

Klaus Heidel



Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung: Kinder zuerst!

Eine Fallstudie über die PRSP-Prozesse
in Äthiopien, Kenia und Sambia in kinderrechtlicher Perspektive



Herausgegeben von
Kindernothilfe und Werkstatt Ökonomie

Klaus Heidel

Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung: Kinder zuerst!

**Eine Fallstudie über die PRSP-Prozesse
in Äthiopien, Kenia und Sambia in kinderrechtlicher Perspektive**

Erstellt im Auftrag der Kindernothilfe e.V., Duisburg
Heidelberg, September 2005

Herausgegeben von
Kindernothilfe e.V., Duisburg
Werkstatt Ökonomie e.V., Heidelberg

Herausgegeben von

Kindernothilfe e.V., Duisburg
Werkstatt Ökonomie e.V., Heidelberg

Duisburg/Heidelberg, September 2005

Layout: Hantke & Partner, Heidelberg
Titelphoto: Alexandra Höner, Kindernothilfe

Kindernothilfe e.V., Düsseldorfer Landstraße 180, D – 47249 Duisburg, Germany
E-Mail: barbara.duennweller@knh.de, petra.stephan@knh.de, Website: www.kindernothilfe.de

Kindernothilfe Österreich e.V., Dorotheergasse 18, A – 1010 Wien, Austria
www.kindernothilfe.at

Werkstatt Ökonomie e.V., Obere Seegasse 18, D – 69124 Heidelberg, Germany
E-Mail: klaus.heidel@woek.de, Website: www.woek.de



Inhalt

Zum Geleit

Vorwort

1. Vorbemerkungen

2. Zusammenfassung

3. Die Situation von Kindern und Jugendlichen in Äthiopien, Kenia und Sambia

4. Unzureichende kinderrechtliche Perspektive: Was Kinderrechtsorganisationen am Inhalt der PRSPs von Äthiopien, Kenia und Sambia kritisieren

- 4.1 Kein ausdrücklicher Kinderrechtsbezug
- 4.2 Armutsanalyse: In kinderrechtlicher Perspektive unbefriedigend
- 4.3 Kinderrechtsorganisationen bemängeln wirtschaftspolitische Ausrichtung
- 4.4 Programme und Projekte nicht ausreichend
- 4.5 Eine erste Zwischenbilanz

5. PRSP-Prozesse entsprachen nur unzureichend kinderrechtlichen Anforderungen

- 5.1 Zivilgesellschaftliche Partizipation und Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an der Erarbeitung der PRSPs
- 5.2 Unbefriedigende Umsetzung der PRSPs – Kinder und Jugendliche kein Schwerpunkt
- 5.3 Eine zweite Zwischenbilanz

6. Perspektivische Anmerkungen zur kinderrechtlichen Bewertung der PRSP-Prozesse in Äthiopien, Kenia und Sambia

- 6.1 Die Haltung zivilgesellschaftlicher Organisationen zu einer künftigen Mitwirkung an den PRSP-Prozessen
- 6.2 Politische Rahmenbedingungen wirken einer kinderrechtlichen Qualifizierung der PRSP-Prozesse entgegen
- 6.3 Fehlende Kohärenz politischer Planungsprozesse erschwert eine kinderrechtliche Qualifizierung der PRSP-Prozesse
- 6.4 Zivilgesellschaftliche Rahmenbedingungen für eine künftige Qualifizierung der PRSP-Prozesse im Sinne der Rechte des Kindes
- 6.5 Grundsätzliche Voraussetzungen für eine kinderrechtliche Qualifizierung von PRSP-Prozesse. Eine kurze Zusammenfassung

7. Forderungen

8. Anhang

- 8.1 Verzeichnis der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner
- 8.2 Literaturverzeichnis



Zum Geleit

Am 2. September 1990 – vor rund fünfzehn Jahren also – trat das Übereinkommen über die Rechte des Kindes in Kraft. Bis jetzt haben 192 Staaten dieses Übereinkommen ratifiziert und es kann davon ausgegangen werden, dass sie viele rechtliche und politische Maßnahmen durchgeführt haben, um die Rechte des Kindes zu achten, zu schützen und ihre Verwirklichung zu fördern.

