

Nepal

1. Zusammenfassung

Die nepalesische Regierung legte IWF und Weltbank im Jahr 2003 eine Vollversion ihrer Armutsbekämpfungsstrategie (Full-PRSP) vor. Zwei Jahre später (2005) veröffentlichte sie den ersten Fortschrittsbericht, dem 2006 zwei weitere folgten¹.

Von unabhängiger Seite wird bestätigt, dass (zivil-) gesellschaftliche Akteure – den Auflagen von IWF und Weltbank entsprechend – in die Erstellung der Strategie involviert wurden. Nach Angaben der Regierung werden Akteure des Privatsektors, Nichtregierungsorganisationen (NRO) und lokale Gruppen in die Implementierung einbezogen. Eine Beteiligung im Bereich des Monitoring ist zwar geplant, jedoch bislang nicht umgesetzt worden.

Nepal (zuvor ein hinduistisches Königreich, in dem über zehn Jahre ein bewaffneter Konflikt mit aufständischen Maoisten herrschte) wurde Mitte 2006 durch Parlamentsproklamation zu einem säkularen Staat erklärt. Der initiierte Friedensdialog wurde Ende 2006 mit einem Friedensabkommen besiegelt. Zurzeit wird das Land von einer Übergangsregierung geführt, im April 2008 fanden weitgehend faire und freie Parlamentswahlen statt, aus denen die Maoisten – auch wenn sie die absolute Mehrheit verfehlten – als Sieger hervorgingen. Wie beziehungsweise ob der PRS-Prozess fortgesetzt werden wird, bleibt somit abzuwarten. Sicher ist, dass der langjährige Konflikt auf die Handlungsfähigkeit zivilgesellschaftlicher Akteure erhebliche Wirkung hatte: Zwischenzeitlich habe er sie verstummen lassen und zu einem gewissen Grad immobilisiert (EED / FES / GTZ / Miserior / SEQUA 2005, S. 28). In jüngster Zeit hat sich allerdings eine politische Kultur entwickelt, in der auch Nichtregierungsorganisationen einen Platz finden (EED 2006, S. 1 f.).



2. Die Akteure: Wer ist beteiligt?

2.1 Staatliche Institutionen: Regierung und Parlament

Die Steuerung des Prozesses zur Erarbeitung des Strategiepapiers oblag der Nationalen Planungskommission (*National Planning Commission – NPC*). Diese Leitungskommission legte – in Konsultation mit dem Finanzministerium (*Ministry of Finance*) – auch den übergreifenden Ressourcenrahmen für die Pläne, die Sektorallokationen und die Leitlinien für die Erarbeitung von Sektorprogrammen fest. Die formale Verantwortung für die Entwicklung von Sektorprogrammen kam den Linienministerien zu, deren Ministern die Leitung der jeweiligen technischen Komitees (*technical committees*) übertragen wurde (Gov. 2003, S. 5 f.).

Ferner war der Nationale Entwicklungsrat (*National Development Council – NDC*) involviert, dessen Mandat die Beratung bei wichtigen Grundsatzthemen und die Erstellung von Ent-

¹ Die PRS-Dokumente wurden von unterschiedlichen Regierungen erstellt. Seit Aufnahme des nepalesischen PRS-Prozesses fanden bislang jährlich Regierungswechsel statt – so ist auch aktuell (2008) ein Regierungswechsel im Gange (für nähere Informationen siehe beispielsweise: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Nepal/Innenpolitik.html>).

wicklungsplänen beinhaltet (ILO 2003). Der Rat setzt sich aus Regierungs- und Parlamentsmitgliedern, Vertretern der Privatwirtschaft, Repräsentanten von Gewerkschaften, der Wissenschaft, nationaler NRO und gemeindebasierter Gruppen zusammen (Gov. 2003, S. 5).

Parlamentarier wurden darüber hinaus insofern in den Prozess involviert, als dass sie im Vorfeld der Erstellung des Strategiepapiers zu einem separaten konsultativen Treffen eingeladen wurden (ebd., S. 7).

2.2 Zivilgesellschaft

Wie eingangs erwähnt, litt die Zivilgesellschaft stark unter dem langjährigen Konflikt. Menschenrechtsaktivisten, Entwicklungshelfer und Journalisten waren Zielscheibe beider Konfliktparteien (der Regierung und der Maoisten). Hunderte wurden inhaftiert, gefoltert und ermordet. So entstand eine Situation, in der es erheblicher Courage bedurfte, sich für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Frieden einzusetzen oder in der Entwicklungsarbeit zu engagieren. In den vergangenen Jahren, so konstatierten namhafte Entwicklungsorganisationen noch 2005, sei „an environment of fear“ entstanden und habe „almost immobilised the civil society“ (EED / FES / GTZ / Miserior / SEQUA 2005, S. 28). Inzwischen scheint sich jedoch eine politische Kultur entwickelt zu haben, in der auch Nichtregierungsorganisationen einen Platz finden (EED 2006, S. 1 f.). Die Zahl dieser Organisationen ist innerhalb der letzten Jahre kontinuierlich und signifikant gestiegen. Der *Social Welfare Council* (SWC – die Behörde, die für die Registrierung von NRO zuständig ist) registrierte 2006 19.944 NRO, von denen 6.519 in der Hauptstadt *Kathmandu* ansässig waren (Subedi 2006, S. 54).

In den PRS-Prozess sind zivilgesellschaftliche Vertreter neben ihrer Einbeziehung im Rahmen von Konsultationstreffen über ihre Mitwirkung im Nationalen Entwicklungsrat involviert worden. Demnach wurden sie auch an der Beratung zu Grundsatzthemen sowie der Erstellung von Entwicklungsplänen beteiligt, wobei die Rahmenbedingungen zu bedenken sind, unter denen eine Mitwirkung während der Anfangsjahre des PRS-Prozesses stattfand.

