

**Rahmenbedingungen der Entwicklungszusammenarbeit für
selbsthilfe- und beteiligungsorientierte Armutsbekämpfung**

Vortrag

bei der Entwicklungspolitischen Fachtagung der Konrad-Adenauer-
Stiftung "Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe - Anspruch
und Wirklichkeit in der Entwicklungszusammenarbeit"

am 18. November 1993 in Schloss Eichholz, Wesseling

von
Karl Osner

Gliederung

Einleitung

I Ziele und Voraussetzungen

II Das Förderinstrumentarium

Zu den wichtigen Aufgabenfeldern

1. Beispiel: Die Entwicklungszusammenarbeit gesellschaftlicher Gruppen
2. Beispiel: Die Wirtschaft des informellen Sektors

Zu den spezifischen Förderinstrumenten

1. Beispiel: Finanzierungsinstrumente
2. Beispiel: Länderkonzepte

Zum rechtlichen Rahmen

1. Beispiel: Die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union
2. Beispiel: Das Haushaltsgesetz

III Das Handeln der Akteure

Stichwort: Anforderungsprofil

Stichwort: Gestaltungskompetenz

Stichwort: Motivation

Schlußbemerkung

Einleitung

Als wir 1985 bei der ersten internationalen Konferenz 'Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe' die Ergebnisse der ersten Arbeitsphase der dafür verantwortlichen Arbeitseinheit des BMZ auswerteten, gab uns Prof. Yunus von der Grameen Bank als Sprecher der sechs vertretenen Selbsthilfeorganisationen aus dem Süden folgende Einschätzung mit auf den Weg: Wenn dieser Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit zum Tragen kommen soll, müssen Sie sich dafür, so Prof. Yunus, "ein eigenes Umfeld schaffen" - "you have to create your own environment".

Zehn Jahre nach Beginn gibt es wichtige Elemente eines solchen Umfelds: Die Bundestagsbeschlüsse zur Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe vom Mai 1990 und Januar 1993, die Einrichtung eigener Arbeitseinheiten im BMZ und in der GTZ, das sektorübergreifende Konzept des BMZ und eine wachsende Zahl signifikanter Projekte in der bilateralen Zusammenarbeit sind Belege dafür. Viele haben dazu beigetragen, hier, besonders aber im Süden.

Wie immer das bisherige Ergebnis zu bewerten ist, eines liegt auf der Hand: wenn der jetzt irgendwo bei zehn Prozent der bilateralen staatlichen Hilfe liegende Anteil an selbsthilfeorientierten Projekten zur Armutsbekämpfung substantiell erhöht und Beteiligung, die Partizipation der Armen zum prägenden praktizierten Prinzip der Nord-Südpolitik werden sollen, sind strukturelle Verbesserungen der Entwicklungszusammenarbeit und ein entsprechendes Umfeld Voraussetzung.

Bei diesem Umfeld geht es um ein dreifaches: um ein **eigenes Kräftefeld**, das über das Reagieren hinaus zum Gestalten befähigt. Um ein **spezifisches Umfeld**, das den beteiligten Akteuren aus Nord und Süd, aus Politik, Zivilgesellschaft und Regierung zielgerichtetes gemeinsames Handeln erlaubt. Schließlich geht es um ein **förderliches Umfeld**, das zur Mitwirkung einlädt, den Anstrengungen der einzelnen Akteure strukturelle Wirksamkeit verleiht, so Ermüdung und Resignation überwinden hilft und gewollte Kooperation fokussiert.

In diesem Verständnis möchte ich im ersten Teil der nachfolgenden Ausführungen etwas zu Zielen und Voraussetzungen selbsthilfe- und beteiligungsorientierter Entwicklungszusammenarbeit zur Armutsbekämpfung sagen. Teil II betrifft das Förderinstrumentarium, Teil III das Handeln der Akteure, die die Rahmenbedingungen setzen oder in der täglichen Arbeit gestalten.

