

## **Strukturelle Armutsbekämpfung**

### **Durch selbstverwaltete Institutionen die Politik der Regierungen beeinflussen**

***Karl Osner***

Die Vereinten Nationen (UN) hatten 1996 als Jahr zur Beseitigung der Armut ausgerufen. Die Armutsbekämpfung, besonders in den Ländern des Südens, sollte ganz nach oben auf die Agenda der internationalen Gemeinschaft gesetzt werden. Damit stellte sich die Frage, ob die Armutsbekämpfung angesichts der wachsenden Zahl notleidender Menschen, des wachsenden Abstandes zwischen Arm und Reich bei gleichzeitig stagnierenden Haushalten und neuen, näherliegenden Herausforderungen überhaupt eine Chance habe. Galt nicht eher, was der frühere Bundeskanzler Helmut Schmidt in "Geo extra" zum Thema "Das 21. Jahrhundert – Faszination Zukunft" der Entwicklungshilfe bescheinigte: "Wenn es sie noch geben wird, wird sie so viel und so wenig Einfluß (auf die Weltpolitik) haben wie in den letzten 50 Jahren. Die Betonung liegt auf so wenig"?<sup>1)</sup> Oder sprach genügend dafür, trotz allem die Perspektive des verstorbenen Nestors der deutschen Sozialwissenschaften, Oswald von Nell-Breuning, zu vertreten, daß die Mehrzahl der Steuerzahler dafür gewonnen werden könne, für eine *wirklich hilfreiche* Entwicklungspolitik reichlich bemessene Mittel einzusetzen?<sup>2)</sup> Damals wie heute war zu überprüfen, ob der Ansatz "Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe" zu dem Ziel der Armutsbekämpfung beitragen kann.

#### **1. Partizipation als Gestaltungsprinzip**

Im Kern geht es dabei darum, ob die Partizipation der Armen – verstanden als *Teilnahme* (Selbsthilfe) und umfassende *Teilhabe* – der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) strukturell zu einer größeren Wirksamkeit verhelfen kann. Und weiter, ob Partizipation

entsprechend den sektorpolitischen Vorgaben des BMZ<sup>3)</sup> auch in der staatlichen EZ ein im Einzelfall praktizierbares Gestaltungsprinzip ist.

**Partizipative Armutsbekämpfung ist ein gesellschaftspolitisches Projekt: Demokratiepoltik zugunsten der ärmeren Bevölkerungsgruppen.** Nicht selten bilden diese die Mehrheit. Partizipation ist jedoch nicht nur Ziel, sondern auch ein Mittel: Sie setzt einen Mechanismus in Gang, der die aus EZ angereicherte Regierungshilfe "nach unten" bringen hilft, weil die Betroffenen bzw. ihre legitimierte Vertreter selbst mit dafür sorgen.

Teilnahme und Teilhabe sind die konstitutiven, einander bedingenden Faktoren von Partizipation und praktische Voraussetzung für Breitenwirkung und Nachhaltigkeit. Als Gestaltungsprinzip einer auf verbesserte Rahmenbedingungen abzielenden EZ funktioniert sie dann und nur dann, wenn beide Faktoren im Spiel sind. Ein funktionierendes Versicherungssystem ist ein Beispiel dafür.

Selbsthilfe und Beteiligung im Sinne von Teilnahme konkretisieren sich je nach dem Charakter der Maßnahmen und entsprechend den Wachstumsstufen eines Prozesses auf vielfältige Weise. Letztlich geht es um die ganze Palette von Mitbestimmungsformen und -rechten, die eine subsidiär organisierte Gesellschaft prägen.

