdf>

6.3 Literatur, Berichte und Analysen

Dante, Idrissa / Gautier, Jean-Francois / Marouani, Mohamed Ali / Raffinot, Marc (2003): Mali. In: Booth, David (Hg.): Fighting Poverty in Africa. Are PRSPs making a difference? London, S.153-186. Eine frühe Fassung dieser Analyse findet sich im Web: http://www.odi.org.uk/pppg/publications/papers_reports/spa/ch6mali.pdf

Doumbia, Bakary (2003): Qualité de la participation de la société civile au Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), NEPAD et accords de cotonou. Les conditions d'une bonne participation. Bamako
<http://www.penserpouragir.org/article66.html>

Raffinot, Marc u.a. (2003): Results-Oriented Public Expenditure: Case Study of Mali. (= Overseas Development Institute, Working Paper 206). London
http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp206_web.pdf

6.4 Links zu beteiligten Akteuren

PRSP

Comité de Coordination des Actions des ONG au Mali (CCA-ONG)
<http://www.malipages.com/ccaong/presentation.asp>

Zivilgesellschaft allgemein

<http://www.penserpouragir.org/>

<http://www.saprin.org/mali/mali.htm>

Informationen zum Thema Demokratie und Good Governance

http://www.dial.prd.fr/dial_evenements/dial_eve_gouvernance_bamako.htm

Presse / Informationsdienste

<http://www.maliweb.net/>

6.5 Allgemeine Links, die auch Informationen zum Land bieten

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>

Weltbank

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

Pariser Club

<http://www.clubdeparis.org>

Deutsche Entschuldungskampagne

<http://www.erlassjahr.de>

Verfasser: Walter Eberlei
Stand: Oktober 2004
www.prsp-watch.de
PRSP-WATCH © INEF / VENRO, 2004