

Walter Eberlei

## Wachsender Einfluss zivilgesellschaftlicher Akteure in afrikanischen Entwicklungsprozessen

### *Zusammenfassung*

Die erste Dekade des 21. Jahrhunderts erlebt einen entwicklungspolitischen Aufbruch in Subsahara Afrika. Eine neue Rolle des Staates und seine gewachsenen Handlungsspielräume, starke Veränderungen im internationalen Entwicklungsregime sowie – und dies steht im Zentrum des Beitrags – das politische Erwachen vitaler Zivilgesellschaften sind unverkennbar. Der Verfasser weist zunächst nach, dass sich eine neue Generation partizipativer Prozesse in der afrikanischen Entwicklungslandschaft herauskristallisiert hat: Zivilgesellschaftliche Beteiligung hat die politische Makroebene erreicht. Am Beispiel der Strategien zur Armutsbekämpfung werden die Akteurslandschaft und die Beteiligungsstrukturen analysiert. Das Zusammenspiel zwischen der Zivilgesellschaft und staatlichen Institutionen wird unter Rückgriff auf die von Jürgen Habermas eingeführte Unterscheidung von „kommunikativer Macht“ und „administrativer Macht“ diskutiert. Obwohl die bisherige Bilanz zivilgesellschaftlicher Arbeit zu einem differenzierten Ergebnis kommt (hinsichtlich der Signifikanz von Partizipation werden drei Ländergruppen unterschieden), formuliert der Autor die These, dass erstarkende Zivilgesellschaften in Subsahara Afrika in jüngster Zeit einflussreiche Akteure hervorgebracht haben, mit deren wachsender „kommunikativer Macht“ in Zukunft gerechnet werden muss.

### *Schlüsselwörter*

*Zivilgesellschaft, Demokratisierung, Armutsbekämpfung, Entwicklungspolitik*

Die entwicklungspolitischen Prozesse in Subsahara Afrika haben sich in den vergangenen zehn Jahren signifikant verändert. Entwicklungspolitik im Afrika der 1980er und 1990er Jahre zeichnete sich im Kern durch drei Elemente aus, darunter vor allem durch die massiven und blaupausenartigen Interventionen der *Bretton-Woods*-Institutionen im Zeichen des *Washington Consensus*. Darüber hinaus prägte eine Fülle von unkoordinierten und unterschiedlichen Konzepten der internationalen Entwicklungshilfegeber diese Zeitspanne. Ein unverkennbares drittes Kennzeichen jener Jahre waren

neopatrimonial geprägte Eliten, die sich an den ohnehin knappen staatlichen Ressourcen bereicherten und ihre Macht damit absicherten, ohne durch die Geber und noch weniger durch innergesellschaftliche *checks and balances* davon abgehalten zu werden. Unübertroffen hat Nicolas van de Walle (2001) diese Phase als *politics of permanent crisis* charakterisiert. Als „verlorene Dekaden“ gingen die 1980er und 1990er Jahre in die Chroniken Afrikas ein.

Dem ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts wird dieses Etikett nicht angeheftet werden. Die Entwicklungsprobleme Afrikas sind zwar weiterhin gigantisch: schwache staatliche Strukturen, fragile Demokratien, fehlende oder krisenanfällige wirtschaftliche Dynamiken und die weit verbreitete extreme Armut. Gleichwohl – die politischen Ansätze zur allmählichen Überwindung einer jahrzehntelangen Stagnation haben sich mindestens in Teilen des Kontinents in starkem Maße verändert. Diese Veränderungen tragen das Potenzial eines entwicklungspolitischen Aufbruchs in sich. Drei zentrale Neuerungen sind dafür verantwortlich:

1. Eine neue Rolle des Staates in der Entwicklungspolitik – „the developmental state is back“ – ist zu konstatieren (Fritz/Menocal 2007: 531). Nach zwei Jahrzehnten neo-liberaler, von IWF und Weltbank forcierter Politik des Abbaus staatlicher Kapazitäten hat seit Ende der 1990er Jahre ein Umdenken eingesetzt, das dem Staat wieder die zentrale Akteursrolle für nationale Entwicklungsprozesse zuschreibt.
2. In der Politik der internationalen Gebergemeinschaft sind massive Veränderungen zu erkennen. Abgesehen vom zumindest vorläufigen Abschied von neoliberalen Denk- und Handlungsmustern (*Post-Washington Consensus*) sind die konsequente Ausrichtung von externer Hilfe auf nationale Entwicklungsstrategien und die Harmonisierung und Koordinierung der Geber untereinander die wesentlichen Neuerungen im Entwicklungsregime (Eberlei 2005). Die *Paris Declaration* (2005) sowie die *Accra Agenda for Action* (2008) gelten als Meilensteine dieser Reformen.
3. Dem dritten Aspekt soll im vorliegenden Beitrag die zentrale Aufmerksamkeit gewidmet werden: In den vergangenen zehn bis fünfzehn Jahren haben sich in den meisten Staaten Subsahara Afrikas lebendige, politisch artikuliert und einflussreiche Zivilgesellschaften ausgebildet. Natürlich ist die Geschichte gesellschaftlicher, nicht-staatlicher Akteure viel älter und knüpft teilweise an vorkoloniale gesellschaftliche Organisationsformen an. Doch erstmals in der afrikanischen Entwicklungsgeschichte kann von Zivilgesellschaften mit signifikantem politischen Einflusspotenzial gesprochen werden.

Dieses Potenzial entfaltet sich in vielfältigen politischen Prozessen des Kontinents. In den demokratischen Transformationsprozessen spielen zivilgesellschaftliche Akteure inzwischen eine wichtige Rolle, zum Beispiel als *watchdogs* bei Wahlen in Subsahara Afrika, als kritische Beobachter im *African*

*Peer Review Mechanism (APRM)* oder als politische Widerlager bei Versuchen, verfassungsmäßige Rechte zurück zu drehen: so war es beispielsweise die sambische Zivilgesellschaft, die zu Beginn dieser Dekade verhinderte, dass Präsident Chiluba sich über eine Verfassungsänderung eine dritte Amtszeit verschaffen konnte. Ganz besonders aktiv sind Zivilgesellschaftliche Organisationen (ZGOs) in den sozioökonomischen Entwicklungsprozessen des Kontinents. Mit staatlichen Stellen und internationalen Gebern kooperieren sie bei der Umsetzung von sektoralen Entwicklungsprogrammen, u. a. im Bildungs-, Gesundheits- oder Wassersektor. Auch die politische Bearbeitung wichtiger Querschnittsthemen – zum Beispiel der Geschlechtergerechtigkeit – lebt von den Impulsen, Forderungen und Beiträgen der ZGOs. Auf politischer Makroebene sind ZGOs seit einem guten Jahrzehnt in die Politik der strategischen Armutsbekämpfung vieler Länder eingebunden.<sup>1</sup> Diese *Poverty Reduction Strategies (PRS)* entwerfen keineswegs nur ein sozialpolitisches Programm für Randgruppen, sondern stellen umfassende nationale Entwicklungsstrategien dar. Der Beitrag wird dieses Phänomen besonders diskutieren.<sup>2</sup> Über die nationale Ebene hinaus sind afrikanische ZGOs inzwischen auch aus transnationalen entwicklungspolitischen Prozessen nicht mehr wegzudenken, wie zuletzt beim Entwicklungsgipfel von Regierungen aus Nord und Süd im September 2008 in Accra deutlich wurde: Zahlreiche zivilgesellschaftliche Akteure des Kontinents waren aktiv in den Vorbereitungsprozess und das unmittelbare Konferenzgeschehen eingebunden. Von den 80 offiziell zur Accra-Konferenz eingeladenen VertreterInnen der Zivilgesellschaft kam etwa jede/r Vierte aus Afrika.

Verschiedene Institutionen versuchen, Entwicklungen im Bereich der Demokratisierung oder der Qualität von Regierungsführung (Governance) messbar und vergleichbar zu machen (als Übersicht siehe: Arndt/Oman 2006). Auch aus Ergebnissen dieser Ansätze können Rückschlüsse auf zivil-

---

1 Unter strategischer Armutsbekämpfung werden die Ende der 1990er Jahre eingeführten Prozesse verstanden, die auf der Basis einer *Poverty Reduction Strategy* systematische Ansätze der Armutsbekämpfung in verschiedenen Politikfeldern verbinden und durch einen regelmäßigen Politikzyklus (Armutsanalyse, Strategieformulierung, -implementierung, Monitoring und Evaluierung) geprägt sind. In Subsahara Afrika wird dieser Ansatz inzwischen von 34 Ländern verfolgt (Stand: Herbst 2008; Ausnahmen sind neben den Mitteleinkommensländern wie Botswana und Mauritius im wesentlichen chronische *failed/failing states*).