Die *Association of internationale NGOs in Nepal* (AIN) – ein 1994 gegründetes informelles Netzwerk internationaler NRO, das inzwischen mehr als 50 Organisationen unter seinem Dach beherbergt und sein Engagement auf benachteiligte Menschen konzentriert – betont, internationale NRO spielten in Nepals Entwicklungssektor seit über 50 Jahren eine wichtige Rolle. Dementsprechend bestünde auch hinsichtlich ihrer kontinuierlichen Partizipation im Rahmen von PRS-bezogenen Programmen keinerlei Zweifel. Ihre Programme würden auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene in Kooperation mit der Regierung, Netzwerken, NRO, *Community based Organizations* (CBO) und Nutznießergruppen umgesetzt – mit ihren Aktivitäten ergänzten sie die Rolle der Regierung im Entwicklungsbereich (AIN 2005, S. 1, 2, 12, 18, 7).

2.3 Weitere Akteure

Neben Vertretern der Zivilgesellschaft sind auch Repräsentanten der Privatwirtschaft über den Nationalen Entwicklungsrat in den Prozess eingebunden worden, der zur Erstellung der PRS führte. Zudem nahmen Vertreter aller Gewerkschaftsverbände am Prozess teil.

In Nepal existieren drei registrierte nationale Gewerkschaftsverbände: der *Nepal Trade Union Congress* (NTUC), der *General Federation of Nepalese Trade Unions* (GEFONT) und der *Democratic Confederation of Nepalese Trade Unions* (DECONT). Darüber hinaus sind verschiedene nicht registrierte Verbandszentren im Land verortet (Kyloh o. J., S. 35). All diese Organisationen partizipierten bereits an einem Informationstreffen zum I-PRSP, das von der *International Labour Organization* (ILO) initiiert wurde (ebd., S. 33; NTUC 2007, S. 2 f.)². Vor allem NTUC und GEFONT sollen im Zuge der PRS-Konsultationen der letzten Jahre intensiv zusammengearbeitet haben (Kyloh, o. J., S. 35).

² Zur Einbindung der ILO kam es infolge einer Anfrage der Generaldirektoren von IWF und Weltbank (Ende 1999); die ILO sollte einen Beitrag zum PRS-Prozess in fünf Ländern leisten – darunter Nepal. Berichtet wird allerdings, dass sich Teile der Regierung und Gebergemeinschaft nur schwer mit diesem Gedanken anfreunden konnten, weshalb die Einbindung der ILO nicht reibungslos verlief (Kyloh o. J., S. 33, 35).

2.4 Externe Akteure / Geber

Im Rahmen von Entwicklungshilfeleistungen internationaler Organisationen an Nepal ist auch Deutschland maßgeblich involviert (Auswärtiges Amt 2008). Darüber hinaus ist Deutschland, nach Japan und Großbritannien, Nepals drittgrößter bilateraler Geber (Nepal ist ein Schwerpunktland der deutschen Entwicklungszusammenarbeit). Als Folge des bewaffneten Konflikts musste die Entwicklungszusammenarbeit in einigen Gebieten zeitweise unterbrochen werden (ebd.; BMZ 2008). Nachdem die nepalesische Regierung das Friedensabkommen abgeschlossen hatte, fasste die Bundesregierung den Beschluss, die Entwicklungszusammenarbeit mit Nepal auszuweiten – womit sie zur Überwindung der Folgen des Bürgerkriegs beitragen möchte. In diesem Sinne wurde dem Land für 2006 und 2007 eine Gesamtsumme von 36,6 Millionen Euro zugesichert (ebd.).

Mit Blick auf die unmittelbare Einbeziehung der Geber in den Prozess zur Erarbeitung des PRSP wird darauf verwiesen, dass der letzte Entwurf des Strategiepapiers im Rahmen des Nepalesischen Entwicklungsforums (*Nepal Development Forum* – im Februar 2002) debattiert wurde (IWF / IDA 2003, S. 3).

3. Die Prozesse: Wann und wie wird beteiligt?

3.1 Partizipation in Analyse und Strategieentwicklung

Das nepalesische PRSP, das lokal unter dem Titel „*The Tenth Plan*“ bekannt ist, schließt an neun Fünf-Jahrespläne an, die in den vergangenen Jahrzehnten vorgelegt wurden, und die unter anderem auch auf die Armutsthematik Bezug nahmen. Insofern stellt die Anfertigung regelmäßiger Entwicklungspläne kein neues Unterfangen für die Regierung dar. Zur Erarbeitung eines neuen Plans wurde zunächst ein Entwurf angefertigt (üblicherweise auf der Basis einer Zwischenbilanz des aktuellen Strategiepapiers). Dieser Entwurf, der bereits weit reichende Leitlinien, Ziele und eine Kalkulation des Ressourcenumfangs beinhaltete, wurde dann durch den Nationalen Entwicklungsrat anerkannt und anschließend von Seiten der Nationalen Planungskommission und des Kabinetts diskutiert und genehmigt (Gov. 2003, S. 5). Allerdings verweist die Regierung im „*Zehnten Plan*“ darauf, dass die vorausgegangenen Pläne deutliche Schwächen aufweisen. So habe es sich bei der Erstellung der Dokumente in der Regel um „*top-down*“-Prozesse gehandelt, die nur wenig Partizipation von Mitarbeitern der Lokalregierungen, Bedürftigen, zivilgesellschaftlichen Vertretern und Entwicklungspartnern beinhalteten. Die dort festgeschriebenen Ziele seien im Hinblick auf die zur Verfügung stehenden Ressourcen und Implementierungskapazitäten zu ambitioniert gewesen. Darüber hinaus hätten sie unter anderem Mechanismen des Monitoring und der Evaluierung nur unzureichend fokussiert. Anhand des PRSP werde deutlich, dass die Regierung erhebliche Bemühungen unternommen habe, um diese Defizite zu beheben. Mit dem PRSP sei ein partizipativer Ansatz verfolgt worden, der eine Annäherung an einen „*bottom-up*“-Ansatz darstelle. Es sei das Ergebnis eines über zwei Jahre andauernden, landesweiten Konsultationsprozesses, dessen Beiträge zur Abrundung der zugrunde gelegten Ziele, Maßnahmen, Politiken und Programme beigetragen hätten. Als das Produkt eines im hohen Maße partizipativen Prozesses könne das PRSP einen stärkeren Grad an *country ownership* und Akzeptanz für sich beanspruchen als seine Vorgänger (Gov. 2003, S. 5 f.). Für die Erstellung des PRSP sei unter anderem ein I-PRSP angefertigt worden, das IWF und Weltbank allerdings nicht offiziell vorgelegt worden sei (ebd., S. 6).

