

Sambia

1. Zusammenfassung

Der PRS-Ansatz in Sambia ist inzwischen strukturell in den politischen Prozessen des Landes verankert. Dass gesellschaftliche Partizipation ein – bei allen Schwächen – selbstverständliches Element dieses Prozesses ist, kann als eine deutliche Veränderung gegenüber den 1990er Jahren bezeichnet und entsprechend als signifikanter Fortschritt bewertet werden. Sambia hat inzwischen eine „zweite PRS-Generation“ erarbeitet, das heißt seit 2006 liegt ein neues PRSP vor, das in seiner Bezeichnung an die alten Fünf-Jahres-Pläne der Vorgängerregierungen anknüpft und deshalb *Fifth National Development Plan* (abgekürzt FNDP oder NDP) genannt wird.

In Sambia wurde schon früh mit den Vorbereitungen eines PRSP begonnen, das im Frühjahr 2002 vorgelegt und verabschiedet wurde. Über die Implementierungsphase legen mehrere Fortschrittsberichte Zeugnis ab. Mitte 2004 wurden die ersten Vorbereitungen für einen PRS-Review-Prozess begonnen, der 2005 / 2006 zu einem revidierten PRSP (dem PRSP-II) führte.

Eine lebendige und politisch sehr aktive Zivilgesellschaft hat die verschiedenen Etappen des PRS-Prozesses in Sambia intensiv und stets konstruktiv-kritisch begleitet. Strukturelle Schwächen, ein gefährdeter rechtlicher Rahmen und weiterhin schwache Handlungsfähigkeit begrenzen diese Beteiligung jedoch nach wie vor.

2. Die Akteure: Wer ist beteiligt?

In der sambischen politischen Öffentlichkeit zeigt sich ein dichtes Netzwerk von Akteuren, das am PRS-Prozess beteiligt ist. Dieses ist allerdings im Wesentlichen auf die Hauptstadt Lusaka und einige Provinzzentren konzentriert.

2.1 Staatliche Institutionen: Regierung und Parlament

Innerhalb der Regierung ist das Finanzministerium und hier besonders eine kleine PRS-Einheit für die Steuerung des Prozesses zuständig. Linienministerien sind im Wesentlichen über Arbeitsgruppen beteiligt, die *Sector Advisory Groups* (SAG, siehe unten). Regierungseinheiten unterhalb der nationalen Ebene sind nur begrenzt in den PRS-Prozess involviert. Der Prozess der Dezentralisierung stockt trotz häufiger gegenteiliger politischer Absichtserklärungen.

Das Parlament auf nationaler Ebene war bis etwa 2005 nicht systematisch in den PRS-Prozess eingebunden worden. In den vergangenen zwei bis drei Jahren ist eine Belebung parlamentarischer Debatten über die aktuelle Entwicklungsstrategie des Landes spürbar. Insbesondere im Zuge der jährlichen Haushaltsberatungen werden die parlamentarischen Debatten – auch unter Bezugnahme auf das neue PRSP (*National Development Plan* – NDP) – vernehmlicher.

Innerhalb von Regierung und Parlament sind, politikwissenschaftlich gesehen, zwei Strömungen zu identifizieren: eine entwicklungsorientierte und an Armutsbekämpfung interessierte, professionell arbeitende Gruppe steht einer eher den traditionellen, neo-patrimonial ausgerichteten Politikern gegenüber, die nur an Machterhalt, Sicherung von Posten und Zugriff auf die Ressourcen des Landes interessiert zu sein scheint (eine umfangreiche Analyse des Einflusses neo-patrimonialer Politik auf die PRS-Implementierung in Sambia ist in einem Forschungsprojekt erfolgt, vgl. Eberlei / Meyns / Mutesa 2005).

2.2 Zivilgesellschaft

Aus der sambischen Zivilgesellschaft sind eine Reihe von landesweit beziehungsweise vor allem auch in der Hauptstadt Lusaka agierenden Gruppierungen aktiv am PRS-Prozess beteiligt. Hervorzuheben ist das Netzwerk *Civil Society for Poverty Reduction* (CSPR), das 2001 in der Frühphase des PRS-Prozesses gegründet wurde und zu dem heute über 80 Nichtregierungsorganisationen (NRO) gehören. CSPR hat ein kleines Büro mit einer Handvoll hauptamtlicher MitarbeiterInnen in Lusaka. Schon im Erstellungsprozess des PRSP hatte CSPR umfangreiche Vorschläge erarbeitet, teilweise auch unter Mitarbeit von Wissenschaftlern der Universität in Lusaka. Seither hat CSPR sich fortlaufend an der politischen Debatte rund um das Thema Armutsbekämpfung beteiligt. So sind regelmäßig Stellungnahmen zu den Haushaltsberatungen und zur mittelfristigen Finanzplanung sowie zum PRS-Fortschrittsbericht der Regierung erfolgt und fanden ein großes Echo in den Medien. CSPR verfolgt auch kritisch und engagiert die Arbeit der Geber, insbesondere des *Internationalen Währungsfonds* (IWF) und der Weltbank.