2 Die Ausführungen basieren vor allem auf empirischen Studien des Autors über zivilgesellschaftliche Beteiligung in den PRS-Prozessen in Uganda, Kenia, Sambia, Tansania und Ghana, die in den vergangenen Jahren entstanden sind (vgl. Literaturliste) sowie auf Feldforschungen im Rahmen eines noch laufenden Forschungsprojekts, das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördert wird. Dieses Projekt beinhaltet eine vergleichende Untersuchung politischer Veränderungen (Prozesse, Institutionen), die sich durch die Einführung des PRS-Ansatzes in Subsahara Afrika ergeben haben und wird 2009 abgeschlossen. Fallbeispiele dabei sind Äthiopien, Ghana, Sambia und der Senegal.

gesellschaftliche Arbeit in Afrika gezogen werden, zum Beispiel aus dem *Governance Matters Index* des *World Bank Institute*. Dieser gegenwärtig umfassendste Versuch, vergleichbare Daten für politische Entwicklungen zu generieren, besteht aus mehreren Indizes, von denen für unsere Fragestellung insbesondere der Index zu *Voice and Accountability* von Bedeutung ist.<sup>3</sup> Er vereint eine Reihe von Indikatoren, die sich im wesentlichen auf das Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft beziehen. Dieses Verhältnis entwickelt sich dem Index zufolge in Subsahara Afrika in unterschiedliche Richtungen: Während sich die Indikatoren für die Mehrzahl der afrikanischen Länder im Zeitraum 2000 bis 2007 verbessert haben (in 28 von 47 Ländern), weisen 19 Länder Stagnation oder Rückschritte auf. Bei aller Skepsis und Vorsicht gegenüber solchen quantitativ angelegten Analysen: Die Ergebnisse können als ein weiteres Indiz zur Untermauerung unserer These gelten, dass in den vergangenen Jahren signifikante zivilgesellschaftliche Aufbrüche in einer ganzen Reihe afrikanischer Staaten erkennbar wurden.

### Eine neue Qualität von Partizipation in der Entwicklungspolitik

Die im September 2008 von Regierungen aus Nord und Süd sowie entwicklungspolitischen Institutionen wie der Weltbank verabschiedete *Accra Agenda for Action* formuliert, ähnlich wie andere politische Deklarationen in jüngerer Zeit, die unbedingte Notwendigkeit eines breiten innergesellschaftlichen Dialogs bei allen entwicklungsrelevanten politischen Entscheidungen. Die aktive Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure wird ausdrücklich anerkannt. Wesentliche Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliche Partizipation – insbesondere die Prinzipien einer transparenten und rechenschaftsorientierten Politik von Regierungen und Gebern – werden hervorgehoben.

Diese Positionen sind heute unter entwicklungspolitischen Akteuren im Grundsatz unbestritten – wenn auch neu. Ein so weit reichendes Verständnis von Partizipation hat sich erst in den vergangenen Jahren entwickelt. Natürlich müssen wohlfeile Erklärungen internationaler Konferenzen in eine reale Anerkennung und Stärkung zivilgesellschaftlicher Arbeit in den einzelnen Ländern übersetzt werden, was keinesfalls selbstverständlich ist. Und natürlich bedeuten anerkennende Worte in Resolutionen noch lange keine Einig-

---

3 Für diesen Teilindex werden 20 Indikatoren aus verschiedenen staatlichen wie nicht-staatlichen Quellen ausgewertet (darunter zum Beispiel: Afrobarometer, Bertelsmann Transformation Index, Freedom House Index, International Budget Project Open Budget Index, Reporters Without Borders Press Freedom Index). Gemessen und bewertet werden soll „the extent to which a country's citizens are able to participate in selecting their government, as well as freedom of expression, freedom of association, and a free media“ (World Bank 2007: 2); für eine kritische Diskussion solcher Indikatoren Arndt/Oman 2006; vgl. ferner Kaufmann/Kraay 2008, hier setzen sich die Autoren auch mit der Kritik an ihrem Index auseinander.

keit im Detail über Art und Weise, Intensität und angestrebte Wirkungen von gesellschaftlicher Beteiligung. Dennoch: Die Grundpositionen spiegeln eine neue Qualität und Dimension von Partizipation in den politischen Prozessen Afrikas wider. Diese sind vor allem durch drei Faktoren zu erklären:

1. *Veränderungen in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit und Erfahrungen während der Phase der Strukturanpassung*

Aus der Sicht der Geber standen in Afrika über Jahrzehnte zwei Gründe einer gesellschaftlichen Partizipation im Wege: In den 1960er und 1970er Jahren war dies die Fixierung auf staatliche Akteure, „donors aided governments, not their populations“ (van de Walle 2001: 196). Auch der Paradigmenwandel in den 1980er Jahren mit den von IWF und Weltbank entwickelten Auflagen zur Strukturanpassung ließ keinen Platz für Partizipation: Die Bretton-Woods-Institutionen waren überzeugt, die richtigen Konzepte zu kennen und wussten überdies, dass ihre Auflagen viele unpopuläre Komponenten enthielten. Den zumeist autoritären afrikanischen Regierungen in jener Phase kam dieses Desinteresse an Partizipation nicht ungelegen, mussten sie damit doch sich und ihr Regierungshandeln nicht gegenüber ihren Gesellschaften legitimieren, sondern konnten im Zweifel stets auf Konditionalitäten von außen verweisen.

In der Projektarbeit der Entwicklungsagenturen wurde die Notwendigkeit von Partizipation allerdings seit den 1980er Jahren stärker thematisiert. Hintergrund waren zunehmende Erfahrungen mit gescheiterten Entwicklungsprojekten, die schlicht an den Bedürfnissen und Rahmenbedingungen der Bevölkerungen vorbei geplant und durchgeführt worden waren. Das Instrument des *Participatory Rural Appraisal* sowie weitere Methoden der Beteiligung von „Zielgruppen“ entstanden (Blackburn/Holland 1998). Dabei stand der Effizienzgedanke einzelner Projekte und Programme im Vordergrund, eine Prämisse, die nicht selten dazu führte, lokale Interessen und (Macht-)Konstellationen zu übersehen und damit trotz partizipativer Mechanismen an den eigentlich Betroffenen vorbeizuarbeiten (Bliss/Neubert 2007: 38-51).

Wurden partizipative Elemente in den 1980er Jahren überwiegend auf der Mikroebene eingesetzt, verstärkte sich in den 1990er Jahren bei Gebern auch die Offenheit für Partizipation auf der regionalen, sektoralen und später nationalen Ebene (Blackburn/Holland 1998). Die von den Gebern in den 1990er Jahren stärker favorisierten Sektorreformprogramme für bestimmte Politikfelder (z.B. Landwirtschaft oder Gesundheit) enthielten regelmäßig partizipative Elemente (Dietvorst 2001). Wichtige Anstöße zur weltweiten Verankerung von Partizipation auf der Makroebene gab der UN-Weltsozialgipfel in Kopenhagen 2001, der entsprechende partizipative Prozesse in Entwicklungsländern auslöste (Grinspun 2001). Ende der 1990er Jahre war Partizipation als Kernelement der Entwicklungszusammenarbeit fest verankert.

Die Erfahrungen mit gescheiterten Programmen der Strukturanpassung hatten darüber hinaus gelehrt, dass auch makroökonomische Reformvorhaben gegen breites gesellschaftliches Widerstreben nicht durchsetzbar sind (IMF 1998). Dass die G-7-Staaten dann 1999 bei ihrer Entscheidung über Schuldenerlasse für die ärmsten Länder verlangten, dass die zur Vorbedingung erhobenen Strategiepapiere zur Bekämpfung von Armut unter zivilgesellschaftlicher Beteiligung anzufertigen seien, steht im Kontext dieser langjährigen Diskussionen.

## 2. Gesellschaftspolitische Veränderungen

Zwei große gesellschaftspolitische Entwicklungen erwiesen sich als Katalysatoren zivilgesellschaftlicher Arbeit in Afrika. Zum einen formierte sich zunehmend Widerstand gegen die Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank. Die politisch leichter aktivierbaren Mittelschichten waren von verschiedenen Konsequenzen neoliberaler Politik hart betroffen und unterstützten diesen Widerstand (Cheru 2002: 39; Mair 1999: 51 f.; Bratton/v.d. Walle 1997: 269). Zum anderen entwickelten sich in den autoritären Einparteienstaaten des Kontinents in den 1980er Jahren zunehmende Auseinandersetzungen um mehr politische Partizipation (Bratton/v.d. Walle 1997: Kapitel 4). Die allgemeine ökonomische Krise und die Begrenzungen der Staatshaushalte durch die IWF-Auflagen verminderten dabei die Möglichkeiten der herrschenden Eliten, ihre Kritiker durch Patronagemittel zu kooptieren (Erdmann 2001: 37). Beflügelt von den internationalen Entwicklungen – Ende des Kalten Krieges, Bürgerrechtsbewegungen in den früheren Ostblockstaaten, eine stärker auf *Good Governance* setzende westliche Gebergemeinschaft – wurde politische Partizipation auf nationaler Ebene zu einer zentralen Forderung und Erwartung der *Third Wave of Democratization* (Huntington) in Afrika.

Im Februar 1990 trafen sich auf Initiative und mit Unterstützung von UN-Organisationen 500 VertreterInnen zivilgesellschaftlicher Organisationen und Regierungen aus ganz Afrika in Arusha/Tansania, um im Rahmen einer internationalen Konferenz über die Rolle gesellschaftlicher Organisationen im afrikanischen Entwicklungsprozess zu diskutieren. Die dort erarbeitete *African Charter for Popular Participation in Development and Transformation* machten sich im Mai 1990 auch die für Entwicklungsplanung zuständigen Minister afrikanischer Regierungen zu eigen. Die Erklärung unterstreicht ein breites Verständnis von gesellschaftlicher Partizipation, ohne die Entwicklung in Afrika nicht stattfinden könne:

„Popular participation is both a means and an end. As an instrument of development, popular participation provides the driving force for collective commitment for the determination of people-based development processes (...). As an end in itself, popular participation is the fundamental right of the people to fully and effectively participate in the determination of the decisions which affect their lives at all levels and at all times.“

Und an anderer Stelle:

„We strongly urge African Governments to promote the formulation and implementation of national development programmes within the framework of the aforesaid aspirations interests and realities, which develop as a result of a popular participatory process (...)“ (African Charter 1990, *Preamble, para 10; Kap. III A 2*).