Mein Beitrag betrifft nicht Rahmenbedingungen und Armutsbekämpfung generell. Er befaßt sich entsprechend dem mir gestellten Thema mit dem Teilbereich selbsthilfebezogener Armutsbekämpfung. Meine Überlegungen zu Zielen und ihrer Übertragung ins Förderinstrumentarium und ins praktische Handeln konzentrieren sich in dem mir vorgegebenen Zeitrahmen darauf, was wir, die Akteure im Norden, aufbauend auf dem bisher Erreichten, in den nächsten Jahren, etwa in der nächsten Legislaturperiode, tun können. Mein Beitrag ist skizzenhaft und exemplarisch. Er betont die Umsetzungsschritte, einmal, weil der eingeschlagene Weg tatsächlich weiterführt, aber auch, weil der Anteil doch nur etwa 10% der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit ausmacht - die multilaterale Zusammenarbeit bleibt noch ganz aus und vor. Er setzt Akzente, die der Überprüfung bedürfen. Es gibt kein Patentkonzept. Es bedarf der Pluralität der Wege. - Vor allem aber: wir müssen das Umfeld weitgehend selbst schaffen. Selbsthilfe und Beteiligung sind, wie die Dinge liegen, nicht nur im Süden, sondern auch bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen der Entwicklungszusammenarbeit Erfolgsvoraussetzungen.

I. Ziele und Voraussetzungen

Armutsbekämpfung in der Entwicklungszusammenarbeit zielt auf die nachhaltige Verbesserung der Lebensbedingungen des ärmeren und benachteiligten Teils der Bevölkerung. Überall in den Ländern des Südens sind das bedeutende Gruppen, in vielen Ländern die Mehrheit der Bevölkerung. Schon deswegen reicht caritative Hilfe nicht aus. Um die Ursachen der Massenarmut zu beseitigen, bedarf es der Mittel der Politik. Das Ziel dieser Politik ist die Entwicklung des ganzen Menschen und aller Menschen - wirtschaftlich, sozial, kulturell und politisch.

Das Potential, auf das sich diese Politik abstützt - zugleich determinierender Faktor - sind die produktiven und menschlichen Fähigkeiten der Armen, ihre Kreativität, ihre Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen, ihr Durchhaltevermögen, ihre Kraft zur Solidarität. Die Beteiligung, die Partizipation der Armen am Entwicklungsprozeß bringt diese Fähigkeiten ins Spiel. Partizipation heißt: sich beteiligen **wollen** - Motivation. Sich beteiligen **können** - Befähigung. Aber auch, sich beteiligen **dürfen** und beteiligt **werden** - Rahmenbedingungen.

Partizipation umfaßt Selbsthilfe: Selbsthilfe heißt, jemand steht für sich selbst ein¹. Partizipation reicht jedoch in ihrem Bedeutungsgehalt darüberhinaus:

1 vgl. Oswald von Nell-Breuning "Unsere Verantwortung für eine solidarische

Partizipation meint nicht nur **Teilnahme**, **Eigenanstrengung**, sondern auch **Teilhabe**, **Nutzen**. Teilnahme gegen Teilhabe: Hand- und Spanndienste gegen Nutzungsrechte.

Partizipation ist Mittel, ein eingebauter Mechanismus, der die Früchte der Entwicklung zu den Armen transportiert: Ihr Sitz und ihre Stimme im dörflichen Wassernutzungskomitee bewirkt, daß die Mitglieder ihren Anteil am Wasser erhalten und daß dies so bleibt: die Armen sorgen selbst dafür. Das ist die pragmatische Begründung, warum die Mitwirkung der Betroffenen an der Planung und Durchführung der einzelnen Vorhaben "unabdingbar" ist, wie es das sektorübergreifende Konzept des BMZ "Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe" in Ziffer 4.1.2 formuliert. Hier liegt der entscheidene Unterschied zu dem Teil der Entwicklungszusammenarbeit, der als nicht beteiligungs- und selbsthilfeorientiert zu charakterisieren ist.

Partizipation ist jedoch nicht nur **Mittel** sondern auch **Ziel**: **Eigenständigkeit**. **Kulturelle Autonomie**. **Demokratisch legitimierte Organisationen**. **Wirtschaftliche Mitbestimmung**. **Durchsetzung von Recht**. **Selbstverwaltung**. **Politische Mitsprache**. Das Subjekt-werden umfaßt verbesserte wirtschaftliche Bedingungen, fußt darauf, führt aber weit darüber hinaus. Partizipative Entwicklung heißt **Übernahme von Verantwortung**: für sich selbst (Selbsthilfe), für andere (Solidarität) und für das Gemeinwohl. Dieses Verständnis von Selbsthilfe und Beteiligung haben wir in den Jahren des Dialogs mit den Selbsthilfeorganisationen des Süden gelernt. Es ist über das Hearing des AWZ von 1988 eingeflossen in die Beschlüsse des Deutschen Bundestages vom Mai 1990 und Januar 1993². Es prägt das Sektorübergreifende Konzept des BMZ³.