Laut Regierungsangabe wurden im Rahmen des Prozesses zur **I-PRSP-Erstellung** fünf Konsultationen abgehalten: Drei öffentliche Konsultationen, die in der Zeitspanne von August bis September 2000 in Ost-, West- und Zentralnepal absolviert wurden und die Repräsentanten aus allen 75 Distriktentwicklungskomitees (*District Development Committees* – DDC) einbezogen haben. An diesen Konsultationen nahmen vornehmlich Vorsitzende oder stellvertretende Vorsitzende der Distriktentwicklungskomitees, Bürgermeister, Mitglieder von Parteien, Repräsentanten des Privatsektors, Akademiker, Vertreter von NRO und CBO, sozial benachteiligter Schichten, ethnischer Minderheiten und Frauen teil. Zwei Konsultationen, die ausschließlich Frauengruppen offen standen, wurden von September bis Oktober 2000 in

Ost- und Westnepal durchgeführt. Im Zuge der Konsultationstreffen wurden den Teilnehmern kurze Papiere präsentiert, über die anschließend in den Gruppen diskutiert wurde. Ferner bestand für die Teilnehmer die Möglichkeit durch das Ausfüllen von Fragebögen Anmerkungen einzubringen. Die Regierung beschreibt die Diskussionen als offene Debatten über die Ausprägungen und Ursachen von Armut, über Armutsreduktionsstrategien, die Gründe für deren unbefriedigende Implementierung und über Maßnahmen zur Sicherstellung der Geschlechtergerechtigkeit (ebd., S. 6 f.).

Ähnliche Konsultationen wurden den Schilderungen der Regierung zufolge im Rahmen der **Erstellung des PRSP** abgehalten: Demnach unternahm die Regierung im Juni 2001 fünf regionale Konsultationen, an denen jeweils 60 bis 80 Interessenvertreter partizipierten. Die Teilnehmerschaft setzte sich dabei aus Repräsentanten der Regierung und Wissenschaft, des Privatsektors, von NRO und CBO, ethnischer Minderheiten, abgelegener Gemeinden und Regionen sowie Vorsitzenden beziehungsweise stellvertretenden Vorsitzenden der Entwicklungskomitees zusammen. Angesichts der Notwendigkeit zur Erarbeitung regelmäßiger Distriktentwicklungspläne und zur Identifizierung von Verknüpfungsmöglichkeiten der Distriktentwicklungspläne mit dem nationalen Plan, organisierte die Regierung in Zusammenarbeit mit dem Verband der nepalesischen Distriktentwicklungskomitees (*Association of District Development Committees of Nepal*) im Oktober 2001 eine Diskussionsrunde mit den Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden aller 75 Distrikte des Landes. Darüber hinaus wurde ein separates konsultatives Treffen für Parlamentarier organisiert, das von Regierungsseite allerdings nicht weiter kommentiert wurde. Der Entwurf des PRSP wurde anschließend, basierend auf den Ergebnissen dieser Konsultationen, fertig gestellt und dem Nationalen Entwicklungsrat zur Kommentierung und Bewilligung vorgelegt. In diesem Zusammenhang führt die Regierung aus, dass es durchaus möglich sei, dass der politische Konflikt den Konsultationsprozess in einigen Teilen des Landes (konkret in der westlichen Region) beschnitten habe. Es sei jedoch beabsichtigt, den Konsultationsprozess künftig auszuweiten und alle wichtigen Interessenvertreter aus dieser Region einzubinden (ebd., S. 7 f.).

In ihrer Stellungnahme zum PRSP messen IWF und Weltbank der Abkehr von der traditionellen, zentralistischen Planung durch das Nationale Planungskomitee einen hohen Stellenwert bei. Ihrer Einschätzung nach demonstrierte der Prozess zur Erarbeitung des PRSP Offenheit der Regierung gegenüber den Beiträgen der Interessenvertreter. Allerdings werde im PRSP nur begrenzt geschildert, wie die inhaltliche Überarbeitung des Strategiepapiers als Ergebnis der Konsultationen vonstatten ging. Empfehlenswert sei eine Reaktivierung und Institutionalisierung von Mechanismen für weiterführende Konsultationen in den kommenden Jahren (IMF / IDA 2003, S. 3).