Verschiedene große zivilgesellschaftliche Organisationen beziehungsweise auch Netzwerke sind Mitglied bei CSPR, engagieren sich parallel aber auch eigenständig im Prozess. Dazu zählen die katholische Kirche, ein Netzwerk von Frauenorganisationen (*Non-Governmental Organisations Coordinating Council*, NGOCC) sowie Teile der Gewerkschaftsbewegung. Gerade diese netzwerkartigen Organisationen können auch auf Erfahrungen aus der Arbeit in lokalen Räumen zurückgreifen. CSPR ist dagegen im Wesentlichen auf Lusaka konzentriert, wenngleich sich in einigen Provinzhauptstädten inzwischen regionale CSPR-Gruppen etabliert haben, allerdings bislang mit wenig Einfluss.

Auf Seiten der katholischen Kirche ist das *Jesuit Centre for Theological Reflexion* (JCTR) zu erwähnen, ein kleines, aber seit vielen Jahren sehr aktives Institut, das zu Fragen von Verschuldung, Strukturanpassung, Armut etc. beachtliche Beiträge zur Debatte leistet. Unter anderem veröffentlicht JCTR monatlich einen Lebenshaltungsindex, der auf eigenen Erhebungen basiert und die Armut insbesondere in den städtischen Zentren sehr viel besser misst als die staatlichen offiziellen Armutsraten. Neben JCTR ist auch *Caritas Zambia* (bis 2006: *Commission on Development, Justice and Peace*) im PRS-Prozess aktiv.

2.3 Weitere sambische Akteure

RepräsentantInnen der Privatwirtschaft waren und sind im sambischen PRS-Prozess nur marginal beteiligt. Selbst wichtige Zielgruppen der armutsorientierten Arbeit der Regierung – zum Beispiel die Kleinbauern und ihre Vertretungen – sind im PRS-Prozess bislang kaum wahrgenommen worden.

2.4 Externe Akteure / Geber

Die nach Zahlen wichtigsten Geber in Sambia sind die Weltbank, die EU, Dänemark, Deutschland, Großbritannien, Japan, die Niederlande, Norwegen und die Vereinigten Staaten.

Mit Ausnahme der USA und (teilweise) Japans, die sich hinsichtlich des PRS-Ansatzes nur unverbindlich äußern, betonen alle Geber, dass der PRS-Prozess handlungsleitender Rahmen für ihre Arbeit sei.

Dies gilt insbesondere auch in Kombination mit der Initiative zur Harmonisierung der Geberarbeit. Sambia ist eines der Pilotländer der Geberinitiative in Folge der *Rom-Deklaration* 2003 (beziehungsweise *Paris Deklaration* 2005). Wichtiger externer Akteur, der sich an der Geberharmonisierung maximal als Beobachter beteiligt, ist der IWF. Gegenwärtig (Frühjahr 2008) verhandeln der IWF und die sambische Regierung über ein neues Abkommen im Rahmen der *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF). 2002 hatte Sambia erstmals ein solches Programm mit dem IWF vereinbart, das nach Konflikten zwischen Regierung und IWF in 2003 auf Eis gelegt, später wieder aufgenommen, inzwischen aber ausgelaufen ist. Die sozialen Konsequenzen von PRGF-Abkommen sind vielfach kritisiert worden, auch im Falle Sambias (Afrodad 2006).

Den IWF-Abkommen wird im Geberkreis nach wie vor eine erhebliche Signalwirkung zugeschrieben, insbesondere auch hinsichtlich der Gewährung von direkter Budgethilfe. Einige Geber (besonders die Weltbank, die EU, Großbritannien, aber auch Deutschland) zahlen seit einigen Jahren wachsende Teile der Mittel ihrer Entwicklungszusammenarbeit als direkte Budgethilfe aus (das heißt Einzahlungen in den Regierungshaushalt ohne spezifische Auflagen über die Verwendung der Mittel). Allerdings ist die Zahlung von Budgethilfe von regelmäßigen Überprüfungen der Regierungspolitik abhängig (festgelegt in den so genannten *Performance Assessment Frameworks*).

3. Die Prozesse: Wann und wie wird beteiligt?

3.1 Partizipation in Analyse und Strategieentwicklung

In den verschiedenen Phasen des PRS-Prozesses in Sambia – bis hin zur Entwicklung einer neuen Strategie, die seit 2006 gilt – ist die Zivilgesellschaft mehr oder minder beteiligt worden. Die beiden Phasen der Strategieentwicklung (2001 sowie 2004 bis 2006) sahen eine lebhafteste Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure. Insbesondere das oben erwähnte Netzwerk CSPR brachte sich intensiv in die Debatten ein und legte eine Vielzahl von Vorschlägen vor, von denen – nach eigenen Angaben von CSPR – eine Reihe in die Regierungsdokumente Eingang fanden.