Selbsthilfe- und beteiligungsorientierte Entwicklungszusammenarbeit erhält damit eine politische Qualität, die durch die Quantität der betroffenen Menschen noch

Gesellschaft", S. 82ff.

- 2 vgl. z.B. Beschluß des Deutschen Bundestages v. 10. Mai 1990 II, Ziffer 3:
 "Wesentlicher Bestandteil und Kern eines auf Selbsthilfe beruhenden Entwicklungsprozesses ist **Beteiligung**. Damit ist Politik zur Förderung von Selbsthilfe auch eine Politik von innen getragener gesellschaftlicher Prozesse. Selbsthilfepolitik muß daher Demokratiepoltik sein, d.h. mindestens langfristig auch auf Beteiligung der Mehrheit der Bevölkerung am politischen Leben einer Gesellschaft ausgerichtet sein. Der Deutsche Bundestag sieht als Repräsentant einer demokratischen Gesellschaft in einer auf Beteiligung ausgerichteten Entwicklungszusammenarbeit ein wesentliches Motiv und Ziel deutscher Entwicklungspolitik."
- 3 vgl. z.B. Ziffer 3.1 "Das sektorübergreifende Konzept will einen Beitrag dazu leisten, daß - Rahmenbedingungen in den Ländern des Südens und in der Entwicklungszusammenarbeit geschaffen werden, die benachteiligte Bevölkerungsgruppen und ihre Beteiligung am Entwicklungsprozeß begünstigen;..." ferner Ziffer 1.3; 2.1; 4.1.1; 4.1.3.

potenziert wird. Die Teilnahme und Teilhabe der Armen bedeutet letztlich andere Machtverhältnisse, im Süden, langfristig aber auch im Verhältnis zwischen Nord und Süd. Partizipative Entwicklungszusammenarbeit erhält vor diesem Hintergrund nur dann eine Chance bei uns, wenn sie substantiell zur Überwindung der Massenarmut beiträgt und auch als in unserem wohlverstandenen Eigeninteresse liegend begründet wird.

II. Das Förderinstrumentarium

Im zweiten Teil meines Beitrags möchte ich an einigen Beispielen exemplarisch aufzeigen, wie in Kontinuität der bisherigen Anstrengungen das Förderinstrumentarium zum Entstehen bzw. zur Stärkung eines für partizipative Armutsbekämpfung förderlichen Umfelds beitragen kann. Unter Förderinstrumentarium verstehe ich dabei Aufgabenfelder, spezifische Instrumente und den rechtlichen Rahmen.

Generell geht es darum, das Förderinstrumentarium so auszurichten, daß es den **Anschluß** an die wachsende innergesellschaftliche Dynamik in den Ländern des Südens findet, ihr folgt - nicht sie verfolgt - und sie stützt - nicht substituiert. Vorhandene Selbsthilfe bestimmt dann die Auswahl des Standorts, z.B. von Infrastrukturprojekten. Die Reihenfolge ist wichtig.

Die Reformansätze können von Regierungen ausgehen, also 'von oben' kommen, wie dies bei den Stein'schen Reformgesetzen von 1807/1808 der Fall war. Sie können von sozial motivierten gesellschaftlichen Eliten initiiert und 'von unten' getragen werden: Raiffeisen, die freigemeinschaftlichen Sparkassen, die Arbeiterbewegung sind Beispiele dafür aus unserer Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Ob 'von oben', 'von unten' oder 'kombiniert', ist eher sekundär. Entscheidend ist die **Partizipation** der Betroffenen: sie ermöglichen wie z.B. die Frauen und Mitglieder von SEWA oder der Grameen Bank die Bildung von Selbsthilfesystemen und das Funktionieren von Selbstverwaltungsstrukturen, z.B. das der dörflichen Watershed-Komitees in Maharashtra. Bedingung der Nachhaltigkeit und Breitenwirkung sind entsprechende Rahmenbedingungen: in unserem historischen Kontext waren es z.B. das Institut der selbstverwalteten Sparkasse, das Rechtsinstitut der öffentlich-rechtlichen Körperschaft, das Gesetz über die Mitbestimmung, die Arbeitsgerichte. Im indischen Kontext sind es z.B. der gerichtliche Präzedenzfall zum Mindestlohn oder die Verwaltungsverordnung zur Bildung von dörflichen Körperschaften zum Schutz und zur Bewirtschaftung