In einem Dokument der ILO (Kyloh o. J., S. 32) wird im Hinblick auf das PRSP folgendes Resümee gezogen: Es beinhalte eine Vielzahl positiver Aspekte, allerdings reflektiere es die Anmerkungen der Gewerkschaften und den Rat der ILO nicht vollständig. In den für die Gewerkschaften wesentlichen Bereichen, wie Arbeitsrecht und Arbeitsmarktreformen, wirke der anvisierte Ansatz unausgewogen. Das PRSP scheine eine simplifizierte und unilaterale De-regulierung des existierenden Arbeitsrechts und der Institutionen des Arbeitsmarktes zu fördern. Die Nichteinbindung von Partnern in einen transparenten, fairen Arbeitsreformprozess sei politisch naiv und könne zu Streik oder anderen Formen des Protestes führen und somit erstrebenswerte Aspekte der Wirtschaftstrategie unterminieren. Andere strittige Vorschläge, wie Privatisierung und weit reichende Einschnitte im Öffentlichen Dienst, seien im PRSP und der gemeinsamen Stellungnahme von IWF und Weltbank stark hervorgehoben. Diese Reformen stünden allerdings bereits seit mehreren Jahren auf der politischen Agenda, hätten jedoch wenig realen Fortschritt bewirkt. Dass das PRSP danach strebe, den Privatisierungsprozess voranzutreiben, belege folgender Auszug des Strategiepapiers: „As per liberal economic policy, the government will gradually reduce its role in economic activities (...) such as investments in social and economic infrastructure and service delivery“. Bedauerlicherweise, so Kyloh (ebd., S. 42), seien die Bedenken der Gewerkschaften im Hinblick auf Privatisierung sowohl im PRSP als auch in der gemeinsamen IWF- und Weltbank-Stellungnahme schlicht ignoriert worden.

3.2 Partizipation in der Implementierung der PRS

Im PRSP unterstreicht die Regierung, es bedürfe einer effektiven Strategieimplementierung, um in ländlichen Gebieten eine bessere Bereitstellung von Dienstleistungen sicherstellen zu können. Um dies trotz des limitierten Budgets leisten zu können, strebe sie eine stärkere Einbeziehung nationaler wie internationaler NRO, CBO und des Privatsektors an (Gov. 2003, S. 55). Überhaupt sei geplant, so die Angabe im 2005er Fortschrittsbericht, mehr Projekte über die Umsetzung von *bottom-up*-Planungsprozessen und die Partizipation der Programmnutznießer zu implementieren (Gov. 2005, S. 61). Von unabhängiger Seite (AIN 2005, S. 7) wird konstatiert, das PRSP stütze sich massiv auf Vertreter des Privatsektors, von NRO und CBO, um wirtschaftliche Aktivitäten, Infrastrukturentwicklung und die Bereitstellung von Dienstleistungen zu verwirklichen.

Ein Ansatz, der sich auch im so genannten *Poverty Alleviation Fund* (PAF) widerspiegelt, mit dem die Regierung die Umsetzung bestimmter armutsreduzierender Programme voranbringen möchte (finanziert wird PAF aktuell von der Regierung und der Weltbank). Geplante Interventionen sollen dabei zunächst umfassend diskutiert werden. An den Diskussionen sollen Repräsentanten gemeindebasierter Organisationen und Vertreter von Lokalregierungen ebenso teilhaben wie die breite Öffentlichkeit. Davon verspricht sich die Regierung – nach eigener Darstellung – das Prinzip der *country ownership* und die Implementierung der Programme sicherstellen zu können. Über PAF wird, so die Einschätzung der Regierung, in zunehmendem Maße auf NRO und CBO als Unterstützungsgruppen der eigentlichen Zielgruppe zurückgegriffen (Gov. 2003, S. 58); auch im 2005er Fortschrittsbericht wird darauf verwiesen, dass PAF eingesetzt werden soll, um NRO- / CBO-Aktivitäten zu unterstützen (Gov. 2005, S. 51). PAF verfolge einen bedarfs- und gemeindebasierten Armutsbekämpfungsansatz, bei dem den betroffenen Gemeinden volle Entscheidungsfreiheit bei der Erarbeitung, Implementierung und Handhabung ihrer Subprojekte eingeräumt werde. Zu den Zielgruppen, die über den PAF bedient würden, gehörten besonders arme Menschen, Frauen, *Dalits* (bezeichnet eine spezifische Bevölkerungsgruppe des nepalesischen Kastensystems) und *Janajatis* (ethnische Minderheitengruppen – Gov. 2006, S. 57). Gemäß dem 2006er Fortschrittsbericht wurden über diesen Fonds Programme in 196 Dorfentwicklungskomitees (*Village Development Committees* – VDC) umgesetzt, wodurch 582 gemeindebasierte Organisationen mobilisiert wurden. Die Hauptursachen für den Erfolg von PAF sieht die Regierung in der unmittelbaren Finanzierung und der Selbstbestimmung der Gemeinden bei der Auswahl der Aktivitäten begründet. Als weitere Gründe benennt sie die rasche Programmimplementierung und Sichtbarkeit des schnellen Erfolgs (Gov. 2006, S. 56). Das *PRSP Resource Center* weist allerdings darauf hin, dass die Budgetallokationen für lokale Entwicklung in 2007 nicht einmal zur Hälfte ausgegeben werden konnten, da es an entsprechenden Mechanismen fehle, um lokale Behörden zu managen (PRSP Resource Center 2007 zit. nach Kantipur daily reports). Kritik wird auch vom Spitzenverband der nepalesischen Gewerkschaften (NTUC) geübt. Dieser konstatiert, dass die Verknüpfung zwischen der PRS und dem Haushaltsplan schwach sei (NTUC 2007, S. 3). Ein Umstand, der insofern gravierend ist, als das der Haushalt das wichtigste Strategieimplementierungsinstrument darstellt.

Ein nennenswertes Programm, das in Nepal Umsetzung findet, ist das „*Decentralised Action for Children and Women*“ (DACA-W)-Programm. Das Programm wird von UNICEF in 23 Distrikten unterstützt und fokussiert hauptsächlich auf Frauen und Kinder. Ziel des Programms ist es, zu demonstrieren, wie die Planung auf lokaler Ebene und die Partizipation von Bürgern im Rahmen von Entscheidungsfindungsprozessen dazu beitragen können, die lokale Handlungsfähigkeit zu erweitern (Gov. 2006, S. 61 f.). Wichtig zu wissen ist, dass die Situation der nepalesischen Frauen eine der weltweit schlechtesten ist, zum politischen Leben haben sie so gut wie keinen Zugang (EED 2006, S. 1).