Die *African Charter* forderte also schon 1990 das, was erst in jüngster Zeit realisiert wurde: die Öffnung der Türen für gesellschaftliche Akteure zur Makroebene afrikanischer Politik. Am Beispiel der strategischen Armutsbekämpfung, die seit 1999 in der Mehrzahl der afrikanischen Länder eingeführt wurde, wird dies unten exemplarisch belegt werden.

### 3. Völker- und verfassungsrechtliche Entwicklungen

Gesellschaftliche Partizipation ist in verschiedenen menschenrechtlichen Erklärungen verankert und hat sich völker- und verfassungsrechtlich in den vergangenen Dekaden stark weiterentwickelt. Bereits die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* von 1948 legte das Fundament für elementare politische Freiheiten. Der *Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte* (Zivilpakt) von 1966 weitete diese Basis aus und gab allen StaatsbürgerInnen das Recht „an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen“ (Art. 25 a). Die *UN-Frauenrechtskonvention* von 1979 unterstreicht, dass Frauen wie Männer das Recht auf Stimmabgabe besitzen, ferner „das Recht, an der Ausarbeitung und der Durchführung der Regierungspolitik mitzuwirken“, „das Recht auf Mitarbeit in nichtstaatlichen Organisationen und Vereinigungen, die sich mit dem öffentlichen und politischen Leben des Landes befassen“ (Art. 7) sowie das Recht auf „Mitwirkung auf allen Ebenen an der Ausarbeitung und Durchführung von Entwicklungsplänen“ (Art. 14, 2 a). Die *UN-Kinderrechtskonvention* (1989) verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, auch die Beteiligungsrechte von Kindern bzw. Jugendlichen zu beachten.

Diese globalen Vereinbarungen im UN-System wurden auch von den afrikanischen Staaten mitgetragen und spiegelten sich gelegentlich in regionalen politischen Erklärungen (vgl. z.B. *Banjul Charta* 1981), blieben aber zunächst ohne realpolitische Bedeutung. Erst die neue Generation afrikanischer Verfassungen, entstanden in den frühen 1990er Jahren, zeichnete sich durch wesentlich präziser formulierte politische Grundfreiheiten und demokratische Rechte für oppositionelle gesellschaftliche Kräfte aus. Für die politischen Spielräume einer Zivilgesellschaft ist natürlich nicht die Verfassungstheorie, sondern die Verfassungswirklichkeit von Bedeutung. Genau hier werden aber tatsächlich Veränderungen beobachtet, insbesondere die verstärkte Einhaltung formaler rechtsstaatlicher und demokratischer Spielregeln (Erdmann 2007). Völker- und verfassungsrechtliche Entwicklungen schufen

damit einen bedeutsamen institutionellen Rahmen für die kritische Öffentlichkeit in Subsahara Afrika.

### Zivilgesellschaftliche Akteure in der Armutsbekämpfung

Das Konzept der *Zivilgesellschaft* ist zweifellos ein westliches Konstrukt, dessen Wurzeln – angelehnt an politische Philosophen von Aristoteles bis Hegel – insbesondere durch die sehr unterschiedlich akzentuierten Arbeiten von Alexander de Tocqueville und Antonio Gramsci Eingang in die westliche Politik und die Sozialwissenschaften gefunden haben (Schade 2002 als Überblick). Dass Begriffe wie *Civil Society* oder *Civil Society Organisations* auch in Afrika heute ganz selbstverständlich benutzt werden (sowohl von Intellektuellen und Medien als auch von Politikern, von internationalen Organisationen und von Repräsentanten der Zivilgesellschaft selbst), zeigt, dass das Konzept in seinem Siegeszug um den Globus auch vor diesem Kontinent nicht Halt gemacht hat.

Die deutsche Afrikaforschung hat sich bisher vor allem auf der Mikroebene oder in Länderfallstudien mit dem Phänomen zivilgesellschaftlicher Akteure befasst.<sup>4</sup> Studien auf der politischen Makroebene – insbesondere zur demokratischen Transformation – erwähnen zivilgesellschaftliche Akteure häufig als wichtige Protagonisten politischer Veränderungen. Daneben fehlt jedoch eine systematische und kontinentale Analyse der neueren Entfaltungen afrikanischer Zivilgesellschaften unter den Bedingungen demokratischer Systeme. Als symptomatischer Beleg für diese Lücke mag das jüngste (und aktuell einzige) Lehrbuch zum „nachkolonialen Afrika“ von Tetzlaff/Jakob (2005: 154) dienen. Darin wird die Zivilgesellschaft als „der potentielle Motor der Demokratisierung“ bezeichnet. Die Bildungsanstrengungen der vergangenen Jahrzehnte hätten, so konstatieren die Autoren zu Recht,

„... der Zivilgesellschaft zahlreiche neue ‚professionals‘ und junge mobilisierte Menschen mit hohen sozialen Erwartungen zugeführt, aus denen sich dann in vielen Fällen die intellektuelle Speerspitze der Demokratisierungsbewegungen (...) bildete“ (ebd.: 175).

Neben diesen zutreffenden Aussagen über die Bedeutung der Zivilgesellschaft wird dem Phänomen Zivilgesellschaft selber aber überraschenderweise im gesamten Buch nicht ein einziger Absatz gewidmet.

---

4 Beispielhaft sei verwiesen auf: Neubert 1997 (zu NRO in Kenia und Ruanda), Seyd 2002 (eine Analyse zivilgesellschaftlicher Entwicklungen in Ghana bis Ende der 1990er Jahre), Hyden/Hailemariam 2003 (Zivilgesellschaftliche Entwicklung in Äthiopien), Waldenhof 2005 (Beteiligung der Zivilgesellschaft im PRS-Prozess Sambias), Lachenmann 2004 (soziale Bewegungen auf lokaler Ebene in Westafrika), Sieveking 2007 (Analyse einer frauenrechtlichen Kampagne im Senegal).

Was ist gemeint, wenn von „Zivilgesellschaft“ in Afrika die Rede ist? In den zahlreichen Dokumenten der internationalen Geber (einschließlich großer internationaler NROs) wird diese Frage selten oder nie thematisiert. Zivilgesellschaft besteht dann mehr oder minder aus den in der Entwicklungsarbeit präsenten nicht-staatlichen Organisationen. Gould/Ojanen (2003) kritisieren am Beispiel Tansanias, dass viele Geber Zivilgesellschaft schlicht mit „Nichtregierungsorganisationen“ übersetzten, sich auf diese westlich orientierten und ausschließlich aus internationalen Finanzquellen finanzierten Organisationen stützten und gleichzeitig soziale Bewegungen ignorierten (ähnlich Bliss/Neubert 2007: 123). Hearn argumentiert, dass die gegenwärtige Version von Zivilgesellschaft in Afrika geradezu ein Produkt der Geber sei: von Gebern finanziell getragene zivilgesellschaftliche Organisationen würden damit nicht mehr den *status quo* herausfordern, sondern dazu beitragen, ihn zu erhalten (2001: 47). Lewis (2002) entfaltet eine andere Sichtweise: Er kritisiert einerseits die unreflektierte Übernahme eines westlichen Verständnisses auf die afrikanische Zivilgesellschaft, hält aber auch die undifferenzierte Kritik an Zivilgesellschaft als Erfüllungsgehilfe einer unheiligen Allianz von Staatsklassen und Gebern für falsch. Tatsächlich hätten sich in Afrika über einen langen Zeitraum zivilgesellschaftliche Formationen ausgebildet, die das westlich generierte Konzept erfolgreich adaptiert hätten. Sie spielten heute eine wichtige Rolle in den politischen Aushandlungsprozessen zwischen Bürgerinnen und Bürgern und staatlichen Strukturen (Lewis 2002: 582).<sup>5</sup> Die folgende Analyse zivilgesellschaftlicher Arbeit im Kontext der Armutsbekämpfung unterstützt diese Sichtweise.

Hinsichtlich der Prozesse strategischer Armutsbekämpfung in Afrika ist schon früh festgestellt worden, dass sich damit der Raum für politische Aushandlungsprozesse zwischen Regierungen und zivilgesellschaftlichen Akteuren deutlich vergrößert hat (Booth 2003: 25-36). Zwar ist die Frage umstritten, ob dieser vergrößerte Raum auch zu vermehrtem Einfluss oder sogar zu einer Verschiebung von Machtpotenzialen zugunsten der Zivilgesellschaft geführt hat (vgl. für die frühe Phase der PRS-Prozesse skeptische Sichtweisen in Brock et al. 2004). Die Nutzung dieses politischen Spielraums hat sich gleichwohl seither verstärkt.