Dies galt schon für das erste, 2002 vorgelegte PRSP: Nach Angaben von CSPR wurden 80 Prozent der Vorschläge im Rahmen des damaligen konsultativen Prozesses auch im PRS-Dokument aufgenommen (manche VertreterInnen meinen gar, die Regierung habe insbesondere die zivilgesellschaftlichen Eingaben einfach abgeschrieben, um schnell zu einem Dokument zu kommen). CSPR hatte zuvor eigene Konsultationen durchgeführt und diese in einem gebündelten, umfangreichen Positionspapier ausgewertet und in die Diskussion eingebracht (vgl. CSPR 2001a).

Auch im Review-Prozess 2004 / 2005 zeigte sich die Zivilgesellschaft präsent und präpariert. Über die Teilnahme an den Sektorarbeitsgruppen, eigene Veranstaltungen, die Vorlage von eigenen Positionspapieren und Kommentierungen von Regierungsvorlagen brachten CSPR und seine Mitgliedsorganisationen sich umfangreich in den Prozess der Neugestaltung des PRSP ein (CSPR 2005, CSPR 2006a). Eine wichtige Basis für die strategischen Beiträge von CSPR bildeten eine eigene Analyse der Armutslage im Land (CSPR 2006b) sowie eigene Veranstaltungen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren auch auf regionaler Ebene.

Zwar zeigte die Organisation des partizipativen *Review*-Prozesses durch die Regierung immer wieder die üblichen Schwächen (späte Einladungen zu Sitzungen, mangelhafte Verteilung von Regierungsdokumenten und anderes mehr), des Weiteren war die Zivilgesellschaft mit dem Ergebnis des Prozesses auch nicht vollständig zufrieden; gleichwohl kann davon ausgegangen werden, dass die Zivilgesellschaft ihre Positionen zu Gehör bringen konnte (CSPR 2007a).

3.2 Partizipation in der Umsetzung der Strategien

In Sambia kann die international gelegentlich formulierte These vom *'participation gap'* belegt werden. Das heißt: Während die Partizipation im Erstellungsprozess des ersten PRSP vielversprechend ausführlich ausfiel, brach die Partizipation bei der Umsetzung der PRS – sofern diese überhaupt erfolgte – nahezu zusammen. Zumindest kann nicht von dauerhaften Dialogen die Rede sein. Die PRS-Arbeitsgruppen tagten nach Erarbeitung des PRSP praktisch zwei Jahre lang nicht mehr. Erst im Herbst 2003 wurden sie reaktiviert, um Stellungnahmen zur erstmals durchgeführten mittelfristigen Finanzplanung (*Medium-term Expenditure Framework*) einzuholen. Seither tagten die Sektorarbeitsgruppen zwar immer wieder einmal; von einer systematischen Beteiligung der Zivilgesellschaft an der PRS-Implementierung kann aber nicht die Rede sein.

Eine Ausnahme davon bahnt sich in den vergangenen zwei bis drei Jahren in den Haushaltsberatungen der Regierung an. Die inzwischen deutlich transparentere und wesentlich

besser organisierte Vorbereitung des jährlichen Regierungshaushalts ermöglicht es der Zivilgesellschaft, sich durch Stellungnahmen zur mittelfristigen Finanzplanung oder zu den aktuellen Haushaltsentwürfen zu Wort zu melden. Da gleichzeitig auch die parlamentarischen Debatten zur Haushaltspolitik (als Kernstück der Umsetzung von Armutsreduzierungsplänen) zunehmen, ergaben sich neue Kooperationsformen:

Zivilgesellschaftliche Akteure werden inzwischen regelmäßig von den zuständigen Ausschüssen im Parlament zu *Hearings* eingeladen (zuletzt im Februar 2008 im Rahmen der Haushaltsberatungen). In ihren Stellungnahmen knüpfen zivilgesellschaftliche Akteure (zum Beispiel CSPR, NGOCC, *Caritas Zambia*) dann regelmäßig an den neuen *National Development Plan* an (vergleiche beispielsweise CSPR 2007b).

CSPR kommentiert regelmäßig Aspekte der (schwachen) Implementierung des PRSP. So wurde kürzlich eine Analyse vorgelegt, in der die Armutsorientierung der Budgethilfe auf den Prüfstand kam.