3.3 Partizipation in Monitoring und Evaluierung (M&E)

Im 2005er Fortschrittsbericht führt die Regierung an, dass Methoden des partizipativen Monitorings das Makro-Monitoringsystem auf unterschiedlichen Ebenen ergänzen sollen. Partizipatives Monitoring soll also als Teil des Armutsmonitoring- und Analysesystems (*Poverty Monitoring and Analysis System* – PMAS) institutionalisiert werden. Gedacht sei an partizipa-

tive Monitoringinstrumente wie die so genannten *citizens' report cards*, *social audits*, Budgetbewertungen durch zivilgesellschaftliche Gruppen aber ebenso an parlamentarische Überprüfungen von Programmen und der Leistungsfähigkeit von Politiken (Gov. 2005, S. 66). Festzustellen ist allerdings, dass die Regierung – zumindest während der ersten drei Jahre – keine Anstrengungen unternahm, ihren guten Vorsätzen auf diesem Gebiet auch Taten folgen zu lassen: So betont Eberlei (2005, S. 5), es seien keine Anstrengungen erkennbar, gesellschaftliche Vertreter im Rahmen des Monitoring einzubinden. Ein Umstand, den auch der Spitzenverband der nepalesischen Gewerkschaften (NTUC) ein Jahr später noch moniert: „Monitoring and evaluation is not a ‚live issue‘ in Nepal right now, (...). Vague commitments to participatory monitoring are being suggested but not yet put to practice.“ (NTUC 2007, S. 3). Ob sich dies inzwischen geändert hat, ist nicht verifizierbar. Unabhängige M&E-Bemühungen wurden allerdings von der *Association of international NGOs in Nepal* (AIN) unternommen. Akteure dieses Zusammenschlusses fertigten einen Bericht an, in dem das Entwicklungsbudget in Relation zur PRS, der Beitrag von AIN zum Entwicklungsbudget und im Rahmen von PRS-bezogenen Programmen analysiert wurden (AIN 2005).

Im Hinblick auf die **Verknüpfung der PRS mit den Millennium Development Goals (MDG)**, lässt sich konstatieren, dass im PRSP nur sehr allgemein auf die Millenniumsziele Bezug genommen wird. Beim Vergleich der im Dokument enthaltenen Indikatorenmatrix mit der offiziellen Indikatorenliste der UN wird allerdings deutlich, dass alle MDG integriert wurden. Sie enthält Programme zur Herstellung von Ernährungssicherheit (*MDG 1*, Gov. 2003, S. 88, 103), die Einschulungsrate soll durch einen erleichterten Zugang zu Bildung optimiert und die Bildungsqualität erhöht werden (*MDG 2*, ebd., S. 104). Anvisiert ist, die Einschulungsrate von Mädchen und den Anteil der Frauen, die des Lesens und Schreibens mächtig sind, auszubauen. Ferner spiegelt sich hier das Ziel wider, den Anteil der Frauen, die sich politisch betätigen, auszuweiten (*MDG 3*, ebd., S. 104, 111). Programme zur Reduktion der Kinder- und Müttersterblichkeit (*MDG 4 / 5*, ebd., S. 106) wurden ebenso aufgenommen wie Programme zur Eindämmung übertragbarer Krankheiten wie HIV / Aids (*MDG 6*, ebd., S. 107) und zur Verbesserung von Trinkwasser und Sanitäreinrichtungen (*MDG 7*, ebd., S. 108). Abschließend ist anzuführen, dass Programme zur Verbesserung des Zugangs zu Telekommunikation enthalten sind (*MDG 8*, ebd., S. 100). In ihrer gemeinsamen Stellungnahme geben IWF und Weltbank (2006, S. 6) – kommentarlos – die im 2005er Regierungsbericht getätigte Aussage wieder, Nepal könne es möglicherweise schaffen alle MDG zu realisieren, ausgenommen die Ziele, die sich auf Grundschulbildung und die Bekämpfung von HIV / Aids bezögen. Den Angaben des *Department for International Development* (DFID) Nepal zufolge ist dies eine zu optimistische Schätzung. Prognostiziert wird hier vielmehr, dass Nepal vier der acht Millenniumsziele erreichen könne – und zwar jene Ziele, die sich auf die Reduktion von Armut und Hunger, auf Geschlechtergerechtigkeit, die Eindämmung der Kindersterblichkeit und die Bekämpfung gefährlicher Krankheiten (Tuberkulose) bezögen (DFID Nepal 2007). Mit Blick auf die Verknüpfung der nationalen Armutsstrategie mit ihrem übergeordnetem Entwicklungsrahmen moniert der Spitzenverband der nepalesischen Gewerkschaften (NTUC), eine „(...) disconnection between PRSP monitoring and MDG monitoring.“ (NTUC 2007, S. 3).

3.4 Partizipation in der Überarbeitung der Strategien (Review)

Beim nepalesischen PRSP, das 2003 publiziert wurde, handelt es sich um einen Fünf-Jahresplan. Bislang (Stand April 2008) liegen noch keine Informationen über die Überarbeitung des Strategiepapiers vor.

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

4.1 Strukturelle Verankerung gesellschaftlicher Partizipation

Interessant ist, dass zivilgesellschaftliche Akteure bereits vor Initiierung des PRS-Prozesses über ihre Mitwirkung im Rahmen des Nationalen Entwicklungsrates strukturell in die Formu-

lierung von Politiken eingebunden wurden, wobei hier abermals an die generellen Rahmenbedingungen erinnert werden muss: Ernstzunehmende Partizipation (die regierungsnonkonforme Positionen toleriert) war während der PRS-Entwicklung wohl kaum möglich. Für Nepals Zukunft wäre es erstrebenswert, wenn eine strukturelle Einbindung gesellschaftlicher Akteure in diesem Bereich verstetigt und um eine offene, angstfreie Dialogkultur ergänzt würde. Zudem sollte die von der Vorgängerregierung propagierte strukturelle Einbeziehung im Rahmen partizipativer Monitoringmethoden realisiert werden.