des Waldes. Selbsthilfe und Rahmenbedingungen bedingen einander, ihre Kombination im konkreten Fall ist für strukturelle Wirkungen der Maßnahmen Erfolgsvoraussetzung. Weil es um strukturelle Wirkungen geht, müssen diejenigen, die Macht über die Rahmenbedingungen haben, als Akteure in den Prozeß mit einbezogen werden.

Lassen Sie mich nun das Förderinstrumentarium durch sechs Beispiele anhand verschiedener Aufgabenfelder, spezifischer Instrumente und rechtlicher Grundlagen erläutern:

Zu wichtigen Aufgabenfeldern

1. Beispiel: Die Entwicklungszusammenarbeit gesellschaftlicher Gruppen

Partizipative Entwicklungszusammenarbeit ist Demokratiepoltik. Partizipative Entwicklungszusammenarbeit zur Armutsbekämpfung ist sozialorientierte Demokratiepoltik. In den Beschlüssen von 1990 und 1993 hat der Deutsche Bundestag an die gesellschaftlichen Gruppen in der Bundesrepublik appelliert, mit **eigenen** Beiträgen "eine wirksame Interessenvertretung" der armen Bevölkerungsgruppen im Süden sichern zu helfen⁴. Es ist sehr zu begrüßen, wenn die GTZ für die Mitarbeiter der staatlichen Organisationen eigene Exposure- und Dialogprogramme mit SEWA durchführt, um über Organisationsprozesse selbständig beschäftigter armer Frauen zu lernen. Die "Ermächtigung", das empowerment der Armen, ihre Wege zur Eigenständigkeit, müssen wegen der politischen Implikationen aber von den gesellschaftlichen Gruppen bei uns mitgetragen werden. Manches geschieht bereits auf Projektebene. Soweit mir bekannt ist, sind die erwähnten Beschlüsse des Deutschen Bundestages aber in keiner der darin angesprochenen gesellschaftlichen Gruppen auf Leitungs- bzw. Vorstandsebene mit dem Ergebnis von Beschlüssen zu **eigenen** Beiträgen erörtert worden. Der gesellschaftliche Bereich darf sich über die Verstaatlichung der Entwicklungszusammenarbeit mit allen ihren Begleiterscheinungen nicht beklagen, wenn er sich "den solidarischen Teil" der Entwicklungshilfe nicht zueigen macht. Ihn bezeichnete der Vorsitzende des DGB, Ludwig Rosenberg, mit Zustimmung

4 vgl. Beschlüsse des Deutschen Bundestages vom 10. Mai 1990, Plenarprotokoll 11/210 und BT-Drucksache 11/6137 I, Ziffer 2 sowie vom 14. Januar 1993, Plenarprotokoll 12/131 und BT-Drucksache 12/3574, Ziffer 6.

von Hermann Abs als den wichtigsten Teil der Entwicklungshilfe und versprach Unterstützung. Das war 1964 in der Bonner Redoute⁵.

2. Beispiel: Die Wirtschaft des informellen Sektors

Für breitenwirksame Armutsbekämpfung ist die Mobilisierung des produktiven Potentials des informellen Sektors unverzichtbar. Seine Leistungsfähigkeit ist mehr und mehr belegbar: ich meine beispielhaft die Untersuchungen von Hernando de Soto zum Wohnungsbau und Transportwesen in Peru, die produktiven Aktivitäten der eineinhalb Millionen landlosen Frauen und Mitglieder der Grameen Bank oder die Tatsache, daß im informellen Sektor in Indien ein Drittel der Frauen das Einkommen für ihre Familien alleine erwirtschaften und ein weiteres Drittel etwa 50% zum Familieneinkommen beiträgt. Der Deutsche Bundestag hat in seinem Beschluß vom Mai 1990 eine **generelle Unterschätzung** des informellen Sektors in seiner ökonomisch, sozialen und demokratiepolitischen Bedeutung festgestellt und zu konzeptionellen und praktischen Anstrengungen aufgerufen, um dieses Defizit zu überwinden⁶. Ich halte es für besonders wichtig, daß das BMZ jetzt ein induktiv angelegtes Forschungsvorhaben zur Organisationsfähigkeit des informellen Sektors an das IFO-Institut vergeben hat. Ich meine, daß die Erarbeitung eines Sektorkonzepts zur Förderung der Wirtschaft des informellen Sektors als integrierter Bestandteil der Grundsätze der Förderung privatwirtschaftlicher Entwicklungen ein anzustrebendes Ergebnis wäre. Als Leitidee kann vielleicht ein Satz von Müller Armack Beachtung finden: "Eine soziale Marktwirtschaft setzt **selbstverständlich** den Ausbau eines **allen** am Wirtschaftsprozeß Beteiligten gerecht werdenden Wirtschaftsrechts voraus".