3.3 Partizipation in Monitoring und Evaluierung

Das offizielle Monitoringsystem für den PRS-Umsetzungsprozess ist bis heute mit deutlichen Schwächen behaftet. Die Sektorarbeitsgruppen, die an sich eine wichtige Rolle im Umsetzungsmonitoring spielen sollen, arbeiten sehr unterschiedlich. Einige tagen regelmäßig, andere so sporadisch, dass eine kontinuierliche Arbeit nicht zustande kommt. Immerhin hat die Regierung in den vergangenen Jahren mehrere Fortschrittsberichte vorgelegt, die die Implementierung dokumentieren sollen. Die Zivilgesellschaft ist an der Erarbeitung nicht beteiligt, hat die Berichte jedoch regelmäßig kommentiert. Im Rahmen einer jährlichen Armutskonferenz, zu der die Regierung die Geber und die Zivilgesellschaft einlud, konnten in den vergangenen Jahren immerhin grundsätzliche Aspekte der PRS-Implementierung diskutiert werden. Auch erleichtert eine größere Transparenz über die Ausgabenpolitik der Regierung das Monitoring (zumindest für 2006 und 2007 finden sich detaillierte Berichte auf der Webseite des Finanzministeriums; diese Offenheit scheint aber in den vergangenen Monaten etwas nachgelassen zu haben). Als positiv ist auch zu bewerten, dass das Büro des „*Auditor General's*“ (vergleichbar: Rechnungshof) inzwischen sehr aktuelle und kritische Berichte über abgelaufene Haushaltsjahre erstellt und auf seiner Webseite veröffentlicht (siehe unten: Links).

Nicht zuletzt auf Druck der internationalen Geber soll das PRS-Monitoringsystem aber weiter verbessert werden. So sollen die Sektorarbeitsgruppen belebt werden und künftig drei bis vier mal pro Jahr tagen. Die jährliche Armutskonferenz soll weiter stattfinden, Fortschrittsberichte der Regierung sollen jährlich pünktlich vorgelegt werden – die Umsetzung dieses ehrgeizigen Systems bleibt abzuwarten. Ob die Geber bereit sind, ihren Teil dazu beizutragen, ist ebenfalls fraglich: So verlaufen die Bewertungen der Regierungspolitik hinsichtlich der Budgethilfe (im Rahmen der *Performance Assessment Frameworks*) bisher ausschließlich hinter verschlossenen Türen, praktisch unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Eine Öffnung wäre ein wichtiger Beitrag zu einem transparenten Monitoringverfahren.

CSPR hat eigene Monitoring-Anstrengungen unternommen, um die PRS-Implementierung bewerten zu können. Ergebnisse einer partizipativ angelegten Studie, die in verschiedenen Landesteilen durchgeführt wurde, verweisen auf die bisher nur geringen Auswirkungen der PRS-Implementierung 2002 bis 2004 / 2005 auf die Lebenswirklichkeit der Armen (CSPR 2006b), während die Regierung in ihren Berichten eher Fortschritte identifiziert, zum Beispiel in den Sektoren Bildung und Gesundheit.

Auf die Erreichbarkeit der *Millennium Development Goals* (MDG), des übergeordneten Entwicklungsrahmens der PRS, wird im PRSP-II Bezug genommen. Demzufolge geht die Regierung davon aus, dass das Land bis 2015 nach folgende Ziele erreichen kann:

- (1) Der Anteil der Bevölkerung, der in extremer Armut lebt und Hunger leidet, wird halbiert.
- (2) Alle Kinder (Mädchen und Jungen gleichermaßen) erreichen den Abschluss der Primarschulbildung.
- (3) Im gesamten Bildungsbereich werden Geschlechterungleichheiten abgeschafft.
- (4) Die weitere Ausbreitung von HIV / Aids kann gestoppt werden.

Möglicherweise können nach Ansicht der Regierung zudem drei weitere Ziele realisiert werden, und zwar:

- (1) Die Kindersterblichkeit wird um zwei Drittel gesenkt.
- (2) Die weitere Ausbreitung von Malaria wird gestoppt, ihr Auftreten evtl. sogar verringert.
- (3) Der Anteil der Bevölkerung, die keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser und Sanitäreinrichtungen hat, wird halbiert.

Nicht gelingen wird es demnach, die Müttersterblichkeit um drei Viertel zu senken und den Rückgang von natürlichen Ressourcen aufzuhalten (GoZ 2006, S. 18).

Eine Studie im Auftrag des Netzwerkes CSPR sowie anderer NGOs bestätigt, dass die MDG in Sambia erreicht werden können. Dazu seien allerdings zusätzliche Mittel notwendig. Im Rahmen der Studie wurden Untersuchungen über die geschätzte Höhe der Finanzierung durchgeführt, die zum Resümee führten, dass sowohl die Regierung als auch die Geber die Bereitstellung der finanziellen Mittel verdoppeln müssten (Mphuka 2005, o. S.).