Partizipative Armutsbekämpfung ist ein Entwicklungsweg, der bei den betroffenen Menschen beginnt. In dem langen Prozeß von der kleinen Initiative zur Institution und zu solidarischen Strukturen wachsen Selbsthilfe und Beteiligung. Sie werden zu konstitutiven Elementen von Selbsthilfesystemen: **Der systemische Effekt verleiht der kleinen Selbsthilfe ihre tragende Bedeutung.**

Ob wirksame Armutsbekämpfung nicht auch ohne Partizipation, d.h. als topdown-Ansatz, nachhaltig wirksam werden kann, sei dahingestellt. Die Erfolgsaussichten beruhen hier primär auf dem Reformwillen der Regierung. Nach den bisherigen Erfahrungen spricht vieles dafür, daß angesichts der massiven Interessenkonflikte, die bei einem Ausgleich zwischen arm und reich, Beteiligten und Ausgegrenzten in einem demokratischen Prozeß zu lösen sind, die Erfolgsaussichten partizipativer Entwicklungsansätze letztlich erfolgversprechender sind.

## 2. Rahmenbedingungen und Ausgangslage

Das in Indien von der *Self-Employed Women's Association* (SEWA) initiierte Versicherungssystem ist ein Beispiel einer inzwischen beachtlichen Serie von Vorhaben in der bilateralen finanziellen und Technischen Zusammenarbeit (FZ, TZ)<sup>4)</sup>, an denen die sechs Bestimmungskriterien des sektorübergreifenden BMZ-Konzepts von 1990 zur selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung exemplifiziert werden können: Neben *Eigeninitiative* gehören dazu *Zielgruppenerreichung*, *Breitenwirkung* und *Nachhaltigkeit*, ferner vor allem Beteiligung im Sinne von verantwortlicher *Trägerschaft* und schließlich *verbesserte Rahmenbedingungen*.<sup>5)</sup> Wenn diese Ziele erreicht werden – und nur dann –, entsprechen die geförderten Vorhaben den Bestimmungskriterien des sektorübergreifenden Konzepts. Vorhaben, die diesen Kriterien nicht in vollem Umfang entsprechen, können gleichwohl ebenfalls zur Überwindung von Armut beitragen und förderungswürdig sein. Sie sollten aber im Interesse eines möglichst klaren Profils des mit partizipativer Armutsbekämpfung verfolgten Entwicklungsweges nicht als selbsthilfe- und beteiligungsorientierte EZ ausgewiesen werden.

Dieses Anforderungsprofil wurde nicht am Schreibtisch ausgedacht. Es spiegelt vielmehr Konzepte und Erfolgsfaktoren wider, die in systematischer Analyse in einem langjährigen Dialogprozeß gemeinsam mit erfahrenen partizipativen Organisationen im Süden aus der Praxis abgeleitet wurden.<sup>6)</sup> Es bestimmt auch die Erwartungshaltung dieser Selbsthilfebewegungen gegenüber den eigenen Regierungen. Sie sind die Träger, die auch die staatliche EZ für dezentrale und strukturwirksame EZ zugunsten der Armen braucht. Strukturwirksame Maßnahmen machen staatliche EZ zum wirklich hilfreichen Partner der Armen, weil sie die von den Selbsthilfeorganisationen im Süden geleistete Aufbauarbeit voll wirksam macht.

Ela Bhatt, die Gründerin und Leiterin von SEWA, hat diese Strategie gegenüber der eigenen Regierung bei einer Anhörung des Bundestagsausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit (AwZ) eindrucksvoll so zusammengefaßt:

- Die Regierung ist demokratisch gewählt. Deshalb gehört die Regierung dem Volk.
- Die Mehrheit der indischen Bevölkerung ist arm. Deshalb müssen Regierungsprogramme den Armen zugute kommen.