Zu spezifischen Förderinstrumenten

1. Beispiel: Finanzierungsinstrumente

Wenn es um die Mobilisierung der produktiven Potentiale der im informellen Sektor tätigen Einzelwirtschaften geht, kommt den Finanzierungsinstrumenten eine herausragende Rolle zu. Es gibt eine große Bandbreite von

5 vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes vom 10 Juli 1964, Nr. 109, S. 1033.

6 a.a.O. III, Ziffer 2.2 und IV, Ziffer 4.

Finanzierungsinstrumenten: ich habe in meinem Manuskript neun aufgezählt⁷. Die Bandbreite reicht vom Selbsthilfefond der Gruppe bis zur Vollbank.

Es gilt, dieses breite Instrumentarium für produktivitätsorientierte Armutsbekämpfung voll zu nutzen und in einer gemeinsamen Anstrengung Konzepte, Verfahren und Praktiken systematisch auf **strukturelle** Wirkungen hin auszurichten. Zu den dabei zu beachtenden Kriterien zählen m.E.: (1) Zielgruppenerreichung, (2) Nachhaltigkeit auf der Zielgruppen- wie auf der Förderebene, (3) Breitenwirkung d.h. Wiederholbarkeit ("Replikation"), (4) Selbstverwaltung, (5) Komplementarität und (6) Relevanz für den Aufbau von Finanzsystemen.

Auch hier gibt es Bemühungen. Einen wichtigen konzeptionellen Beitrag kann ein zur Zeit zwischen BMZ und GTZ diskutiertes Pilotvorhaben leisten, das auf die Verbindung der Mikro- mit der Makroebene abzielt: es geht um die Entwicklung von Finanzsystemen, die auf Finanzinstitutionen aufbauen, die ihrerseits von den Zielgruppen getragen werden.

2. Beispiel: Länderkonzepte

Die Länderkonzepte des BMZ sind ein zentrales Instrument für die Gestaltung der konkreten Zusammenarbeit, für den Politikdialog und für die Geberkoordinierung. Auch dieses Instrument gilt es, für partizipative Armutsbekämpfung nutzbar zu machen. Worauf es in unserem Kontext besonders ankommt - ich will damit die laufenden Bemühungen nur unterstreichen - sind Analysen der Politik der Partnerländer zur Bekämpfung der Armut, Analysen spezifischer Armutssituationen und armutsrelevanter Sektoren und armutsverursachender Faktoren, ferner Analysen, der Selbsthilfepotentiale, Rahmenbedingungen und Reformpotentiale - nicht zuletzt aus Sicht der Betroffenen. Daher sollten auch kompetente und legitimierte Vertreter aus dem Süden an ihrer Erstellung beteiligt werden. Wie die Ländergespräche des BMZ zeigen, wird die Beteiligung von Nicht-Regierungsorganisationen an der Erarbeitung von Länderaufzeichnungen bzw. Länderkonzepten mehr und mehr praktiziert. Sie bieten Gelegenheit zum Informations- und Meinungsaustausch und darüber hinaus Ansätze zur Kooperation. Auf dieser Sichtweise von innen aufbauend, können die

7 Die Selbsthilfe-Fonds der Nicht-Regierungsorganisationen, die unter diesen oder ähnlichen Bezeichnungen laufenden Fonds in der TZ, revolving Kreditfonds, die selbstverwalteten Kapitalvermögen, Kreditgarantie-Fonds, Kapitalbeteiligungsfonds, innovative bankwirtschaftliche Ansätze, von unten aufgebaut (bottom-up), von oben kommend (top town) oder in institutionalisierter Verknüpfung des nicht-staatlichen Sektors mit bestehenden formalen Finanzinstitutionen (linkage-building)

Länderkonzepte gerade für die staatliche Entwicklungszusammenarbeit Ansätze definieren, die sich auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen konzentrieren.