---

5 Lewis teilt damit den Strang der Forschung, der *Zivilgesellschaft* institutionell definiert, z.B. als „jene nicht-staatlichen und nicht-ökonomischen Zusammenschlüsse und Assoziationen auf freiwilliger Basis, die die Kommunikationsstrukturen der Öffentlichkeit in der Gesellschaftskomponente der Lebenswelt verankern“ (Habermas 1992: 443). Diese institutionelle bzw. akteursorientierte Definition von Zivilgesellschaft und ihre Unterscheidung von politischer Öffentlichkeit liegt auch diesem Beitrag zugrunde und wird in Abschnitt 4 nochmals anhand der Kategorien nach Habermas aufgenommen.

Wer sind diese Akteure? In den afrikanischen Strategien zur Bekämpfung von Armut haben sich eine Reihe unterschiedlicher zivilgesellschaftlicher Organisationen beteiligt. Als Übersicht seien folgende Typen skizziert:

In praktisch allen Ländern gibt es eine große Anzahl offiziell anerkannter bzw. staatlich registrierter Nichtregierungsorganisationen (NROs), deren Zahl in den 1990er Jahren sprunghaft angestiegen ist. Sie arbeiten in der Regel mit konkreten Projekten zu Entwicklungs-, Menschenrechts- und Umweltfragen. Viele einzelne NROs, insbesondere ihre Hauptstadtbüros, waren an den Strategien zur Armutsbekämpfung in der einen oder anderen Weise beteiligt. Innerhalb der Gruppe der NROs ist zwischen einheimischen (indigenen) und auslandsbasierten NROs zu unterscheiden. Eine Reihe großer, internationaler nicht-staatlicher Organisationen finanzieren Büros oder „Tochter-NROs“ in einer Vielzahl von Ländern (z.B. *Water Aid* oder *Action Aid*). Zwar sind diese rechtlich selbständig und beschäftigen überwiegend einheimisches Personal, allerdings sind sie finanziell in der Regel weitgehend (nicht selten zu 100 Prozent) von ihrer ausländischen Geldquelle abhängig. Diese, häufig sehr professionell arbeitenden NRO-Ableger verfügen zwar oft über profunde Kenntnisse der Armutsthematik sowie politischer Prozesse, haben sich demzufolge auch in mehreren Ländern sehr im PRS-Prozess beteiligt, sind jedoch eher selten auch in den jeweiligen Gesellschaften verankert. Die Frage, wie diese NROs legitimiert sind bzw. wen sie repräsentieren, stellt sich mit einer gewissen Dringlichkeit.

Des Weiteren ist die Unterscheidung von Spezialisten und Generalisten nützlich. Nur eine kleinere Gruppe von NROs hat sich mit dem *generellen* PRS-Prozess und den PRS-Inhalten insgesamt beschäftigt. Viele NROs konzentrieren sich auf die Spezialgebiete, in denen sie auch operativ tätig sind. Dies gilt vor allem für den Bildungs- und Gesundheitssektor, mit Abstufung auch für den Agrarsektor oder für Gender-Aspekte.

Eine dritte Differenzierung bezieht sich auf die Mitgliederbasis. In Subsahara Afrika gibt es nur wenige NROs mit großer Mitgliederzahl (einige Frauenorganisationen stellen zu beachtende Ausnahmen dar). In der Regel handelt es sich um kleine Mitgliederzahlen, häufig nahezu identisch mit den ehren- oder hauptamtlichen Mitarbeitern einer NRO. Oftmals rekrutieren sich die MitarbeiterInnen dieser NROs aus städtischen Bildungseliten.

In mehreren Ländern spielen NRO-Netzwerke eine wichtige Rolle. Netzwerke verfügen über eine wesentlich besser begründbare Legitimation. Ihre Strukturen ermöglichen es, ein breites Themenspektrum kompetent abzudecken. Ihre Verhandlungsmacht gegenüber Regierungsstellen ist in der Regel wesentlich größer als jene einzelner NROs. In einigen Ländern unterliegen gerade die Netzwerke aber staatlichen Begrenzungen oder gar Repressionen (z.B. PANE oder CRDA in Äthiopien). Zu unterscheiden sind breite, inklusive Netzwerke, die allen NROs offen stehen (so der NRO-Dachverband in Kenia), von speziellen Netzwerken, die sich einem Themenbe-

reich widmen (z.B. nationale Frauengruppen-Netzwerke in Ghana oder Kamerun). In mehreren Ländern gibt es auch spezifisch zu den Fragen von PRS-Prozessen bzw. zu Strukturanpassung und Verschuldung arbeitende Netze (das gilt unter anderem für Uganda, Mosambik, Malawi, Sambia, Tansania).

Ein weiterer wichtiger Typus von zivilgesellschaftlicher Organisation sind *Community Based Organisations (CBOs)*. Hierbei handelt es sich um lokal verwurzelte und Selbsthilfe orientierte Mitgliederorganisationen (z.B. Frauengruppen; landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften). In einigen Ländern wirkten sie in den dezentralisierten partizipativen PRS-Prozessen mit. In Kilifi an der kenianischen Küste diskutierten zum Beispiel Dorfkomitees ihre Vorstellungen von Armutsbekämpfung und beauftragten Repräsentanten, ihre Ideen und Forderungen im Rahmen der Distriktkonsultationen zu Gehör zu bringen. Ähnlich positiv wird aus Tansania berichtet, dass bei der Entwicklung der revidierten Strategie durch dezentralisierte Strukturen über 18 000 Menschen, viele davon aus lokalen Organisationen, beteiligt wurden. Eine so weit reichende Einbindung lokaler Organisationen scheint aber eher die Ausnahme zu sein. Vielfach bleiben die Prozesse auf die größeren Städte konzentriert. In Sambia, um ein Beispiel zu nennen, werden zivilgesellschaftliche Akteure auf lokaler Ebene – trotz starker ZGOs in der Hauptstadt – bislang nur schwach oder gar nicht in diese Debatten einbezogen (Waldenhof 2005). Selbst die ansonsten stets positiv über die partizipativen PRS-Prozesse sprechenden *Bretton-Woods*-Organisationen konstatieren, dass „the views of poor people and other marginalized groups have not been adequately reflected in poverty reduction strategies“ (IMF/World Bank 2005: 33).

Aus verschiedenen afrikanischen Ländern wird die Beteiligung weiterer Akteursgruppen aus der Zivilgesellschaft berichtet. Dazu zählen – auch im Sinne der oben genannten Definition von Zivilgesellschaft – traditionale Akteure wie Dorfälteste, traditionelle Heiler oder VertreterInnen von indigenen und/oder ethnischen Bevölkerungsgruppen (u.a. Mosambik, Ghana, Ruanda), Kirchen und religiöse Organisationen (u.a. Sambia, Tansania), Gewerkschaften und Unternehmerverbände einschließlich Genossenschaften oder Bauernverbände (u.a. Burkina Faso, Mauretanien, Ghana, Sambia), Medien und JournalistInnen (z.B. in Tansania und Uganda), WissenschaftlerInnen und wissenschaftliche Institutionen (u.a. belegt in Uganda, Sambia, Ghana, Kenia).

Diese skizzenhafte Übersicht kann das Spektrum zivilgesellschaftlicher Entfaltung in der Region nur andeuten. Nicht nur die Akteurstypen und Organisationsformen verlangen weitergehende wissenschaftliche Analysen. Auch ihre politische Handlungsfähigkeit und deren Tragweite wurde bislang kaum untersucht. Die im Rahmen der Studie *prsp-watch.de* untersuchten PRS-Prozesse in afrikanischen Staaten zeigen, dass bislang nur wenige zivilgesellschaftliche Akteure über genügend Ressourcen verfügen, um nachhaltigen Einfluss auf politische Prozesse auszuüben, die demzufolge noch im-

mer von Regierungen und Gebern dominiert werden.<sup>6</sup> Ausnahmen sind die Politikfelder, in denen zivilgesellschaftliche Akteure sich durch eigene Projektarbeit ein beachtliches Erfahrungspotenzial angeeignet haben – vor allem in der Bildungs- und Gesundheitspolitik. Hier sind ihre Einflussmöglichkeiten z.B. bei der Entwicklung von Sektorstrategien ganz beachtlich. Insbesondere die „harten Politikfelder“ der Wirtschafts- und Finanzpolitik sind aber noch immer weitgehend verschlossen. Im Bereich makroökonomischer Rahmensetzungen stoßen zivilgesellschaftliche Akteure nicht nur auf eine besonders einflussresistente Koalition von Technokraten aus IWF einerseits und Finanzministerien andererseits. Es fehlen ihnen häufig auch die personellen Ressourcen und das ökonomische *know how*, um sich kurzfristig und präzise mit durchdachten Alternativkonzepten in aktuelle Entscheidungsprozesse einzuklinken.

Interessant ist jedoch, dass gerade in der nationalen Haushaltspolitik – einem Kristallisationspunkt auch für wirtschafts- und finanzpolitische Entscheidungen – eine wachsende zivilgesellschaftliche Aktivität zu verzeichnen ist. In einer kürzlich durchgeführten Erhebung wurden 50 zivilgesellschaftliche Akteure erfasst, die sich intensiv mit Budgetprozessen in Subsahara Afrika beschäftigen; die meisten von ihnen wurden zwischen 1995 und 2000 gegründet (Müller-Goldenstedt 2007). Viele dieser Akteure arbeiten zu speziellen Fragen (vgl. z.B. im Gender-Bereich die Arbeit des *Tanzania Gender Networking Programme*). Auch Akteure aus dem Bildungsbereich, der Menschenrechtsarbeit oder aus dem Agrarbereich versuchen durch die Verfolgung der Ausgabenpolitik und/oder durch Lobby-Arbeit sektorspezifische Verbesserungen zu erreichen. Die politische Handlungsfähigkeit in einem solchen Politikfeld verlangt jedoch eine gute Ressourcenausstattung (Personal, Finanzmittel, *know how*), über die bestenfalls große NROs oder NRO-Netzwerke verfügen (wie z.B. das Netzwerk *Civil Society for Poverty Reduction* in Sambia, die *G-20* in Mosambik oder entsprechende Formationen in Uganda, Tansania, Äthiopien und anderen Ländern).