4.2 Rechtliche Basis partizipativer Prozesse

Um wirksame Partizipation zu ermöglichen, müssen grundlegende Rechte und Sicherheiten garantiert sein. Dazu zählen auch die Akzeptanz der Gewaltenteilung und die Achtung der Menschenrechte. Bislang gab es in diesen Bereichen erhebliche Defizite.

Der Aspekt der Dezentralisierung und die Förderung der Zivilgesellschaft stellen wichtige strukturelle Voraussetzungen im Zuge der Armutsreduktion in Nepal dar. 1999 hat die nepalesische Regierung den *Local Self-Government Act* erlassen – ein Gesetz zur lokalen Selbstverwaltung. Dieses Gesetz zielt darauf ab, Verantwortung von der zentralen Ebene auf lokale Gebietskörperschaften zu übertragen, wodurch nicht zuletzt auch die politische Partizipation der Bevölkerung angestrebt wird (BMZ 2008). Die Interimverfassung vom 15. Januar 2007 – die auf den Elementen Volkssouveränität, Mehrparteiensystem, parlamentarische Demokratie, Unabhängigkeit der Rechtsprechung, Zusicherung der Grundrechte sowie der bürgerlichen Freiheiten fußt und einen umfangreichen Grundrechtskatalog umfasst – schreibt die Einhaltung der Menschenrechte fest. Außerdem ratifizierte Nepal entsprechende internationale Abkommen. Dennoch muss die Lage der individuellen Menschenrechte als unbefriedigend gewertet werden: die gelebte soziale Praxis ignoriert die Gesetzgebung westlicher Prägung. Insbesondere geschlechts- und kastenspezifische Diskriminierung sind weit verbreitet. Seit Beginn des Konflikts (1996) haben Menschenrechtsverletzungen in Nepals Alltag, wenn inzwischen auch in abgeschwächter Form, Bestand (Auswärtiges Amt 2008).

4.3 Legitimität beteiligter zivilgesellschaftlicher Akteure

Bezogen auf die ersten Jahre des PRS-Prozesses ist die Legitimität des Prozesses, aufgrund der repressiven Grundhaltung der damals amtierenden Regierung, sicherlich in Frage zu stellen.

Abgesehen von dieser allgemeinen Bewertung, ist darauf hinzuweisen, dass die Prozesslegitimität insbesondere durch eine unzureichend Einbeziehung von Frauen geschmälert wurde: Zwar wurde berichtet, dass im Rahmen des I-PRSP-Prozesses explizit auf ihre Einbindung geachtet wurde, bezogen auf den weiteren Prozessverlauf findet sich jedoch kein Hinweis auf eine Beteiligung von Frauen. Zukünftig sollte stärker auf ihre Repräsentation geachtet werden, schließlich sind Frauen vom politischen Leben bislang größtenteils ausgegrenzt (EED 2006). Positiv zu vermerken ist, dass Parlamentarier im Vorfeld der Strategieerstellung einbezogen und vereinzelt über den Nationalen Entwicklungsrat involviert wurden. Allerdings scheint ihnen das PRSP nach Fertigstellung nicht zur abschließenden Bewilligung vorgelegt worden zu sein. Die Legitimität des Prozesses wird in diesem Punkt auch dadurch minimiert, dass es sich lediglich um die Einbeziehung einzelner Parlamentarier handelte, nicht um die Einbindung des Parlaments als Institution.

4.4 Handlungsfähigkeit gesellschaftlicher Akteure

Selbst im aktuellen Regierungspapier wird darauf verwiesen, dass sich zivilgesellschaftliche Akteure / Organisationen in Nepal in ihrer Handlungsfähigkeit vor allem auch durch den langjährigen bewaffneten Konflikt beeinträchtigt sehen (Gov. 2006a, S. 3 f.). Die neuerliche Entwicklung einer Kultur der Nichtregierungsorganisationen ist zu begrüßen, geht aber zwangsläufig mit internen Schwierigkeiten einher. So haben diese Organisationen – gerade auf lokaler und regionaler Ebene – einen großen Bedarf an einer Stärkung ihres Programm-, Organisations- und Finanzmanagements (EED 2006, S. 1 f.).

5. Gesamtbewertung

Nicht nur im Hinblick auf die Möglichkeit zur politischen Partizipation stellt die Auflösung des hinduistischen Königreichs und das in der Folge erzielte Friedensabkommen eine wichtige Neuerung für Nepals Bürger dar. Positiv ist zu vermerken, dass sich nach einer Episode extrem repressiver Regierungsführung, die die nepalesische Zivilgesellschaft nahezu immobilisierte, in den letzten Jahren ein gegenläufiger Trend abzeichnet: die Entwicklung einer politischen Kultur der Nichtregierungsorganisationen.

Bezogen auf den PRS-Prozess lässt sich resümieren, dass eine stärkere Verknüpfung der nationalen Armutsstrategie mit dem Haushaltsplan ebenso notwendig ist, wie die Entwicklung eines funktionsfähigen Managements in den lokalen Behörden, durch deren Defizite im Jahr 2007 rund die Hälfte der Budgetallokationen für lokale Entwicklung nicht ausgegeben werden konnten. Dieses Defizit beschneidet die Implementierungsoptionen der Armutsbekämpfungsprojekte und -programme, die maßgeblich von NRO und lokalen Gruppen geschultert werden. Die von der Vorgängerregierung propagierten Beteiligungsmöglichkeiten im Bereich des Monitorings scheinen bislang nur auf dem Papier zu bestehen. Ein engagiertes Handeln wäre in diesen Bereichen notwendig, um die Legitimität des Prozesses auszuweiten – dabei ist darauf zu achten, dass alle Bevölkerungsgruppen und -schichten adäquate Einbindung finden.