Zugleich wurde sehr deutlich, dass Armut der Haupthinderungsgrund für eine Verwirklichung der Rechte des Kindes ist. Dies unterstrich der Generalsekretär der Vereinten Nationen in seinem Bericht an die UN-Vollversammlung im Jahre 2002.

Die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen haben sich verpflichtet, bis 2015 den Anteil der Menschen zu halbieren, die von weniger als einem US-Dollar am Tag leben müssen.

Zu den Maßnahmen zur Erreichung dieses Zieles gehört die Förderung der Erarbeitung und Umsetzung von Strategien zur Armutsbekämpfung, und dies vor allem in Entwicklungsländern mit verbreiteter Armut. Hier kommt der Weltbank besondere Verantwortung zu. Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat regelmäßig bei seiner Überprüfung von Staatenberichten bemerkt, dass Regierungen zwar anerkennen, dass Kinder am meisten unter Armut leiden, dass sie aber zugleich Kinder entweder überhaupt nicht oder nur unzureichend bei Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut berücksichtigen.

Der UN-Ausschuss ist der Überzeugung – so zum Beispiel in seinen Abschließenden Beobachtungen (Concluding Observations) zu Ruanda im Juni 2004 (CRC/C/15 Add. 234) – dass die Achtung der Rechte des Kindes und ihre Verwirklichung zu den wichtigsten Gesichtspunkten von Strategiepapieren zur Armutsbekämpfung gehören müssen.

Die im Auftrag der Kindernothilfe erstellte Studie zeigt, dass die Staaten, die das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes ratifiziert haben, noch einen weiten Weg zurück legen müssen, bis sie wirklich sicher gestellt haben, dass das Leid der Kinder in seiner Schärfe wahrgenommen wird und dass die Rechte des Kindes in den Strategiepapieren zur Armutsbekämpfung geachtet und gefördert werden.

Viele hundert Millionen Kinder sind aufgrund von Armut ihrer Rechte beraubt. Sie müssen die Ersten sein, die von den Anstrengungen zur Beseitigung von Armut profitieren.

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes möchte der Kindernothilfe seine Anerkennung für diese Studie aussprechen und hofft, dass sie dazu beiträgt, dass alle Bemühungen zur Bekämpfung von Armut die Rechte des Kindes vollständig beachten.



*Professor Dr. Jaap E. Doek
Vorsitzender des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes*

Vorwort

Vor 15 Jahren, am 2. September 1990, trat das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes in Kraft. 192 Staaten weltweit haben inzwischen diese Konvention ratifiziert und sich verpflichtet, die darin festgeschriebenen Kinderrechte in ihrem Land umzusetzen und somit jedem Kind eine bessere Zukunft zu gewährleisten. Dass Kindern und Jugendlichen weltweit eigenständige und umfassende Rechte zugestanden werden, ist ein Fortschritt.

Artikel 3 der Konvention verweist auf das Wohl des Kindes als vorrangiges Ziel bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen. Hierzu gehört es auch, dass Kinder weltweit ohne Armut aufwachsen können. Davon ist die Weltgemeinschaft noch weit entfernt. Jährlich sterben über zehn Millionen Kinder, ehe sie das fünfte Lebensjahr erreichen. Täglich sterben fast 4.000 Kinder, weil sie kein sauberes Trinkwasser haben. Über 100 Millionen Kinder im Grundschulalter können keine Schule besuchen. Gleichzeitig ist - gerade in vielen afrikanischen Ländern - mehr als die Hälfte der Bevölkerung jünger als 18 Jahre. Wer also Armut bekämpfen will, muss mit der Armut von Kindern und Jugendlichen anfangen.

Zwar haben die Staaten zum Beginn des neuen Jahrtausends mit den Millenniumsentwicklungszielen die weltweite Armutsbekämpfung ins Zentrum der Entwicklungspolitik gerückt. Dabei gilt den Kindern und Jugendlichen ein besonderes Augenmerk: Vier dieser acht Entwicklungsziele, die bis 2015 umgesetzt werden sollen, beziehen sich unmittelbar auf eine Verbesserung der Situation von Kindern und Jugendlichen.