## Prozesse und Strukturen zivilgesellschaftlicher Beteiligung

Die vor gut zehn Jahren gestarteten Prozesse der strategischen Armutsbekämpfung in Subsahara Afrika sind im Sinne eines Politikzyklus' organisiert.

---

6 Im Auftrag des *Verbandes Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO)* untersucht die *Forschungsstelle Entwicklungspolitik* der Fachhochschule Düsseldorf im Rahmen einer längerfristigen *desk study* die Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteuren in PRS-Prozessen, vgl. Online: <[www.prsp-watch.de](http://www.prsp-watch.de)>. Besonders erfasst werden dabei: die Dauer und Intensität der Beteiligung, die Vielzahl der eingebundenen Akteure, rechtliche Rahmenbedingungen, strukturelle Verankerungen von Beteiligung sowie Einschätzungen zur Handlungsfähigkeit der Zivilgesellschaft.

Basierend auf einer Armutsanalyse wird eine politische Strategie formuliert, deren anschließende Implementierung kontinuierlich beobachtet wird (Monitoring). Im Rahmen eines *Review-Prozesses* werden nach drei bis fünf Jahren die bisherigen Ergebnisse evaluiert; auf dieser Basis entsteht dann eine neue bzw. angepasste Strategie der zweiten Generation. Von den insgesamt 34 Staaten in Subsahara Afrika, die PRS-Prozesse gestartet haben, konnten inzwischen 19 den Zyklus mindestens einmal durchlaufen und haben ein zweites Strategiepapier erarbeitet. Zivilgesellschaftliche Beteiligung an PRS-Prozessen ist in allen Stadien des Politikzyklus' erkennbar, obgleich in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich ausgeprägt.

Auf Druck der Geberkonditionalität waren ZGOs in der Erstellungsphase überall mehr oder minder vertreten (Booth 2003). In einigen Ländern wurden tragfähige Dialogstrukturen etabliert, die zivilgesellschaftlichen Akteuren einen erheblichen Einfluss auf die Formulierung der Dokumente bescherten (z.B. in Uganda). In anderen Staaten organisierten sich zivilgesellschaftliche Akteure so wirkungsvoll und stiegen so schnell und kompetent mit Vorschlägen in die öffentliche Debatte ein, dass Regierungen gar nicht umhin konnten, zivilgesellschaftliche Forderungen in die Strategien aufzunehmen (z.B. in Sambia). Der Normalfall zivilgesellschaftlicher Beteiligung in dieser ersten Phase ist aber bestenfalls mit dem Begriff der Konsultation beschrieben: Regierungen veröffentlichten die Entwürfe, luden zu einer öffentlichen Anhörung ein (mit oft mehreren hundert Teilnehmerinnen und Teilnehmern), stellten dort ihre Strategie vor, nahmen unkommentiert Stellungnahmen entgegen und entschieden später im stillen Kämmerlein, an ihrem Entwurf wenig oder nichts zu verändern.

Deutlich erkennbar ist ein Abfall an Partizipation nach der Formulierung des PRS-Papieres. Die Umsetzung der Strategie war überwiegend den Regierungsinstanzen überlassen, teilweise, weil diese sich hier nicht zivilgesellschaftlicher Mitwirkung aussetzen wollten, teilweise, weil auch ZGOs aus ihrem Rollenverständnis heraus Distanz übten. Eine bereits erwähnte Ausnahme liegt in der Implementierung von Projekten und Programmen in bestimmten sozialpolitischen Sektoren. In einigen Ländern wird die Umsetzung der Strategie in die jährliche Haushaltsplanung von gesellschaftlichen Akteuren analysiert und kommentiert. In Malawi ist es dabei zu engeren Kooperationen zwischen Parlament und Zivilgesellschaft gekommen. Im Monitoring ist zivilgesellschaftliche Beteiligung zumindest auf dem Papier in der Regel vorgesehen. Selten jedoch ist zu beobachten, dass die Beteiligung an Institutionen des Monitorings klar geregelt wäre (positive Ausnahme sind z.B. Tansania und Mosambik). In einigen Ländern haben zivilgesellschaftliche Akteure unabhängige Verfahren des Monitorings entwickelt und die Ergebnisse veröffentlicht (z.B. Sambia, Malawi, Mali, Uganda). In Sambia verbinden zivilgesellschaftliche Akteure das Monitoring armutsorientierter Politik mit Stellungnahmen in Haushaltsanhörung des Parlaments.

Bei der Evaluierung und Neuformulierung (*revision process*) der Strategien sind offenbar in allen Ländern erneut stärkere öffentliche Diskussionen und zivilgesellschaftliche Interventionen zu verzeichnen. Mindestens für Uganda, Tansania und Ghana kann eine deutliche Beteiligung der Zivilgesellschaft festgestellt werden (Ssewakiryanga 2005, Eberlei 2007a).

In einer Minderheit von Ländern haben sich Strukturen für zivilgesellschaftliche Beteiligung ausgebildet, wenngleich diese oft noch schwach abgesichert sind. In mehreren Ländern wurden zum Beispiel *Sektorarbeitsgruppen* eingerichtet, die aus den Fachministerien, aus Umsetzungsorganisationen, teilweise aus Geberorganisationen und zivilgesellschaftlichen Repräsentanten zusammengesetzt sind (vgl. z.B. Uganda oder Sambia). Ihr Arbeitsfeld orientiert sich häufig an den klassischen Sektoren (Bildung, Gesundheit, Landwirtschaft u.a.), gelegentlich auch an übersektoralen Fragestellungen (typische Beispiele sind *Gender* und *Good Governance*). In üblicherweise drei bis vier Sitzungen pro Jahr werden eher grundsätzliche Fragen der sektoralen Politik diskutiert. In einigen Ländern (z.B. Tansania oder Sambia) werden diese Sektorforen durch ein jährliches großes Zusammenkommen aller Sektorgruppen ergänzt. Hier sind in der Vergangenheit zum Beispiel die Fortschrittsberichte der Regierungen hinsichtlich der Strategieumsetzung oder auch neue Strategieelemente diskutiert worden. In anderen Ländern sind Strukturen nicht sektoral organisiert, sondern eher an die allgemeine Armutsdebatte oder die Diskussion des nationalen Haushalts gekoppelt. Beispiele dafür sind die Arbeit des Armutsobservatoriums in Mosambik (Francisco/Matter 2007), der *Poverty Action Fund* in Uganda, das *Uganda Participatory Poverty Assessment Programme* (Ssewakiryanga 2005) oder das *National Poverty Monitoring Steering Committee* in Tansania.

In vielen Ländern ist es jedoch nicht zur Ausprägung dauerhafter Dialogstrukturen gekommen. Entsprechend vage blieb die Beteiligung der Zivilgesellschaft dort nach Vorlage des ersten Strategiepapiers; zumeist fanden nur gelegentliche, ad hoc einberufene Veranstaltungen (Workshops) statt, deren Zusammensetzung eher zufällig bzw. von der Regierung gesteuert war.

Zu den bislang nur ansatzweise ausgeprägten institutionellen Strukturen gehören auch die insgesamt als schwach zu bewertenden rechtlichen Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliche Beteiligung. Wie ausgeführt wurde, sehen die Verfassungen der subsaharischen Staaten inzwischen in ausnahmslos allen Fällen die für zivilgesellschaftliche Aktivitäten notwendigen Grundrechte vor (Meinungs-, Presse-, Versammlungs-, Vereinigungsfreiheit u.a.m.). Trotz des offenbaren Trends, dass rechtstaatliche Regeln heute in einer Mehrzahl der Länder stärker beachtet werden als vor 15-20 Jahren, sind zumindest aus einer Gruppe von Ländern erhebliche Schwierigkeiten für ZGOs zu berichten. Der größte gegenwärtig erkennbare Widerspruch zwischen einer ausgeprägt partizipationsfreudigen Verfassung auf der einen Seite und restriktiver spezieller Gesetzgebung auf der anderen ist in Äthio-

pien auszumachen: Das kürzlich verabschiedete NRO-Gesetz begrenzt zivilgesellschaftliche Arbeit massiv. Doch auch in anderen Ländern ist ein konkreter, ggf. einklagbarer rechtlicher Rahmen für die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen bislang nur schwach ausgebildet. Die Beteiligung am PRS-Prozess – der immerhin für die meisten Länder gegenwärtig zentrale entwicklungsstrategische Prozess – ist praktisch in keinem einzigen Land klar rechtlich geregelt. Als ein positives Beispiel für mindestens politisch einklagbare Regeln des PRS-Prozesses können die Richtlinien für die Neuformulierung der Papiere zur Bekämpfung von Armut in Uganda und Tansania angesehen werden. Hier hat es immerhin schriftlich fixierte Absprachen zwischen Regierungen und Zivilgesellschaften über Regeln und Mechanismen für das Verfahren gegeben.