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

4.1 Strukturelle Verankerung gesellschaftlicher Partizipation

Der PRS-Ansatz in Sambia ist inzwischen strukturell stark in den politischen Prozessen des Landes verankert. Dass gesellschaftliche Partizipation ein – bei allen Schwächen – selbstverständliches Element dieses Prozesses ist, kann als eine deutliche Veränderung gegenüber den 1990er Jahren bezeichnet und entsprechend als signifikanter Fortschritt bewertet werden. Im engeren Sinn als PRS-Strukturen sind die Sektorarbeitsgruppen (*Sector Advisory Groups* – SAG) zu bezeichnen, die seit 2001 existieren, von 2002 bis 2006 in sehr unterschiedlicher Intensität arbeiteten, und ab 2008 neu belebt und strikter einberufen werden sollen. Weiterhin zeichnet die Regierung verantwortlich für die Einberufung und Steuerung der SAG. Zivilgesellschaftliche Akteure haben in allen SAG Sitz und Stimme. Eine strukturelle Schwäche gesellschaftlicher Partizipation ist das geringe Maß an Dezentralisierung. Trotz anderslautender Absichtserklärungen ist die Zentralregierung bemüht, weitere Dezentralisierungsschritte – insbesondere eine echte Delegation von Entscheidungskompetenzen – zu verhindern. Dies erschwert oder verhindert die Herausbildung einer politisch aktiven Zivilgesellschaft auf regionaler und lokaler Ebene und die wirkungsvolle Beteiligung von Menschen, die nicht in der Hauptstadt leben.

4.2 Rechtliche Basis partizipativer Prozesse

Die sambische Verfassung stellt das Land als demokratische Gesellschaft vor, deren Bürgerinnen und Bürger zahlreiche Freiheiten genießen, die als Voraussetzung für Partizipation gelten können. Im Prinzip sind Grundrechte wie die Meinungs- und Pressefreiheit, die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit und andere nicht in Frage gestellt. Allerdings hat sich der politische Kurs der Regierung gegenüber der Zivilgesellschaft in den vergangenen drei bis vier Jahren verändert – Regierungspolitiker äußern sich inzwischen häufig sehr kritisch über die NRO. Ob dies tatsächlich auf Vorfälle finanziellen Missbrauchs von Fonds durch einzelne NRO, auf den Wunsch nach mehr Transparenz der Finanzflüsse in Richtung NRO durch internationale Geber oder – mit einiger Wahrscheinlichkeit – auch in starkem Maße als Reaktion auf die kritischen zivilgesellschaftlichen Stimmen (vor allem der politikorientierten NRO) zurückzuführen ist, lässt sich nicht genau klären. Tatsache ist, dass die Regierung versucht, die rechtlichen Spielräume von NRO zu begrenzen. 2007 wurde der Entwurf eines sehr restriktiven NRO-Gesetzes in den parlamentarischen Prozess eingebracht; wäre es verabschiedet worden, hätte dies eine deutliche Beschneidung der Handlungsspielräume zivilgesellschaftlicher Akteure bedeutet. Eine politische Koalition aus zivilgesellschaftlichen Akteuren, internationalen Gebern und Parlamentariern brachte den Entwurf aber zu Fall. Gegenwärtig ist nicht erkennbar, ob die Regierung einen neuen Anlauf nehmen wird. Zu beobachten bleibt auch, inwieweit die Regierung bestehende rechtliche Rahmenbedingungen – zum Beispiel zur Neuregistrierung von NRO – restriktiver auslegt als früher. Noch immer ist

ein Verfahren anhängig, in dem die Regierung versucht, einer sehr regierungskritischen NRO (SACCORD) die Registrierung zu entziehen.

Eine rechtliche Absicherung von Partizipation in PRS-Prozessen ist formal nicht gegeben, weil die *Sector Advisory Groups* keine Geschäftsordnung oder andere schriftlich fixierte Arbeitsbasis haben. Die Teilnahme zivilgesellschaftlicher Akteure ist allerdings konzeptionell seit ihrer Einrichtung vorgesehen und wird auch in der Praxis nicht in Frage gestellt.

4.3 Legitimität beteiligter gesellschaftlicher Akteure

Das zivilgesellschaftliche Netzwerk *Civil Society for Poverty Reduction* (CSPR) verfügt über ein hohes Ansehen. Seine Legitimität darf ebenfalls als hoch bewertet werden, da das Netzwerk über 80 Nichtregierungsorganisationen umfasst. Intern ist CSPR sehr transparent und verbandsdemokratisch organisiert. Positiv ist ferner, dass die Perspektiven von Frauen durch starke CSPR-Mitglieds-NRO vertreten und deutlich vernehmbar sind. Die Arbeitsbasis von CSPR befindet sich allerdings in der Hauptstadt. Zwar gibt es erste regionale CSPR-Gruppen auf Provinzebene, diese führen bislang aber ein Schattendasein. Einzelne stark im PRS-Prozess organisierte zivilgesellschaftliche Gruppen wie die katholische Kirche sind sehr angesehen, auch auf lokaler Ebene stark verwurzelt, allerdings intern eher *top-down* als demokratisch organisiert.