- Die Regierung ist mannigfachen Interessenkonflikten ausgesetzt. Die Umsetzung der Programme über den Behördenapparat ist wenig erfolgreich. Die Beteiligung der Selbsthilfeorganisationen bringt die Umsetzung armenorientierter Regierungsprogramme voran.
- Die Regierung hat Stärken, die SEWA nicht hat: große Reichweite, politisches Mandat, Macht, Ressourcen, politische Gestaltungsmacht. SEWA hat Stärken, die die Regierung nicht hat: Zielgruppennähe, Kenntnis der Bedürfnisse, Engagement der Mitglieder, Organisationskraft.
- SEWA ist unabhängig, jedoch bereit, mit der Regierung zu kooperieren, wenn sie eine Politik zugunsten der Armen betreibt. Ela Bhatt weiter zur Kooperation mit dem Norden: "Dieses Konzept meinen wir. Wenn die staatlichen Organisationen des Nordens damit übereinstimmen, können wir zusammenarbeiten, dann sind sie unsere Partner".<sup>7)</sup>

Partizipative Armutsbekämpfung in der staatlichen EZ meint also nicht die Förderung von Nichtregierungsorganisationen des Südens an der Regierung vorbei. Sie nutzt vielmehr die Zusammenarbeit, **um Politik und Praxis der Regierung zugunsten der Armen konkret zu beeinflussen**. Sie ist auch ein operationeller Hebel zur Dezentralisierung: Sie will die Regierung bewegen, der Selbsthilfeorganisation die eigenverantwortliche Trägerschaft bislang staatlich organisierter Vorhaben zu überlassen: Der Träger wechselt. Wo dies gelingt, trägt EZ direkt zu verbesserten Rahmenbedingungen bei und ist per se strukturwirksam. Hier liegt die spezifische Chance staatlicher EZ und ihre politische Legitimation zur Selbsthilfeförderung.

Wieweit eine solche Strategie in der Praxis tatsächlich trägt, hängt wesentlich von zwei Faktoren ab: von der Reformbereitschaft der politischen Eliten und dem Selbsthilfepotential der Armen. Trotz vielfältiger begrenzender Faktoren, widersprüchlicher Entwicklungen und Unterschieden im Einzelfall spricht vieles für die Feststellung, daß – aus welchen Gründen auch immer: leere Staatskassen, innenpolitischer Druck, sozial motivierte Eliten – die Reformkräfte stärker werden. Vielfach belegt ist, daß auch das Selbsthilfepotential wächst. Zwar besteht ein erheblicher Mangel an intermediären partizipativen Institutionen, **gleichwohl zeigt sich die Kraft der Selbsthilfebewegung in ihrer Fähigkeit, in wachsender Zahl von unten getragene Strukturen aufzubauen und selbstverwaltete Institutionen zu bilden**.

Bei der Analyse der positiven bzw. begrenzenden Faktoren, die die Ausgangslage für partizipative Armutsbekämpfung im staatlichen Kontext bestimmen, darf ein weiterer Umstand nicht außer acht gelassen werden. Gemeint ist die überkommene, bis heute noch häufig praktizierte staatliche Organisation des größten Teils der bilateralen und multilateralen EZ. Sie äußert sich vor allem in den sogenannten Regierungswünschen, der wichtigsten Weichenstellung für die staatliche EZ. Verstärkt wird die Staatsnähe dadurch, daß auch Planung und Durchführung der einzelnen Projekte noch weitgehend in den Händen staatlicher Stellen liegen.

Die Entwicklungszusammenarbeit kann also Armenorientierung und Beteiligungsorientierung nicht voraussetzen, sondern muß sie vielfach im Projektverlauf erst "hineinbringen": eine insgesamt ungünstige Ausgangslage für eine an den Prinzipien von Subsidiarität und Solidarität orientierte Entwicklungspolitik.

### **3. Erweiterung der Handlungsspielräume**

Wenngleich die Laufzeit der meisten hier in Frage stehenden Projekte für eine umfassende Wirkungsanalyse noch zu kurz ist, zeigen die bisherigen Erfahrungen gleichwohl, daß partizipative Armutsbekämpfung auch in der staatlichen EZ machbar ist. Dabei ist die vielfach bezweifelte Möglichkeit eingeschlossen, die Partnerregierungen im Süden zur aktiven Mitwirkung zu gewinnen und sie mittels Projektförderung, begleitet von gezieltem Politikdialog, zu relevanten Beiträgen zu bewegen.