Zum rechtlichen Rahmen

Zum Förderinstrumentarium zählt auch der rechtliche Rahmen. Dazu wiederum zwei Beispiele:

1. Beispiel: Die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht wurde die Bekämpfung der Armut rechtlich verbindliches Ziel auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft. So formuliert es Art. 130 des Unionsvertrags. Die 5. Entschließung des Deutschen Bundestages zum Maastrichter Vertrag vom 2. Dezember 1992 betont die Wichtigkeit eines handlungsfähigen Europa für die Bekämpfung der Ursachen der Armut im Süden.

Ich meine, daß wir uns aus folgenden drei Gründen intensiv mit dieser neuen Rechtslage beschäftigen sollten: (1) zum ersten Mal wird eine **Rechtspflicht** zur Bekämpfung der Armut formuliert. Sie betrifft uns als Mitglied der Europäischen Union direkt. Es sind erhebliche finanzielle Mittel im Spiel, nämlich 8 Mrd. DM jährlich, davon kommt ca. 1/3 von uns. (2) Der Vertrag schreibt in Art. 130, Abs. 2 ausdrücklich die Berücksichtigung der demokratiepolitischen Komponenten und Menschenrechte vor. (3) Artikel 130, Abs.1 enthält Bestimmungen über die Koordinierung der Politik der Mitgliedstaaten und die Möglichkeit, gemeinsame Maßnahmen zu ergreifen, also aktiv zu werden. Im Denken der Kommission spielt, wie wir gehört haben, die Partizipation eine wichtige Rolle. Wir sollten mit dafür sorgen, daß die Partizipation der Armen auch **zum Tragen** kommt, gerade weil es um verbesserte Rahmenbedingungen geht, sollten Gewicht und Handlungsspielräume der Europäischen Union, z.B. in der Agrarpolitik voll genutzt werden.

2. Beispiel: Das Haushaltsgesetz

Das Haushaltsgesetz schafft die wichtigsten rechtlichen Rahmenbedingungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit. Zwei Beispiele mögen aufzeigen, wie förderliche gesetzliche und rechtliche Rahmenbedingungen für partizipative Armutsbekämpfung gestaltet werden können:

1. Beispiel: Die Erläuterungen bzw. die sog. vertraulichen Erläuterungen bei den in Frage kommenden Haushaltstiteln können so formuliert werden, daß sie für die Empfängerländer und auch für die Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit **Anreize** schaffen oder Vorgaben setzen. Als Beispiel dient die haushaltsrechtlich abgesicherte Möglichkeit, in der Finanziellen Zusammenarbeit für selbsthilfeorientierte Maßnahmen **Zuschüsse** statt Kredite zu geben. Ein anderes Beispiel ist die Aufstockung und Erweiterung der Zweckbestimmung des sog. Betriebsmittelfonds, welcher der Kreditanstalt für Wiederaufbau mehr Spielräume verschafft. Die Betonung selbsthilfeorientierter Technischer Zusammenarbeit zur Armutsbekämpfung könnte ich mir als Vorgabe auch in den Erläuterungen der Haushaltstitel für die Personelle Zusammenarbeit vorstellen. Wenn in den Erläuterungen zum Haushaltstitel für UNIFEM die ärmeren Bevölkerungsschichten Priorität erhalten, warum kann diese **rechtsverbindliche** Priorität zugunsten der Armen nicht auch bei anderen multilateralen Titeln, z.B. der Weltbank oder der regionalen Entwicklungsbanken vorgegeben werden?

2. Beispiel: In den Erläuterungen zahlreicher Haushaltstitel ist die bekannte Bestimmung enthalten: "Mitveranschlagt sind die Kosten vorbereitender, begleitender und auswertender Maßnahmen." Der Einsatz dieser Mittel erfolgt i.d.R. **Einzelprojektbezogen**. Warum nicht die Mittel für dieselben Zwecke gezielt bei Projekten einsetzen, denen **exemplarische** Bedeutung zukommt und die den sechs Kriterien entsprechen, wie ich sie für die Überprüfung der Finanzierungsinstrumente vorgeschlagen habe? Es wäre ein Titel- bzw. sektor- oder institutionenspezifischer Ansatz, sozusagen ein eingebauter Mechanismus und Anreiz für **strukturelle** Innovation. Da nicht nur das Einzelvorhaben, sondern der gesamte Titelbereich profitieren könnte, z.B. durch die Ausgestaltung der Richtlinien und Verfahren, wäre der evtl. Mehraufwand unter dem Aspekt sparsamer Mittelverwendung gerechtfertigt.