6. Service

6.1 Statistik

a. 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 |
| | - | 34,4 | 24,1 |
| Anteil der Kinder unter 5 Jahren mit Untergewicht (%) | 1990 | 2001 | 2004 |
| | - | 48,3 | - |
| MDG 2: Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung | | | |
| Grundschulabschlussrate (%) | 1991 | 2000 | 2006 |
| | 50,9 | 65,6 | 76,0 |
| MDG 3: Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung der Rolle der Frauen | | | |
| Einschulungsverhältnis Mädchen/Jungen in der Grundschule (%) | 1991 | 2000 | 2006 |
| | 0,63 | 0,79 | 0,95 |
| Sitze im Parlament, die von Frauen eingenommen werden (%) | 1990 | 2000 | 2007 |
| | 6,1 | 5,9 | 17,3 |
| MDG 4: Senkung der Kindersterblichkeit | | | |
| Sterblichkeitsrate von Kindern unter 5 Jahren (auf 1.000 Lebendgeburten) | 1990 | 2000 | 2005 |
| | 145 | 95 | 74 |
| MDG 5: Verbesserung der Gesundheitsversorgung der Mütter | | | |
| Müttersterblichkeitsrate (auf 100.000 Lebendgeburten) ³ | 1990 | 1995 | 2000 |
| | 1500 | 830 | 740 |
| MDG 6: Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten | | | |
| Anteil der 15- bis 49jährigen, die mit HIV leben (%) | 1990 | 2003 | 2005 |
| | - | 0,50 | 0,50 |
| MDG 7: Umweltschutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen | | | |
| Anteil waldbedeckter Flächen an der Landesfläche (%) | 1990 | 2000 | 2005 |
| | 33,7 | 27,3 | 25,4 |
| Anteil der Bevölkerung mit nachhaltigem Zugang zu einer verbesserten Wasserquelle/Sanitärversorgung (%) | 1990 | 2000 | 2004 |
| | 70/11 | - | 90/35 |
| MDG 8: Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft | | | |
| Schuldendienst als Prozentwert der Güter- und Dienstleistungsaus- | 1990 | 2000 | 2005 |

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

| | | | |
|-------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| führen | 15,2 | 7,3 | 8,1 |
| Telefon- / Internetnutzung (je 100 Personen) | 1990 | 2000 | 2006 |
| | 0,32/- | 1,24/0,22 | 5,92/0,9 |

Quelle: UN – Millennium Indicators Database
<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> [Zugriff am 05.03.2008]

b. Entwicklungsstand

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) lag in Nepal im Zeitraum 2005/2006 bei 8 Milliarden US-Dollar. Das Pro-Kopf-BIP betrug im gleichen Zeitraum rund 293 US-Dollar.

Der Index der menschlichen Entwicklung (HDI) von 2007/08 weist Nepal Platz 142 von 177 Plätzen zu.

Auf dem Korruptionsindex von *Transparency International* rangiert das Land auf Platz 131 von insgesamt 197 Plätzen.

c. Verschuldung

Nepal ist kein HIPC-Land.

d. Weitere statistische Quellen

Weltbank Statistiken

<http://devdata.worldbank.org/external/CPProfile.asp?SelectedCountry=NPL&CCODE=NPL&CNAME=Nepal&PTYPE=CP> http://www.worldbank.org/cgi-bin/sendoff.cgi?page=%2Fdata%2Fcountrydata%2Faag%2Fnpl_aag.pdf

UNDP-Büro in Nepal

<http://www.undp.org.np/>

Human Development Reports

<http://hdr.undp.org/reports/>

6.2 Wichtige Dokumente

a. PRS-Dokumente

Government of Nepal / National Planning Commission (2006) [zit. als Gov. 2006a]: An Assessment of the implementation of the Tenth Plan / PRSP. PRSP Review 2005/06.

Kathmandu, Nepal.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07176.pdf> [Stand: 06.02.2008]

IMF / IDA (2006): Joint Staff Advisory Note on the Poverty Reduction Strategy Paper – Annual Progress Report. Washington D.C..

<http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1165869436599/cr04443.pdf> [Stand: 06.02.2008]

Government of Nepal / National Planning Commission (2006) [zit. als Gov. 2006]: An Assessment of the implementation of the Tenth Plan / PRSP. PRSP Review 2004 / 05.

Kathmandu, Nepal.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06366.pdf> [Stand: 14.02.2008]

Government of Nepal / National Planning Commission (2005) [zit. als Gov. 2005]: An Assessment of the implementation of the Tenth Plan (PRSP). Second Progress Report on the road to freedom from poverty. Kathmandu, Nepal.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05351.pdf> [Stand: 06.02.2008]

IMF / IDA (2003): Joint Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper. Washington D.C..

http://povlibrary.worldbank.org/files/Nepal_PRSP_JSA.pdf [Stand: 06.02.2008]

Government of Nepal / National Planning Commission (2003) [zit. als Gov. 2003]: The Tenth Plan (Poverty Reduction Strategy Paper) 2002–2007. Summary. Kathmandu, Nepal.

http://povlibrary.worldbank.org/files/Nepal_PRSP.pdf [Stand: 06.02.2008]

b. Wichtigste Geberdokumente

6.3 Literatur, Berichte und Analysen

a. Publikationen die sich mit den PRSP befassen

Association of International NGOs in Nepal – AIN (2005): A review of AIN's contribution to the Tenth Plan / Poverty Reduction Strategy Plan (PRSP 2002-2007). Association of international NGOs in Nepal (AIN). July 2005.

http://193.73.242.125/what_we_do/DWS/Country_Programs/Reports/DWS-Nepal-PRSP_Report-2005.pdf [Zugriff 29.03.2008]

Eberlei, Walter (2005): Armutsbekämpfung ohne Empowerment der Armen? Gesellschaftliche Partizipation bei der Umsetzung von Strategien der Armutsbekämpfung (PRS) bleibt hinter Notwendigkeiten und Möglichkeiten zurück. Studie im Auftrag des Verbandes Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) und der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE).