In Anbetracht der großen Anstrengungen, deren es bedurfte, um den vom BMZ für 1996 mit etwa 18% bezifferten Anteil für Maßnahmen der partizipativen Armutsbekämpfung an der deutschen bilateralen EZ zu erreichen, dürfte ebenso zutreffen, daß eine substantielle Erhöhung dieses Anteils nur zu erreichen ist, wenn der Handlungsspielraum für diesen Teilbereich der EZ wesentlich erweitert wird.

Die bisherigen Erfahrungen erlauben es, exemplarisch einige Elemente einer Strategie zu benennen, die darauf abzielt, eine günstigere Ausgangslage für partizipative Armutsbekämpfung und ihre breitere Verankerung in der staatlichen EZ zu schaffen. Die dabei angestrebten, einander ergänzenden Teilziele, die dem Prozeß zur Beseitigung von Armut mehr Dynamik verleihen sollen, sind eine Zunahme der Regierungswünsche zur Zusammen-

arbeit bei der Armutsbekämpfung, ein Mehr an eigenständigen Organisationen der Armen zur Stärkung ihrer politischen Macht, mehr breitenwirksame Finanzintermediäre zur Mobilisierung ihres produktiven Potentials, mehr dezentrale Zusammenarbeit und mehr Akteure in Nord und Süd, die für partizipative Armutsbekämpfung speziell qualifiziert sind.

Diese Teilziele orientieren sich an dem Anspruch auf **strukturelle Wirksamkeit**, sie sind also nicht beliebig. Es bedarf zweifellos nachhaltiger Anstrengungen, um sie zu erreichen. Signifikante Beispiele, auf die sich die Vorschläge abstützen, belegen jedoch ihre Umsetzbarkeit.

### **Mehr Regierungswünsche**

Dieses Ziel dürfte am schwersten zu erreichen sein, denn in den Wünschen der Regierungen schlagen sich innenpolitische Prioritäten und Interessen nieder, und diese sind häufig andere als Armutsbekämpfung und Dezentralisierung. Um die Regierungen als Partner zu gewinnen, sollte über die offiziellen diplomatischen Kanäle ihnen im Sinne einer positiven Konditionierung verdeutlicht werden, daß es für ihre Beziehungen zur Bundesrepublik förderlich ist, wenn sie eine Politik zur Bekämpfung der Armut betreiben und dabei die Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik suchen. Dazu gehören u.a.:

- Information über Ziele, Kriterien und Instrumente;
- Darlegung von Motiven und Interessen: Sicherung des Friedens und demokratischer Lebensformen; Bewahrung der Lebensgrundlagen für alle; innere Stabilität; Entlastung der Haushalte;
- Gewährung von Vorzugsbedingungen;
- Betonung des partnerschaftlichen, dialogorientierten Charakters der Zusammenarbeit: Konkrete Schritte schaffen die notwendige Vertrauensgrundlage und helfen, die EZ gemeinsam dorthin zu bringen, wo Selbsthilfe bereits vorhanden ist (besserer Standort).
- 

### **Mehr eigenständige Organisationen der Armen**

"Kein Recht ohne Macht": Die Situation der politischen Ohnmacht der Armen, wie sie mit diesen Worten einer ihrer Sprecher (Adi Sasono aus Indonesien) treffend beschrieben hat, betrifft ein Kernziel partizipativer Armutsbekämpfung. Sie fällt um so stärker