Doch weder die Millenniumsentwicklungsziele noch die Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung, die die Entwicklungsländer erarbeiten und umsetzen müssen, wenn sie in den Genuss von Krediten oder Entschuldungsmaßnahmen des Internationalen Währungsfonds (IWF) oder der Weltbank kommen wollen, haben bislang deutlich zur Reduzierung der Armut beigetragen. Dabei sollen diese "Poverty Reduction Strategy Paper" (PRSP) "der" mittelfristige Entwicklungsplan eines Landes sein. Sie sollen von den Regierungen der ärmsten Entwicklungsländer in enger Zusammenarbeit mit den bürger-gesellschaftlichen Organisationen erarbeitet werden – soweit die Theorie.

"Kinder an die erste Stelle setzen", so lautet der erste Grundsatz des Abschlussdokuments zum Weltkindergipfel aus dem Jahr 2002. Dieser Grundsatz muss auch für die PRSPs gelten. Hierzu müssen sich die Strategiepapiere ausführlich mit der Lage und Zukunft junger Menschen beschäftigen und zur Umsetzung der in der UN-Kinderrechtskonvention verbrieften Rechte beitragen. Doch das tun sie nicht, so lautete das ernüchternde Resultat der ersten Studie, die Klaus Heidel von der Werkstatt Ökonomie in Heidelberg im Auftrag der Kindernothilfe im Jahr 2004 durchgeführt hat:

- Es fehlt eine umfassende Analyse von Kinder- und Jugendarmut;
- Kinder werden als Opfer und nicht als Träger von Rechten dargestellt;
- PRSPs fragen nicht nach den Folgen wirtschaftspolitischer Entscheidungen für Kinder und Jugendliche.

Diese Ergebnisse sind nicht überraschend, denn weder Kinderrechtsorganisationen noch Kinder und Jugendliche waren angemessen an der Erarbeitung der Strategiepapiere beteiligt.



Die große positive Resonanz auf diese Studie und auf ihre kinderrechtliche Perspektive veranlasste die Kindernothilfe, eine Folgeuntersuchung in Auftrag zu geben. In der vorliegenden Fallstudie: "Poverty Reduction Strategy Papers: Children First!" wurden die PRSP-Prozesse in drei afrikanischen Ländern: Äthiopien, Kenia und Sambia untersucht. Es wurde der Fragestellung nachgegangen, inwieweit diese Prozesse kinderrechtlichen Anforderungen genügen. Weiterhin wurden die Möglichkeiten und Grenzen einer kinderrechtlichen Qualifizierung der PRSP-Prozesse in den Ländern diskutiert. In allen drei Ländern weisen die Strategiepapiere mit Blick auf Kinderrechte Defizite auf. So liegt zum Beispiel keiner Strategie ein ausdrücklich kinderrechtlicher Ansatz zugrunde. Auch ist die Analyse der Armut von Kindern und Jugendlichen in den PRSPs in Kenia, Äthiopien und Sambia unzureichend. Doch bereits hier hören die Gemeinsamkeiten auf. Die Beobachtungen im Rahmen der Fallstudie legen nahe, bei der Bewertung der PRSP-Prozesse auf länderspezifische Besonderheiten zu achten. Diese wurden auch bei den Möglichkeiten und Grenzen einer kinderrechtlichen Qualifizierung der PRSP-Prozesse in Äthiopien, Kenia und Sambia berücksichtigt.

Trotzdem lassen es die Ergebnisse der Fallstudie zu, verallgemeinerbare Forderungen zur Weiterentwicklung von PRSP-Prozesse im Sinne der Kinderrechte zu formulieren. Denn Strategien zur Armutsbekämpfung müssen künftig einen Schwerpunkt auf die Bekämpfung von Kinderarmut und die vollständige Umsetzung des UN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes legen und Kinderrechtsorganisationen - wie auch Kinder und Jugendliche selbst - müssen an der Erarbeitung, Umsetzung und Überprüfung der PRSPs beteiligt werden. Diese und andere Forderungen wurden an die Adresse der Regierungen, die die Strategiepapiere erarbeiten sollen, an die Weltbank und den IWF, an bi- und multilaterale Geber aber auch an Kinderrechtsorganisationen und Hilfswerke im Norden gerichtet.