Soviel zum Förderinstrumentarium mit den sechs Beispielen zu Aufgabenfeldern, spezifischen Instrumenten und rechtlichen Grundlagen.

III. Das Handeln der Akteure

Ein positives Umfeld entsteht nicht von alleine. Ziele und Prinzipien sind in die Sprache der beteiligten Institutionen, der Konzepte und Praktiken zu übersetzen. Hinderliche Rahmenbedingungen und Strukturen sind zu verbessern oder auch zu

beseitigen. Die strukturelle Relevanz unseres Handelns wird zwar immer eingefordert, zu wenig Aufmerksamkeit widmen wir aber der Frage, wie Strukturen geschaffen oder verbessert werden können, was an fachlicher Professionalität dazu benötigt wird und was uns zum Handeln motiviert.

In diesem dritten und abschließenden Teil meines Beitrags geht es daher um die Schaffung der "soft-ware" für partizipative Armutsbekämpfung, um das Anforderungsprofil für die Akteure, um Gestaltungskompetenz und um sachgerechte Methoden handlungsorientierten Lernens. Dazu ein paar Überlegungen:

Stichwort "Anforderungsprofil"

Zwei Beispiele mögen die Notwendigkeit hoher Professionalität⁸ belegen:

- Eine Bank auf dem Haftungsversprechen informeller Gruppen aufzubauen, weil die Kreditnehmer keine formalen Sicherheiten bieten können, ist eine bankwirtschaftliche Innovation: Nur einem innovativen und sehr guten Banker fällt dies ein. Nur ein solcher setzt dies um. Die beste professionelle Qualität wird auch für die Ausgestaltung innovativer bankwirtschaftlicher Förderinstrumente benötigt, z.B. wenn es um die Berücksichtigung nicht-ökonomischer Faktoren oder um zielgruppengerechte bankwirtschaftliche Technologien geht.
- Strukturell relevante Armutsbekämpfung ist, wie das gestern erwähnte Vorhaben zur ökologischen Erneuerung der Wassereinzugsgebiete in Maharashtra zeigt, sehr komplex: in ökonomischer, ökologischer, sozialer, gesellschaftspolitischer, institutioneller und rechtlicher Hinsicht. Diese in der Natur der Sache liegende Komplexität bedingt in Nord und Süd die Beteiligung einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure mit unterschiedlichen Rollen, Vorstellungen und Hintergründen und wird dadurch noch potenziert. Wie können wir so komplexe Realitäten verstehen lernen? Wie Komplexität meistern - how to handle complexity?⁹ Es geht hier um eine sehr wichtige Erfolgsbedingung für **strukturell** relevantes Handeln.

8 vgl. Robert Chambers: "Auf der Suche nach Professionalität, Verwaltungsformen und nachhaltig gesicherten Lebensgrundlagen für das 21. Jahrhundert."

9 vgl. Robert Chambers a.a.O.

Stichwort: "Gestaltungskompetenz"

Auch hier hat der Süden hilfreiche Botschaften für uns. Beispiel SEWA: Der Weg beginnt bei der Kerosinhändlerin: Sie schuftet, erhält Kredit und Lizenz. Ihr Weg trägt letztlich den Bericht der Nationalen Kommission über die selbständig beschäftigten Frauen und die Frauen im informellen Sektor in Indien, ein Klassiker für Politikdialog - intern und extern und für Politikgestaltung "von unten". Allein der Kampf um das Zustandebringen der Nationalen Kommission kostete Ela Bhatt sieben Jahre: Ein Hinweis für Schwierigkeiten, wenn es um die Schaffung eines eigenen, spezifischen und förderlichen Umfelds für strukturell relevante Politik geht. Der Weg von SEWA stimmt für mich überein mit dem, was Ralf Dahrendorf kürzlich in dem Leitartikel "Die Entzauberung der Moderne" für das Spiegelspezialheft "Trends 2000" folgendermaßen formuliert hat: "Wir müssen dort beginnen, wo wir etwas tun können, also im **eigenen** Lebensbereich. Tun wir, was wir tun können, auch wenn das zunächst in einem Mißverhältnis zu dem zu stehen scheint, was getan werden sollte." "Nur", fügt Dahrendorf hinzu, "was im eigenen Umkreis zu tun ist, muß **Sinn** haben¹⁰." Das macht die Sache schwierig. Weil es gleichwohl ein praktikables Konzept ist, überzeugt es: So kann so ein tragfähiges Fundament für ein von unten aufgebautes, d.h. solides Umfeld geschaffen werden.