4.4 Handlungsfähigkeit gesellschaftlicher Akteure

Die im PRS-Prozess engagierten zivilgesellschaftlichen Akteure verfügen nur über eine sehr schmale personelle und finanzielle Basis (CSPR hat zum Beispiel ein halbes Dutzend festangestellter MitarbeiterInnen in Lusaka). Dies ist insbesondere deshalb problematisch, weil die Regierung oft sehr kurzfristig um Stellungnahmen bittet. Sehr deutlich problematisch, aber zurzeit alternativlos erscheint die finanzielle Abhängigkeit des CSPR-Netzwerks von ausländischen Finanzquellen, darunter überwiegend von staatlichen Gebern (vor allem GTZ, DFID). Gleichwohl ist festzuhalten, dass sich die politische Handlungsfähigkeit zivilgesellschaftlicher Akteure in den vergangenen Jahren sehr verbessert hat. Die Fähigkeit, schnell auf neue Entwicklungen zu reagieren, ist gewachsen. Die Professionalität des Handelns hat zugenommen (beispielsweise gut zu erkennen an den jährlichen Stellungnahmen zum Regierungshaushalt).

5. Gesamtbewertung

a. Die zivilgesellschaftliche Beteiligung am PRS-Prozess in Sambia hat zweifelsohne die Armutsproblematik in den Mittelpunkt der öffentlichen Debatten gerückt. Aus den vielfältigen Eingaben der Zivilgesellschaft ist ferner eine Vielzahl von Vorschlägen erwachsen, die eine verbesserte Armutsbekämpfung vorantreiben könnten. Auch im Hinblick auf eine verbesserte Kontrolle der Regierung und ihrer Armutsbekämpfungspolitik kann von Fortschritten in Sambia berichtet werden: Insbesondere CSPR kann als aktiver *watch dog* für den PRS-Prozess betrachtet werden. Insofern können die Wirkungen der partizipativen PRS-Prozesse für die Verankerung einer zivilgesellschaftlichen Beteiligung insgesamt nicht hoch genug veranschlagt werden. Die politische Landschaft in Sambia hat sich verändert.

b. Welche Wirkungen dies alles aber kurz- oder mittelfristig auf die Situation der Armen hat, ist sehr unklar. Die Schwäche der Regierung bei der Implementierung ihrer eigenen Strategie hat auch die Zivilgesellschaft bisher nicht verhindert beziehungsweise verändern können. Das heißt konkret: Die Armen haben von der Existenz eines PRSP bisher wenig. Ob sich mittelfristig Früchte der PRS zeigen werden, ist umstritten. In einzelnen Sektoren – zum Beispiel Gesundheit und Bildung – zeigen sich Fortschritte, andere Bereiche können keine Fortschritte aufweisen.

c. Die Mindeststandards zivilgesellschaftlicher Beteiligung (siehe Abschnitt 4) können nur zum Teil zufrieden stellen. Positiv wäre es, wenn sich die Sektorarbeitsgruppen auf Dauer etablieren. Auch die Legitimität der beteiligten Akteure ist insbesondere beim Netzwerk CSPR hoch. Die rechtliche Basis von Partizipation ist aber zu schwach, die Beteiligung von

zivilgesellschaftlichen Akteuren an politischen Prozessen kann jederzeit politischen Entscheidungen der Regierung zum Opfer fallen. Sehr bedenklich ist auch die hohe finanzielle Abhängigkeit von externen Quellen, die die langfristige Handlungsfähigkeit mit einem Risiko behaftet. Kurz- und mittelfristig ist die personelle Kapazität der Zivilgesellschaft eng begrenzt.

d. Die Intensität der bisherigen Beteiligung am PRS-Prozess ist sowohl im Vergleich zu anderen afrikanischen Ländern als auch bezogen auf frühere Beteiligungsprozesse als recht hoch zu bewerten. Phasenweise ging die Beteiligung über die Konsultation hinaus und erreichte echte Mitwirkungsqualität, insbesondere in der Phase der Erstellung des ersten PRS-Dokuments, dessen Inhalte stark von der Zivilgesellschaft beeinflusst wurden. Auch beim zweiten PRSP (von 2006) konnte die Zivilgesellschaft sich intensiv beteiligen.

e. Deutlich wird, dass Fragen der Machtverteilung und des *empowerments* der Armen kaum diskutiert werden. Der Eindruck entsteht daher, dass die Regierung zivilgesellschaftliche Beteiligung nur zulässt, um vor allem dem Druck der internationalen Geber nachzugeben, einer echten, dauerhaften Institutionalisierung von Partizipation aber sehr zurückhaltend begegnet.