ins Gewicht, je weniger rechtsstaatliche Verhältnisse gegeben sind. Da die Reformkräfte innerhalb der Regierungen meist nicht stark genug sind, bedarf es mehr denn je starker, demokratisch legitimer Organisationen, die die Interessen der Armen politisch vertreten. Es geht um die Gestaltung einer kohärenten zivilgesellschaftlichen Nord-Süd-Politik, die sich die *politische* Teilhabe der Armen zum Ziel setzt. Sie muß über die politischen Stiftungen und kirchlichen EZ-Träger hinaus auch von den Institutionen der zivilen Gesellschaft in der Bundesrepublik politisch mitgetragen und auch aus eigenen Mitteln gefördert werden. Dieser zivilgesellschaftliche Prozeß kann durch staatliche EZ wirkungsvoll unterstützt werden, etwa durch Beratung der Regierungen über die gesetzliche Regelung und Umsetzung der Versammlungsfreiheit oder Selbstverwaltung.

Von herausragender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die systematische **Förderung der wirtschaftlichen Eigenständigkeit der Selbsthilfeorganisationen**. Nur sie sichert letztlich ihre politische Unabhängigkeit. Dringend notwendig sind daher Instrumente und Mittel zur Bildung einer eigenen Kapitalbasis in den Selbsthilfeorganisationen.

### **Mehr breitenwirksame finanzwirtschaftliche Institutionen**

Eindrücklich belegen die zwei Millionen Kreditnehmerinnen der Grameen Bank in Bangladesch, die ja alle Existenzgründerinnen sind, das breite produktive Potential der im informellen Sektor wirtschaftenden Menschen. Dieses Potential, besonders der Frauen, ist weltweit belegbar. Es gibt der Strategie der Armutsbekämpfung durch Beteiligung die ökonomische Grundlage.

Ein großer Engpaß besteht an intermediären finanzwirtschaftlichen Strukturen, die zwei Kriterien entsprechen: der Nähe zu den sogenannten Zielgruppen (bedarfsgerechte Dienstleistungen; Dezentralisierung; Selbstverwaltung) und der Nachhaltigkeit (Selbstfinanzierung). Es geht um die Entwicklung eines breitgefächerten Finanzierungsinstrumentariums zur Förderung von Selbsthilfe im umfassenden Sinn, das aus formalen Finanzinstitutionen und informellen Finanzierungsstrukturen besteht, die ihrerseits von den begünstigten Zielgruppen getragen werden. Im staatlichen wie im privaten Sektor gibt es ein beachtliches Potential, auf dem ein institutionelles Umfeld aufbauen kann. Es ist ein

Eckstein in einem auch auf die Armen ausgerichteten nationalen Finanzsystem.

### **Mehr dezentrale Zusammenarbeit**

Eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Förderung nicht-staatlicher Organisationen und einer der Gründe für ihren unbestreitbaren Erfolg, was die Erreichung der Zielgruppen betrifft, ist das Vorhandensein leistungsstarker Träger vor Ort. Diese seit jeher geltende Regel entspricht einem Kerngedanken der Selbsthilfeförderung: Diese setzt Selbsthilfe voraus und baut auf ihr auf. In der Folge können auch die Förderverfahren dezentral organisiert werden, was die Arbeitslast in den EZ-Institutionen verringern würde.

Im Geltungsbereich des selben Haushaltsrechts sollte partizipative Armutsbekämpfung auch im staatlichen Kontext die Möglichkeiten dezentraler Förderung voll ausschöpfen und sich im Interesse aufwandsmindernder Effekte auf leistungsstarke Träger konzentrieren. Nur solche Träger können eine Zusammenarbeit auf gleichberechtigter Grundlage mit der Regierung auch durchstehen.

Ein wichtiges Anwendungsfeld dieses Gedankens sind selbstverwaltete *Fonds für Kleinprojekte* in einheimischer nichtstaatlicher Rechtsträgerschaft. In Ländern wie Indien oder Bangladesch, in denen aus staatlicher EZ geförderte Selbsthilfeorganisationen erfolgreich Banken oder Versicherungssysteme aufgebaut haben, könnten diese gemeinsam die Trägerschaft von Selbsthilfefonds übernehmen, aus deren Mitteln kleinere Selbsthilfeinitiativen gefördert werden, die dann nicht mehr jede für sich den kostspieligen und verwaltungsaufwendigen Weg zu externer Hilfe suchen müssen.