<http://www3.gkke.org/index.php?id=13&type=0&jumpurl=uploads%2Fmedia%2Fprsp-re->

[view_partizipation_05.05_01.pdf&juSecure=1&mimeType=application%2Fpdf&locationData=13%3Att_content%3A24&juHash=072426a98f](http://www3.gkke.org/index.php?id=13&type=0&jumpurl=uploads%2Fmedia%2Fprsp-re-view_partizipation_05.05_01.pdf&juSecure=1&mimeType=application%2Fpdf&locationData=13%3Att_content%3A24&juHash=072426a98f) [Zugriff 17.03.2008]

Kyloh, Robert / ILO (o. J.): Poverty and reform in the magical kingdom: Nepal's PRSP.

<http://www.oit.org/public/english/dialogue/actrav/publ/134/6.pdf> [Zugriff 17.03.2008]

b. Hintergrundinformationen

Amnesty International Deutschland (2007): Jahresbericht 2007. Berichtszeitraum 1. Januar bis 31. Dezember 2006. Nepal.

<http://www2.amnesty.de/internet/deall.nsf/51a43250d61caccfc1256aa1003d7d38/6d585bf4e4af6331c12572ff004e41d8?OpenDocument> [Zugriff 31.03.2008]

EED (2006): Nepal – Den Ursachen für politische Konflikte begegnen.

<http://www.eed.de/de/de.col/de.col.a/de.sub.03/de.sub.info/de.info.110/index.html> [Zugriff 03.04.2008]

EED / FES / GTZ / Miserior / SEQUA (2005): Nepal – Joint assessment of selected sectors of development work in Nepal and its impact on conflict and peace.

http://www.eed.de/fix/files/doc/eed_nepal_04_eng.pdf [Zugriff 01.04.2008]

Eidgenössisches Department für auswärtige Angelegenheiten (2008): Nepal.

<http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/rep/asia/nnpl/rhnep.html> [Zugriff 03.04.2008]

Frankfurter Rundschau – FR online (vom 23.04.2008): König entmachtet. Maoisten klare Wahlsieger in Nepal.

http://www.fr-online.de/in_und_ausland/politik/aktuell/?em_cnt=1324097 [Zugriff 24.04.2008]

International Labour Organization (ILO) (2003): National Development Council – Nepal. National Planning Commission.

<http://www.ilo.org/public/english/employment/gems/eeo/law/nepal/dep2.htm> [Zugriff 17.03.2008]

Subedi, Anjali (2006): NGOs mushrooming once again. In: Kathmandu Post, 13 November 2006.

http://www.ipcs.org/Nov_06_SAnepal.pdf [Zugriff 17.03.2008]

Timilsina, Arun / Nepal Trade Union Congress (NTUC) (2007): Nepal Trade Union Congress towards the paths of PRSP.

http://www.ntuc.org.np/article_details.asp?aid=5 [Zugriff 28.03.2008]

6.4 Links zu beteiligten Akteuren

Regierungsseite zum PRS-Prozess (*National Planning Commission*)

http://www.npc.gov.np/tenthplan/planning_process.htm

National Planning Commission
<http://npc.gov.np/>

Nepal Development Forum 2004 (Finanzministerium)
<http://www.ndf2004.gov.np/aboutndf2004.php>

Nepal Trade Union Congress – NTUC
http://www.ntuc.org.np/article_details.asp?aid=5 [Zugriff 28.03.2008]

Save the World Nepal (Menschenrechts- und Friedensorganisation)
<http://www.savetheworldnepal.org/>

Maiti Nepal (NGO gegen Menschenhandel, Zwangsprostitution und sexuelle Ausbeutung)
<http://www.maitinepal.org/>

Nepal Matri Griha (Kinderschutzorganisation)
<http://www.nepalmatrigriha.org/>

Nepal Youth Opportunity Foundation (Kinderhilfsstiftung)
<http://www.nyof.org/>

Private Internetseite von Denise Osted (mit vielen Adressen v.a. zu Frauen-NRO)
<http://www.distel.ca/womlist/womlist.html>

a. PRSP

b. Zivilgesellschaft

Association of International NGOs – AIN
<http://www.ain.org.np/html/publications.html?PHPSESSID=59417131d22a9b4693e5a64bd4576d36> [Zugriff 29.03.2008]

c. Geber / Internationale Akteure

6.5 Allgemeine Informationen über das Land

Auswärtiges Amt (2008) – Nepal.
<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/01-Laender/Nepal.html>
[Zugriff 17.03.2008]

Bundesministerium für Zusammenarbeit – BMZ (2008): Nepal – Situation und Zusammenarbeit.
<http://www.bmz.de/de/laender/partnerlaender/nepal/zusammenarbeit.html> [Zugriff 17.03.2008]

Department for International Development – DFID (2007): Country Profiles: ASIA.
<http://www.dfid.gov.uk/countries/asia/nepal.asp> [Zugriff 28.03.2008]

Fischer Weltalmanach
http://www.weltalmanach.de/staat/staat_detail.php?staat=nepal

Nepal Research
<http://nepalresearch.org/development/>

Reuters AlertNet
<http://www.alertnet.org/thefacts/countryprofiles/218984.htm?v=details>

Spiegel Online – Länderlexikon
<http://www.spiegel.de/jahrbuch/0,1518,NPL,00.html>

www.prsp-watch.de (April 2008)

Verantwortlich: Nina Schröder
E-Mail: nina.schroeder@fh-duesseldorf.de

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