6. Service

6.1 Statistik

a. Sambia / allgemein

UNDP-Index der menschlichen Entwicklung im Jahr 2005: 0.434, dies bedeutet Rang 165 von 177 Ländern (Index für Subsahara Afrika im Durchschnitt: 0.493)

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 (%)	1991	1998	2004
	64,6	65,7	63,8
Anteil der Kinder unter 5 Jahren mit Untergewicht (%)	1992	2002	2004
	25,1	28,1	20,0
MDG 2: Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung			
Grundschulabschlussrate (%)	1991	2000	2005
	-	56,3	77,5
MDG 3: Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung der Rolle der Frauen			
Einschulungsverhältnis Mädchen/Jungen in der Grundschule (%)	1991	2000	2005
	-	0,93	0,95
Sitze im Parlament, die von Frauen eingenommen werden (%)	1990	2000	2007
	6,6	10,1	14,6
MDG 4: Senkung der Kindersterblichkeit			
Sterblichkeitsrate von Kindern unter 5 Jahren (auf 1.000 Lebendgeburten)	1990	2000	2005
	180	182	182
MDG 5: Verbesserung der Gesundheitsversorgung der Mütter			
Müttersterblichkeitsrate (auf 100.000 Lebendgeburten) ¹	1990	1995	2000
	940	870	750
MDG 6: Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten			
Anteil der 15- bis 49jährigen, die mit HIV leben (%)	1990	2003	2005
	-	16,9	17,0
MDG 7: Umweltschutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen			
Anteil waldbedeckter Flächen an der Landesfläche (%)	1990	2000	2005
	66,1	60,1	57,1
	1990	2000	2004

¹ Ermittelt nach der *direct sisterhood method*, bei der alle erwachsenen Schwestern befragt werden.

Anteil der Bevölkerung mit nachhaltigem Zugang zu einer verbesserten Wasserquelle/Sanitärversorgung (%)	1990	2000	2004
MDG 8: Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft			
Verbesserter Wasser, Polizei/Sanitärversorgung (%)	1990	2000	2005
Dienstleistungsausföhren	14,5	15,7	6,7
	1990	2001	2005
	0,78/-	1,7/ 0,19	8,95/ 2,87

Quelle: UN – Millennium Indicators Database

<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> [Zugriff 30.04.08]

c. Sambia / Verschuldung

Sambia erreichte den *completion point* im April 2007. Damit wurden dem Land 3,096 Milliarden US-Dollar Schulden erlassen (UN – Millennium Indicators Database 2007, Zambia)

d. Statistische Angaben zu Sambia

UNDP in Zambia

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

Central Statistical Office of Zambia

<http://www.zamstats.gov.zm/>

Weltbank Statistiken

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

6.2 Wichtige Dokumente

Government of the Republic of Zambia (2000): Interims Poverty Reduction Strategy Paper, Lusaka.

<http://povlibrary.worldbank.org/files/Zambia%20IPRSP.pdf> [Zugriff 29.04.08]

IMF/IDA (2000): Assessment of Interim Poverty Reduction Strategy Paper

<http://www.imf.org/external/NP/jsa/2000/zmb/eng/071200.pdf> [Zugriff 08.05.08]

Government of the Republic of Zambia (2002): Zambia Poverty Reduction Strategy Paper 2002-2004, Lusaka

http://povlibrary.worldbank.org/files/11240_Zambia_PRSP.pdf [Zugriff 29.04.08]

IMF/IDA (2002): Poverty Reduction Strategy Paper Joint Staff Assessment

<http://www.imf.org/External/NP/jsa/2002/zmb/eng/050902.PDF> [Zugriff 08.05.08]

Government of the Republic of Zambia (2004): Zambia First PRSP Implementation Progress Report January 2002 – June 2003, Lusaka

http://povlibrary.worldbank.org/files/Zambia_PRSP_APR.pdf [Zugriff 29.04.08]

IMF/IDA (2004): Joint Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04179.pdf> [Zugriff 08.05.08] Joint Staff

Government of the Republic of Zambia (2004): Second PRSP Implementation Progress Report July 2003 – June 2004, Lusaka

[http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Zambia_APR2\(Dec2004\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Zambia_APR2(Dec2004).pdf) [Zugriff 29.04.08]

Government of the Republic of Zambia (2005): Addendum to the Second PRSP Implementation Progress Report 2004, Lusaka

[http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Zambia_APR2-Supplement\(Feb2005\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Zambia_APR2-Supplement(Feb2005).pdf) [Zugriff 29.04.08]

IMF/IDA (2005): Poverty Reduction Strategy Paper Second Annual Progress Report – Joint Staff Advisory Note

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05195.pdf> [Zugriff 08.05.08]

Government of the Republic of Zambia (2006): Fifth National Development Plan (FNDP) 2006-2010. Lusaka
[http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Zambia_PRSP\(Dec2006\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Zambia_PRSP(Dec2006).pdf) [Zugriff 29.04.08]