Die strukturelle Bedeutung des Beitrags der betreffenden Regierung läge in folgendem: in ihrer Zustimmung zur Bildung eines privaten Rechtsträgers, im Verzicht auf politischen Einfluß bei der Vergabe und in der Bereitschaft, selbstverwaltete Finanzierungsinstrumente auf die Liste der Regierungswünsche mit der Bundesrepublik zu setzen. Die staatliche EZ kann ihre staatlichen Partner im Umgang mit subsidiären Strukturen beraten.

## Mehr Akteure

Ein positives politisches und institutionelles Umfeld für partizipative Armutsbekämpfung entsteht nicht von selbst. Ziele und Prinzipien sind in die Sprache der jeweils beteiligten Institutionen, ihrer Konzepte und Praktiken zu übersetzen. Die strukturelle Relevanz der Armutsbekämpfung wird zwar immer eingefordert, zuwenig Aufmerksamkeit wird aber der Frage gewidmet, *wie* Strukturen geschaffen oder verbessert werden können, *was* an fachlicher Kompetenz dazu benötigt wird, *wodurch* die Akteure, die Einfluß auf die Rahmenbedingungen der EZ haben oder sie direkt gestalten, zum Handeln motiviert und in ihrer Gestaltungskraft gestärkt werden können.

Kompetenz, Gestaltungskraft und Motivation sind Ergebniserwartungen, die z.B. mit den sogenannten Exposure- und Dialogprogrammen verbunden sind: In der persönlichen Begegnung mit Menschen, die in Armut leben, entsteht Motivation. In der Realität können die Komplexität von Armut, Ursachen, Strategien, Rahmenbedingungen und prozeßhaftes Vorgehen besser verstanden werden. Im Dialog mit den Erst-Akteuren und Innovatoren im Süden erweitern die Akteure des Nordens ihre Handlungskompetenz. Die zielgerichtete Kombination von Sachkompetenz und Erfahrung bewirkt erhebliche Synergieeffekte.

## Ausblick

Auch partizipative EZ zur Armutsbekämpfung kann die Massenarmut nicht beseitigen. Dazu ist schon ihr Volumen zu gering. Sie kann aber – konsequent betrieben – in der Öffentlichkeit auch der staatlichen EZ gegenüber jenes insgesamt berechnete positive Vor-Urteil schaffen helfen, das die nachhaltige Spendenbereitschaft für kirchliche Entwicklungsarbeit erklärt. Sie hilft darüber hinaus, der eingangs erwähnten Perspektive von Nell-Breuning eine realistische Grundlage zu geben – weil sie strukturell die Hilfe zu denen bringt, die sie brauchen.

Die Armen werden es sagen:

Wir sind das Volk.

---

1) Geo extra, Nr. 1/1995, S. 94

2) Oswald von Nell-Breuning: Unsere Verantwortung für eine solidarische Gesellschaft. Freiburg, Herder 1987, S. 42

- 3) BMZ: Hauptelemente der Armutsbekämpfung. Bonn 1992, Ziffer 4
- 4) vgl. die Beispiele in der BMZ-Broschüre "Armutsbekämpfung – warum, wozu und vor allem wie?" Bonn, 6/1995
- 5) BMZ: Sektorübergreifendes Konzept, Ziffer 5.1
- 6) vgl. z.B. die Dokumentationen der internationalen Tagungen der DSE: IT 79-061-85; IT 79-062-86; IT 74-022-89
- 7) vgl. interner Auswertungsbericht des Exposure- und Dialogprogramms der GTZ mit SEWA. Eschborn, GTZ Juli 1993, S. 61

---

**Karl Osner** war von 1962 bis 1992 Mitarbeiter des BMZ, u.a. als Leiter der Arbeitsgruppe S 24 zur Armutsbekämpfung.