Eine zusammenfassende und abgrenzende Kategorisierung von Ländergruppen hinsichtlich der Beteiligung von Zivilgesellschaft an politischen Prozessen ist nur mit Vorsicht zu erstellen. Belastbar vergleichbare Daten für Subsahara Afrika insgesamt liegen nur bedingt vor. Auf der Basis eigener qualitativer Analysen der Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteuren in PRS-Prozessen einerseits sowie unter Berücksichtigung des bereits erwähnten *Voice and Accountability Index* des *World Bank Institute* andererseits soll jedoch folgende Bewertung zur Diskussion gestellt werden.

- a) In elf Ländern, also einem knappen Drittel der insgesamt 34 PRS-Länder in Subsahara Afrika, spielt zivilgesellschaftliche Beteiligung eine beachtliche Rolle (vgl. *Tabelle 1*). Das heißt: Die Beteiligung ist hier über mehrere Jahre mit wahrnehmbarer Intensität zu beobachten; eine Vielzahl von Akteuren nimmt teil; rechtliche Rahmenbedingungen für Partizipation sind weitgehend gesichert; Strukturen für Dialoge mindestens in Ansätzen vorhanden und zivilgesellschaftliche Akteure verfügen über ein Minimum an personellen und finanziellen Ressourcen, um eine dauerhafte Beteiligung sicher zu stellen.
- b) In einer weiteren Gruppe von zehn Ländern ist zivilgesellschaftliche Arbeit im Kontext der strategischen Armutsbekämpfung erkennbar, die vorgenannten Dimensionen sind jedoch mehrfach defizitär, ein kontinuierlicher Dialog zwischen Regierungen und Zivilgesellschaften ist bisher nicht etabliert.
- c) In der dritten Gruppe der restlichen 13 Länder kann nicht von signifikanter und anhaltender zivilgesellschaftlicher Arbeit im PRS-Kontext gesprochen werden.

Tabelle 1: Zivilgesellschaftliche Beteiligung in Subsahara-Afrika (einzelne Länder)

Zivilgesellschaftliche Beteiligung: beachtliche Rolle im PRS-Prozess (11)	Zivilgesellschaftliche Beteiligung: erkennbare, aber defizitäre Rolle im PRS-Prozess (10)	Zivilgesellschaftliche Beteiligung: keine signifikante Rolle im PRS-Prozess (13)	Bisher kein PRS-Prozess initiiert (6)	Länder der Middle-Income-Gruppe (kein PRS-Ansatz vorgesehen) (7)
Benin Ghana Kap Verde Kenia Malawi Mali Mosambik Sambia Senegal Tansania Uganda  (alle Länder haben eine zweite PRS-Generation vorgelegt)	Burkina Faso Gambia Guinea Kamerun Lesotho Madagaskar Mauretanien Niger Ruanda  sowie Äthiopien (mit deutlicher Verschlechterung seit 2005)  (2. PRS-Generation liegt vor, außer für Kamerun und Lesotho)	Burundi DR Kongo Guinea-Bissau Liberia Nigeria Sao Tome und Principe Sierra Leone Tschad (Länder mit erster PRS-Vollversion)  Cote d'Ivoire Komoren Republik Kongo Togo Zentralafrikanische Republik (nur Interim-PRS)	Angola Eritrea Sudan Simbabwe Somalia Swasiland	Äquatorial-Guinea Botswana Gabun Mauritius Namibia Seychellen Südafrika

Quelle: Eigene Zusammenstellung unter Berücksichtigung des *Voice and Accountability Index* (World Bank 2007) sowie eigener qualitativer Länderanalysen. Zum *Voice and Accountability Index* vgl. Fußnote 3, zur qualitativen Datenerhebung Fußnote 6. Stand: Herbst 2008

Dass insbesondere die Länder, die sich anhaltend im PRS-Prozess engagieren, stärkere Spielräume für zivilgesellschaftliche Beteiligung aufweisen, wird durch den *Voice and Accountability Index* unterstrichen: Je frühzeitiger und anhaltender sich ein Land auf den PRS-Prozess eingelassen hat, desto besser sind die durchschnittlichen Index-Werte der jüngsten Erhebung (2007).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Eine Gruppe von zehn Ländern, die frühzeitig mit dem PRS-Prozess begonnen hat und ihre zweite PRS-Generation schon bis 2006 vorlegen konnte, verfügt über die durchschnittlich besten Werte im Index (negative Ausnahme: Äthiopien). Eine zweite Gruppe von eben-

Ein Vergleich zwischen den Index-Werten der Jahre 2000 und 2007 zeigt überdies, dass demnach insbesondere in PRS-Ländern positive Dynamiken hinsichtlich *Voice and Accountability* festzustellen sind: Von den 47 Ländern in Subsahara Afrika haben 28 Länder zwischen 2000 und 2007 verbesserte Werte im Index erzielt. 20 dieser 28 Länder haben zumindest die erste Vollversion der Strategie zur Bekämpfung von Armut („Full-PRSP“) vorgelegt, sind also im Prozess schon weiter vorangeschritten (World Bank 2007). Auch diese Korrelation erscheint bemerkenswert.

Wie immer zivilgesellschaftliche Beteiligung im einzelnen zu bewerten ist: schon dieser Gesamteindruck belegt die starken Veränderungen im Vergleich zu der politischen Situation vor gut einem Jahrzehnt, als von etablierten politischen Dialogen zwischen Regierungen und Zivilgesellschaften in fast allen Staaten Subsahara Afrikas nicht einmal im Ansatz die Rede sein konnte.

### Chancen und Grenzen zivilgesellschaftlicher Beteiligung

Dass sich die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an politischen Entscheidungsprozessen in Subsahara Afrika signifikant verändert hat, lässt sich also kaum bestreiten – doch welchen Einfluss hat diese auf die reale Politik in diesen Ländern? Die Antwort darauf ist bei den politisch Beteiligten auf Seiten der Regierungen, der Zivilgesellschaft und der Geber umstritten. Die internationalen Geber, allen voran die Weltbank und der IWF, zeigen sich mit der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an der strategischen Armutsbekämpfung in Subsahara Afrika hoch zufrieden. In fast allen routinemäßig erstellten Stellungnahmen der *Bretton-Woods-Organisationen* zu den PRS-Papieren und Umsetzungsberichten wird über die Beteiligung der jeweiligen Zivilgesellschaft berichtet und diese in der Regel sehr gelobt. Zivilgesellschaftliche Stimmen sind wesentlich skeptischer. Während eine Gruppe von ZGOs die grundsätzliche Offenheit politischer Prozesse und die neuen Dialogmöglichkeiten anerkennt, gleichwohl auf die Schwächen der bisherigen Prozesse verweist, gibt es nicht wenige Vertreter der Zivilgesellschaft, die die bisherige Partizipation als „Alibi-Veranstaltungen“ bewerten und den Missbrauch von vermeintlicher Beteiligung zur Legitimation von Regierungs- und/oder Geberpolitik kritisieren (Siebold 2007 als Übersicht). Vielfach ist von zivilgesellschaftlicher Seite die Kritik zu vernehmen, dass Parti-

---

falls zehn Ländern, die ihre zweite PRS-Generation 2007 oder 2008 vorlegte (inkl. Kamerun, das kurz vor Abschluss des Dokuments steht), liegt mit ihren durchschnittlichen *Voice and Accountability*-Werten auf Platz 2, gefolgt von der Gruppe von neun Ländern, die bisher nur eine erste Strategiegeneration auf den Weg brachte. Mit deutlichem Abstand folgen die Länder, die lediglich eine Interim-Version erarbeitet haben, sowie – nochmals abgesetzt – die Low-Income-Länder ohne PRS-Prozess.

zipation im PRS-Kontext lediglich die erste Stufe der sogenannten „Partizipationsleiter“ erreicht habe – also Information der Öffentlichkeit, bestenfalls Konsultation –, aber nicht zu den höheren Stufen aufgestiegen sei – der de facto Beteiligung an Entscheidungen.<sup>8</sup> Regelmäßig wird moniert, dass Regierungen die Vorschläge der Zivilgesellschaft (zumindest teilweise) am Ende nicht berücksichtigt hätten. Und ebenso häufig ist zu hören, dass zivilgesellschaftliche Beteiligung nur auf ausgewählte Akteure begrenzt ist, zum Beispiel auf finanzstarke NROs mit Büros in den Hauptstädten, während die eher lokal organisierten Stimmen der ländlichen Bevölkerung und insbesondere auch der Frauen in ländlichen Räumen kaum Zugang zu politischen Prozessen haben.