IMF/IDA (2007): Joint Staff Advisory Note on the Poverty Reduction Strategy Paper (Fifth National Development Plan – FNDP)

[http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Zambia_JSAN-PRSP\(July11-2007\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Zambia_JSAN-PRSP(July11-2007).pdf) [Zugriff 29.04.08]

6.3 Literatur, Berichte und Analysen

Afrodad (2006): Assessing the Impact of the Poverty Reduction and Growth Facility on Social Services. The Case of Zambia. Harare.

http://www.afrodad.org/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1&limit=11&limitstart=44 [Zugriff 08.05.08]

CSPR (2001): PRSP for Zambia. A Civil Society Perspective. Lusaka (Executive Summary)
http://www.prsp-watch.de/publikationen/archiv/cspr_zambia.pdf

CSPR Studie Monitoring (Mai 2004)

<http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/PovertyMonitoringSummaryReportMay03.doc>

CSPR (2005): Fifth National Development Plan for Zambia, 2006-2011. A Civil Society Perspective. Executive Summary. Lusaka 2005. Web (Achtung: 4 MB):
www.cspr.org.zm/Reports&Updates/executive_summary_10_05.pdf (29.4.2008)

CSPR (2006 a): Consolidated Civil Society Response and Input to the GRZ Draft Fifth National Development Plan. Lusaka

Web: www.cspr.org.zm/Reports&Updates/Consolidated_Response_FNDP_Draft.pdf (29.04.2008)

CSPR (2006 b): Observing Poverty Reduction. A Compilation of Participatory Poverty Assessment Summary Reports 2002-2005. Lusaka. Web:
www.cspr.org.zm/Reports&Updates/observingpovertyreduction.pdf (29.4.2008)

CSPR (2007a): Reaction to the Launch of the Fifth National Development Plan. Lusaka. Web: www.cspr.org.zm/press17-01-07-reaction-to-fndp-launch.html (29.4.08)

CSPR (2007b): Claiming Fiscal Space through Budget Support: The Effectiveness of the Poverty Reduction Budget Support (PRBS) and the Role of Civil Society. Lusaka

Eberlei, Walter / Meyns, Peter / Mutesa, Fred (Hg.) (2005): Poverty Reduction in a Political Trap? The PRS Process and Neopatrimonialism in Zambia. Lusaka: UNZA Press

Eberlei, Walter (2005): Donor Politics in Zambia: Promoting Poverty Reduction or Fuelling Neopatrimonialism? In: Eberlei, Walter / Meyns, Peter / Mutesa, Fred (ed.): Poverty Reduction in a Political Trap? The PRS Process and Neopatrimonialism in Zambia. Lusaka: UNZA Press, pp. 89-115

Gerster, Richard / Mwila Chikwekwe (2007): Poverty Reduction Budget Support (PRBS) in Zambia Joint Annual Review 2007: Learning Assessment, Final report, 13 July 2007, Lusaka

Mphuka, Chrispin (2005): The costs of meeting the MDGs in Zambia.
<http://www.sarprn.org.za/documents/d0001728/index.php> [Zugriff 09.05.2008]

Scheffler, Monika (2006): Was muss getan werden, um die Millenniums-Entwicklungsziele auch in den am wenigsten entwickelten Ländern der Welt zu verwirklichen? Zum Beispiel in Sambia. Koordination Südliches Afrika (Hrsg.): Bielefeld.

http://www.kosa.org/documents/KOSA_Studie_Die%20MDGs_in_Sambia_erreichen.pdf [Zugriff 09.05.2008]

6.4 Links zu beteiligten Akteuren

a. Regierung

Finanzministerium

<http://www.mofnp.gov.zm>

Büro des „Auditor General“ (mit aktuellen Prüfberichten zum Regierungshaushalt)

<http://www.ago.gov.zm/>

Central Statistical Office

<http://www.zamstats.gov.zm/>

b. Zivilgesellschaft

Civil Society for Poverty Reduction

<http://www.cspr.org.zm/>

Jesuit Centre for Theological Reflection

<http://www.jctr.org.zm/>

Transparency International Zambia

<http://www.tizambia.org.zm/>

The Post (regierungsunabhängige Tageszeitung)

<http://www.zamnet.zm/zamnet/post/post.html>

6.4 Allgemeine Links, die auch Informationen zum Land bieten

Europäisches NGO-Netzwerk mit Informationen zu PRS-Prozessen u.a.m.

<http://www.eurodad.org>

Internationaler Währungsfonds (Empfehlung: Suchmaschine "Zambia")

<http://www.imf.org>

Weltbank

www.worldbank.org/zambia

www.prsp-watch.de (Mai 2008)

Verantwortlich: Walter Eberlei

E-Mail: walter.eberlei@fh-duesseldorf.de

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