Stichwort "Motivation"

Armutsbekämpfung ist ein soziales Ziel und Ausdruck menschlicher Solidarität. Diese kann stark oder schwach sein, wie bei jeder sozialen Bewegung. Sie hängt wesentlich von der Motivation derer ab, die sie tragen.

Wir haben hier ein Problem: Wir Akteure im Norden sind in aller Regel selbst nicht arm. Wir wissen aus eigenem Erleben nicht, was Armut für Menschen bedeutet, die "ganzheitlich" von ihr betroffen sind. Wir sind im Unterschied zu den Armen auch nicht wirklich unter Druck, etwas zu tun, oder? - Was bringt uns also zum Handeln? Es ist dies eine Frage, die letztlich jeder und jede für sich selbst zu beantworten hat.

Für mich selbst will ich so viel dazu sagen: Armut abstrakt motiviert mich nicht. Nur wenn ich in Beziehung zu Menschen trete, kommt Motivation auf.

10 Ralf Dahrendorf: "Eine große universelle Sicht - Die Entzauberung der Moderne" in Spiegel spezial 4/1993, S.7ff.

Ein zweites: ethische, religiöse oder politische Motive sind wichtig, reichen aber oft nicht aus. Was mich stark motiviert, ist die Entdeckung eigener Kreativität und Gestaltungskraft: das mir Mögliche habe ich aus der Begegnung mit Menschen gelernt, die Armut aus eigener Kraft zu überwinden suchen.

Professionalität, Gestaltungskraft und Motivation sind Ergebniserwartungen, die mit den sogenannten Exposure- und Dialogprogrammen verbunden sind: In der persönlichen Begegnung mit Menschen, die in Armut leben, entsteht Motivation. In der Realität verstehen wir die Komplexität von Armut, Ursachen, Strategien, Rahmenbedingungen und prozeßhaftes Vorgehen besser. Im Dialog mit den Erstakteuren und Innovatoren im Süden erweitern wir unsere Sachkompetenz. Die zielgerichtete Kombination von Sachkompetenz und Erfahrung aus dem Süden und Norden bewirkt erhebliche Synergieeffekte und zusätzliche Gestaltungskraft.

Schlußbemerkung

Wie kann es weitergehen? Es ist immer gut, sich einen nächsten Schritt vorzunehmen. Vielleicht kann von dieser Tagung der Impuls für ein weiteres Hearing des Ausschusses für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (AWZ) des Deutschen Bundestages ausgehen, dessen zentrales Thema die Gestaltung der Rahmenbedingungen in Nord und Süd für partizipative Armutsbekämpfung ist. Parlament, Regierung und gesellschaftliche Gruppen könnten so - unter Beteiligung von Reformkräften und Selbsthilfeorganisationen des Südens - eine Plattform zur Orientierung der künftigen Arbeit schaffen. Das Umfeld für partizipative Armutsbekämpfung könnte dadurch nachhaltig verbessert werden.

In den ersten zehn Jahren haben wir gelernt, daß die Armen zur Selbsthilfe fähig sind. Das Ziel für die kommenden Jahre möchte ich, nochmals in Anlehnung an ein Wort von Prof. Yunus formulieren. Bei der Verleihung des König Bouduin Entwicklungspreises an die Grameen Bank in Brüssel im April dieses Jahres sagte er in Anwesenheit von Butros Ghali und Jacques Delors: Die Armen haben bewiesen, daß sie kreditwürdig sind, **credit - worthy**. Jetzt geht es darum, Rahmenbedingungen und Institutionen zu schaffen, die den Menschen gerecht werden, d.h. **people - worthy** sind.