Auf der anderen Seite – bei den Regierungen – ist erkennbar, dass nach der Einführung partizipativer Prozesse vor einigen Jahren inzwischen das Ende des *honeymoon* erreicht ist. Nach anfänglichem Lob für die Kompetenz und das Engagement zivilgesellschaftlicher Akteure ist in einer Reihe von Ländern heute von Regierungsseite eine kritische Haltung gegenüber der Zivilgesellschaft zu erkennen. Vielen Machthabern sind zivilgesellschaftliche Organisationen mit ihren unbequemen Forderungen nach Beteiligung, Transparenz und Rechenschaftspflicht ein Dorn im Auge. Teilweise äußert sich das in zunehmenden abfälligen Bewertungen von Politikern über die Arbeit von ZGOs und die regelmäßig geäußerte Frage nach ihrer Legitimität. In einer Reihe von Ländern versuchen die Regierungen aber auch, die rechtlichen Daumenschrauben anzuziehen und ZGOs unter Druck zu setzen. In Äthiopien zum Beispiel hat die Regierung mit einer restriktiven neuen Gesetzgebung und starken politischen Pressionen die Spielräume für zivilgesellschaftliche Beteiligung wieder deutlich begrenzt. In Sambia dagegen scheint die Zivilgesellschaft inzwischen stark genug, um dies zu verhindern: Ein 2007 von der Regierung in das Parlament eingebrachtes NRO-Gesetz, das inhaltlich schärfer formuliert war als das NRO-Gesetz in Simbabwe, scheiterte an öffentlichen Protesten und einer Koalition von Parlamentariern, Gebern und ZGOs.

Beide Perspektiven – die Kritik an den Einfluss einfordernden ZGOs auf der einen Seite und die Kritik mangelnder Partizipation im Sinne der „Partizipationsleiter“ auf der anderen Seite – greifen zu kurz. Sie lassen ein klares Verständnis davon vermissen, welche Funktion eine Zivilgesellschaft in politischen Systemen, insbesondere in demokratisch legitimierten politischen Systemen, spielen kann. In der „langen Phase der Konsolidierung der Demokratie“, der Phase von Transformationsprozessen, in der sich viele Subsahara-Staaten in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts befinden, müssten

---

<sup>8</sup> Die „Partizipationsleiter“ ist im Kontext von Entwicklungsprojekten entstanden. Beteiligung beginnt danach mit dem Teilen von Informationen, gefolgt von Konsultationen, gemeinsamen Entscheidungen und schließlich den eigenständig initiierten und ausschließlich selbst verantworteten und gesteuerten Prozessen.

„ ... die lange Zeit unterdrückte *civil society* sowie die politischen Oppositionsparteien (...) Gelegenheit haben und nutzen, demokratische Werte und Verhaltensweisen zu verinnerlichen und zu erproben – als kritische Partner und ergänzende Korrektur der Regierung“ (Tetzlaff/Jakobeit 2005:164).

Dem kann gefolgt werden – doch wie ist das funktionale Zusammenspiel beider Seiten demokratiethoretisch zu präzisieren?

Jürgen Habermas hat einen Vorschlag für diese komplexe Beziehung gemacht, der – wenngleich entwickelt im Kontext westeuropäischer Demokratien – auch für die Diskussion in Subsahara Afrika fruchtbar sein könnte. Habermas' Theorie einer „deliberativen Demokratie“ geht vom „Zusammenspiel einer zivilgesellschaftlich basierten Öffentlichkeit mit der rechtsstaatlich institutionalisierten Meinungs- und Willensbildung“ aus (1992: 448).<sup>9</sup> In seiner Analyse dieses Zusammenspiels identifiziert er zwei Formen von Macht. Nach Habermas (1992: 363) wird die „kommunikative Macht“, die von der Zivilgesellschaft in der Sphäre politischer Öffentlichkeit entwickelt wird, über institutionalisierte Verfahren demokratischer Entscheidungsprozesse „in administrativ verwendbare Macht umgeformt“. Diese theoretische Perspektive bettet die Zivilgesellschaft in ein demokratisches System ein und weist ihr eine entscheidende Rolle als kommunikativer Vermittler zwischen der „Lebenswelt“ der Menschen einerseits und dem Staat andererseits zu. Habermas führt fort:

„Unbeschadet dessen kann nur das politische System ‚handeln‘. Es ist ein auf kollektiv bindende Entscheidungen spezialisiertes Teilsystem (...). Die nach demokratischen Verfahren zu kommunikativer Macht verarbeitete öffentliche Meinung kann nicht selber ‚herrschen‘, sondern nur den Gebrauch der administrativen Macht in bestimmte Richtungen lenken“ (1992: 364).

Zivilgesellschaftliche Akteure leiten demnach ihre Legitimität nicht aus einer – vorhandenen oder nicht-vorhandenen – Massenbasis ab, ebenso wenig aus abstrakten normativen Vorgaben. Sie werden legitimiert durch ein

„weitgespanntes Netz von Sensoren (...), die auf den Druck gesamtgesellschaftlicher Problemlagen reagieren und einflussreiche Meinungen stimulieren“ (ebd.).

Eine solche Sichtweise fordert Regierungen und Zivilgesellschaften in Subsahara Afrika sowie die internationalen Geber heraus. Für Regierungen und ihre „externen Entwicklungspartner“ (wie sich die Geber heute selber nennen) besteht die Herausforderung darin, zivilgesellschaftliche Arbeit auch oder ge-

---

9 Unter Zivilgesellschaft versteht er die „mehr oder weniger spontan entstandenen Vereinigungen, Organisationen und Bewegungen (...), welche die Resonanz, die die gesellschaftlichen Problemlagen in den privaten Lebensbereichen finden, aufnehmen, kondensieren und lautverstärkend an die politische Öffentlichkeit weiterleiten“ (1992: 443).

rade dann als Teil einer demokratischen Kultur zu verstehen und zu akzeptieren, wenn darin höchst unbequeme Positionen zum Ausdruck kommen.

Eine politische Herausforderung für die zivilgesellschaftlichen Akteure besteht darin, ihre Legitimität als „Sensoren“ für und Vermittler von Anliegen der breiten Bevölkerungsschichten dauerhaft unter Beweis zu stellen. Dies gilt vor allem für die Interessen der ärmsten Schichten und besonders benachteiligter Gruppen der Bevölkerung, zum Beispiel Frauen im ländlichen Raum. Die Verbindung von „Lebenswelt“ (Habermas) und dem politischen System scheint vielerorts noch nicht überzeugend hergestellt worden zu sein.

Afrikanische Gesellschaften, selbst jene, die im demokratischen Transformationsprozess bereits weiter voran schreiten konnten, sind von einem in dieser Weise formulierten Idealbild „deliberativer Demokratien“ weit entfernt. Die hier diskutierten Prozesse der strategischen Armutsbekämpfung lassen jedoch Ansätze von „kommunikativer Macht“ erkennen. Dass die Armutsdebatte weiterhin ganz oben auf der Agenda der Entwicklungspolitik steht, dass in den vergangenen fünf bis zehn Jahren die Anstrengungen afrikanischer Regierungen in der Bildungs- und Gesundheitspolitik massiv verstärkt wurden oder dass Gender-Fragen heute aus keiner politischen Strategie ausgeklammert werden können: diese und andere Entwicklungen sind zweifelsohne als Wirkungen zivilgesellschaftlicher Einflussnahme auf politische Prozesse zu verbuchen. Insofern kann die von Gero Erdmann vor einigen Jahren formulierte Hoffnung erneuert werden, dass sich die Voraussetzungen für eine „Lösung der sozialen Frage“ in Afrika, nämlich „die Befreiung von Armut und Abhängigkeit“ durch die Demokratisierung verbessert hätten (2001: 45 f.). Dieser Trend hat sich in einer ganzen Reihe der Länder auf dem Kontinent weiter verstärkt: In der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts sind in Subsahara Afrika eine Vielzahl neuer zivilgesellschaftlicher Akteure aufgetreten, die sich auf politischer Ebene für armutsorientierte Entwicklungen engagieren. Mit ihrer wachsenden „kommunikativen Macht“ muss in Zukunft gerechnet werden.

### Bibliographie

- African Charter (1990): *African Charter for Popular Participation in Development and Transformation (Arusha Declaration)*. Online: <[www.un.org/issues/docs/documents/a-45-427.html](http://www.un.org/issues/docs/documents/a-45-427.html)>, Zugriff 26.09.2008.
- Arndt, C./Oman, C. (2006): *Uses and Abuses of Governance Indicators*. (OECD Development Centre Studies). Paris: OECD.
- Banjul Charta 1981: *African Charter on Human and Peoples' Rights*. Adopted June 27, 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982). Online: <[www1.umn.edu/humanrts/instreet/z1afchar.htm](http://www1.umn.edu/humanrts/instreet/z1afchar.htm)>, Zugriff 26.09.2008.
- Blackburn, J./Holland, J. (Hrsg.; 1998): *Who Changes? Institutionalising Participation in Development*. London: ITDG Publishing.

- Bliss, F./Neubert, S. (2007): *Zur Partizipationsdiskussion in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. „State of the Art“ und Herausforderungen*. Bonn: Politischer Arbeitskreis Schulen (PAS).
- Booth, D. (Hrsg.; 2003): *Fighting Poverty in Africa. Are PRSPs making a difference?* London: Overseas Development Institute.
- Bratton, M./Walle, N.v.d. (1997): *Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brock, K./McGee, R./Gaventa, J. (Hrsg.; 2004): *Unpacking Policy: Knowledge, Actors and Spaces in Poverty Reduction in Uganda and Nigeria*. Kampala/Uganda: Fountain Publishers.
- Cheru, F. (2002): *African Renaissance. Roadmaps to the challenge of globalization*. London and New York: Zed Books.
- Dietvorst, D. (2001): *Participation in sector reform. Tentative guidelines based on field experience from sub-Saharan Africa*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- Eberlei, W. (2003a): Civil Society Participation and the Poverty Eradication Plan of Uganda. In: Smillie, I./Salignac Lecomte, H. (Hrsg.): *Ownership and Partnership. What Role for Civil Society in Poverty Reduction Strategies?* Paris: OECD, Development Centre, 39-51.
- Eberlei, W./Henn, H. (2003b): *Parlamente in Subsahara Afrika: Akteure der Armutsbekämpfung?* Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- Eberlei, W. (2005): Donor Politics in Zambia: Promoting Poverty Reduction or Fuelling Neopatrimonialism? In: Eberlei, W./Meyns, P./Mutesa, F. (eds.): *Poverty Reduction in a Political Trap? The PRS Process and Neopatrimonialism in Zambia*. Lusaka: UNZA Press, 89-115.
- Eberlei, W. (2007a): Participation in PRS Review Processes. In: Eberlei, W. (Hrsg.), *Stakeholder Participation in Poverty Reduction*. (= INEF-Report 86). Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, 31-48.
- Eberlei, W. (2007b): *Accountability in Poverty Reduction Strategies: The Role of Empowerment and Participation*. (= Social Development Paper, 104). Washington D.C.: The World Bank.
- Erdmann, G. (2001): Demokratisierung und Demokraten in Afrika – Zwischenbilanz nach einem Dezennium. In: Hofmeier, R./Jakobeit, C. (Hrsg.), *Afrika-Jahrbuch 2000*. Opladen: Leske und Budrich, 36-47.
- Erdmann, G. (2007): Demokratie in Afrika. *GIGA Focus* 10/2007. Online: <[www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf\\_afrika\\_0710.pdf](http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_afrika_0710.pdf)>, Zugriff 28.09.2008.
- Francisco, A.A.d.S./Matter, K. (2007): *Poverty Observatory in Mozambique: Final Report*. Richterswil: Gerster Consulting. Online: <[www.gersterconsulting.ch/docs/Mozambique-Poverty-Report.pdf](http://www.gersterconsulting.ch/docs/Mozambique-Poverty-Report.pdf)>, Zugriff 26.09.2008.
- Fritz, V./Menocal, A.R. (2007): Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda. *Development Policy Review* 25 (5): 531-552.
- Gould, J./Ojanen, J. (2003): *Merging in the Circle. The Politics of Tanzania's Poverty Reduction Strategy*, Policy Papers 2, Helsinki: Institute of Development Studies.

- Grinspun, A. (Hrsg.; 2001): *Choices for the Poor. Lessons from National Poverty Strategies*. New York: UNDP.
- Habermas, J. (1992): *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag.
- Hearn, J. (2001): The 'Uses and Abuses' of Civil Society in Africa. *Review of African Political Economy* 87: 43-53.
- Hyden, G./Hailemariam, M. (2003): Voluntarism and civil society. Ethiopia in Comparative Perspective. In: *Afrika Spectrum* 38 (2): 215-234.
- International Monetary Fund (IMF) (1998): *External Evaluation of the ESAF. Report by a Group of Independent Experts*, Washington D.C.: IMF. Online: <[www.imf.org/external/pubs/ft/extev/index.HTM](http://www.imf.org/external/pubs/ft/extev/index.HTM)>, Zugriff 26.09.2008.
- International Monetary Fund/World Bank (2005): *2005 Review of the PRS Approach: Balancing Accountabilities and Scaling Up Results*. Washington D.C..
- Kaufmann, D./Kraay, A. (2008): Governance indicators: Where are we, where should we be going? *The World Bank Research Observer* 23 (1): 1-30, Online: <<http://go.worldbank.org/QNX8GPF9T0>>, Zugriff 19.11.2008.
- Lachenmann, G. (2004): Dezentralisierung und lokale Bewegungen: Strukturierung der Gesellschaft und Genderperspektive in Westafrika, in: Lühr, V./Kohls, A./Kumitz, D. (Hrsg.), *Afrika verloren und vergessen? Perspektiven sozialwissenschaftlicher Forschung*. Manfred Schulz zum 66. Geburtstag. Hamburg: Lit-Verlag, 54-81.
- Lewis, D. (2002): Civil Society in African Contexts: Reflections on the 'Usefulness' of a Concept. *Development and Change* 33 (4): 569-586.
- Mair, S. (1999): In Afrika hat die Demokratie eine Chance. *der überblick* 35 (2): 50-54.
- Müller-Goldenstedt, J. (2007): *Beteiligung zivilgesellschaftlicher (insbesondere kirchlicher) Organisationen an haushaltspolitischen Prozessen in Afrika*. Vorstudie im Auftrag der GKKE. Düsseldorf: Fachhochschule Düsseldorf, Forschungsstelle Entwicklungspolitik (unveröffentlicht).
- Neubert, D. (1997): *Entwicklungspolitische Hoffnungen und gesellschaftliche Wirklichkeit. Eine vergleichende Länderfallstudie von afrikanischen Nicht-Regierungsorganisationen in Kenia und Ruanda*. Frankfurt, New York: Campus.
- Schade, J. (2002): „Zivilgesellschaft“ - eine vielschichtige Debatte. (= INEF Report, 59). Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden.
- Seyd, C. (2002): *Die Zivilgesellschaft in Ghana. Organisations-, Gestaltungs- und Politikfähigkeit ausgewählter ziviler Akteure (1957-1999)*. (= Hamburger Beiträge zur Afrika-Kunde, 69). Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.
- Siebold, T. (2007): Participation in PRS Processes - A Review of the International Debate. In: Eberlei, W. (ed.), *Stakeholder Participation in Poverty Reduction*. (= INEF-Report, 86), Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, 13-30.
- Sieveking, N. (2007): 'We don't want equality; we want to be given our rights': Muslim women negotiating global development concepts in Senegal. *Afrika Spectrum* 42 (1), 29-48
- Ssewakiryanga, R. (2005): The making of Uganda's Poverty Eradication Action Plan. Politics and Processes, in: Eberlei, W./Meyns, P./Mutesa, F. (eds.), *Poverty Reduction in a Political Trap? The PRS Process and Neopatrimonialism in Zambia*, Lusaka: UNZA Press, 293-321.

- Tetzlaff, R./Jakobeit, C. (2005): *Das nachkoloniale Afrika. Politik – Wirtschaft – Gesellschaft*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Walle, N. v.d. (2001): *African economies and the politics of permanent crisis, 1979-1999*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Waldenhof, B. (2005): The participation of civil society – potential for fighting poverty and challenging Neopatrimonial practices. In: Eberlei, W./Meyns, P./Mutesa, F. (eds.), *Poverty Reduction in a Political Trap? The PRS Process and Neopatrimonialism in Zambia*. Lusaka: UNZA Press, 139-166.
- World Bank (2007): *A decade of measuring the quality of governance. Governance Matters 2007. Worldwide Governance Indicators 1996-2006*. Washington D.C. – Die im Text verwendeten Daten basieren auf der im Internet veröffentlichten Datenbank dieser Studie. Online: <[http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc\\_countries.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_countries.asp)>, Zugriff 26.09.2008.

### **Abstract**

The growing influence of Civil Society actors in African development processes

During the first decade of the 21st century, development politics in Sub-Saharan Africa is undergoing significant changes: a new role for the state and its growing scope for strategic manoeuvres, remarkable changes in the international aid regime as well as the rise of vibrant civil societies. The article focuses on the latter. The author argues that a new generation of participatory processes has emerged: African civil societies have started entering the macro level of politics. The processes around the *Poverty Reduction Strategies* demonstrate this. Based on Habermas' distinction between *communicative power* and *administrative power*, prospects and limitations for the interplay between the state and civil society are discussed. Regarding the significance of civil society participation, a mixed picture emerges (three country groups are distinguished). However, the author concludes that the newly evolved voices from civil society and their growing *communicative power* will play a significant role in future African politics.

### **Key words**

*Civil society, democratisation, poverty reduction, development policy*

**Résumé****L'influence croissante des acteurs de la société civile dans le processus de développement en Afrique**

Dans la première décennie du 21<sup>ème</sup> siècle, les politiques de développement en Afrique subsaharienne ont connu un changement significatif. Celui résulte du nouveau rôle joué par l'Etat et de ses nouvelles marges de manœuvres, des importants changements survenus dans la politique internationale de développement, mais surtout du réveil politique de la société civile. L'auteur montre tout d'abord qu'une nouvelle génération de processus participatifs est apparue dans le paysage africain du développement : la participation de la société civile a atteint le niveau macropolitique. A partir de l'exemple des stratégies mises en place pour lutter contre la pauvreté, l'auteur analyse les différents acteurs et les structures participatives en présence. Il examine également à la lumière de la distinction établie par Habermas entre 'le pouvoir communicatif' et le 'pouvoir administratif', les interactions entre la société civile et les institutions étatiques. Bien que le bilan de l'action de la société civile soit mitigé (trois groupes de pays sont distingués), l'auteur soutient la thèse que le renforcement récent de la société civile en Afrique subsaharienne a permis l'émergence d'acteurs influents dont 'le pouvoir communicatif' grandissant jouera un rôle important dans la politique à venir en Afrique.

**Mots clés**

*Société civile, démocratisation, lutte contre la pauvreté, politique de développement*

---

**Walter Eberlei** (Prof. Dr.) war von 1999 bis 2005 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen; in 2004 auch Lehrauftrag an der University of Zambia in Lusaka. Seit 2005 Professur für Soziologie mit Schwerpunkt Internationale Entwicklungen an der Fachhochschule Düsseldorf.