Fünf Jahre nach Einführung des PRSP-Ansatzes führen Weltbank und IWF derzeit einen ausführlichen Überprüfungsprozess durch, in den auch Stellungnahmen der PRSP-Länder, der Geber und der Zivilgesellschaft einfließen sollen. Diese Chance nutzte die Kindernothilfe und schickte ihre Empfehlungen für eine Weiterentwicklung des Instrumentariums aus kinderrechtlicher Perspektive nach Washington: Zwar sind diese "Recommendations from a child rights perspective with regard to joint World Bank and IMF 2005 PRS Review" auf der Weltbank-Website zu finden, eine Stellungnahme der Weltbank zu den Empfehlungen erhielten wir jedoch nicht.

Die Kindernothilfe will es nicht dabei belassen, die Internationalen Finanzierungsorganisationen und die Regierungen in Nord und Süd für eine Stärkung der Rechte der Kinder im Kontext der Armutsbekämpfung in die Pflicht zu nehmen. Auch die Kinderrechtsorganisationen und Hilfswerke im Norden können und sollten einen Beitrag hierzu leisten. Zum Beispiel durch eine stärkere Unterstützung ihrer Südpartner bei dem Ausbau ihrer Lobby- und Advocacy-Aktivitäten. Die Kindernothilfe hat sich daher für die nächsten Jahre das strategische Ziel gesetzt, die Advocacy-Arbeit im In- und Ausland zu intensivieren, stärker miteinander zu verknüpfen und in der Programmarbeit zu verankern.

*Dr. Jürgen Thiesbonenkamp
Vorstandsvorsitzender, Kindernothilfe
Duisburg, September 2005*





Äthiopien
Foto: Ute Rademacher

1. Vorbemerkungen

Die hier vorgelegte Fallstudie möchte zu einer Bewertung der PRSP-Prozesse in Äthiopien, Kenia und Sambia in kinderrechtlicher Perspektive beitragen. Sie schließt dabei an eine Studie des Autors aus dem Jahre 2004 an. Diese zeigte, dass die meisten der damals vorliegenden PRSPs kaum auf Kinderarbeit eingingen¹.

Die thematische Eingrenzung der Studie von 2004 auf Kinderarbeit und die methodische Begrenzung auf eine textimmanente Analyse der PRSPs ließ den Wunsch aufkommen, anhand einer Fallstudie sowohl das Thema auszuweiten als auch über eine bloße Textanalyse hinaus zu gehen.

Dies soll mit dieser Fallstudie geschehen. Sie untersucht die PRSP-Prozesse in den Ländern Äthiopien, Kenia und Sambia im Blick darauf, inwieweit sie kinderrechtlichen Anforderungen entsprachen. Die Länder wurden erstens ausgewählt, weil sie zu den ärmsten Ländern mit einem sehr hohen Bevölkerungsanteil von Kindern und Jugendlichen gehören. Zweitens brachten sich in diesen Ländern mehrere Partner der Kindernothilfe aktiv in die PRSP-Prozesse ein. Drittens stehen die drei Länder für drei unterschiedliche Verlaufsformen von PRSP-Prozessen: In Sambia gilt er als für Afrika relativ vorbildlich. In Kenia wurde der ursprünglich ebenfalls als relativ vorbildlich gewertete PRSP-Prozess durch einen Regierungswechsel unterbrochen mit der Konsequenz, dass danach eine zivilgesellschaftliche Partizipation nur noch sehr unbefriedigend möglich war. In Äthiopien war die zivilgesellschaftliche Beteiligung von Anfang an begrenzt. Viertens schließlich sollten Länder ausgewählt werden, die zumindest teilweise unterschiedliche Grundstrukturen haben (Bevölkerung, Verstädterungsgrad, allgemeine soziale Lage, relatives Ausmaß von Kinderarbeit).

Den Kern der Fallstudie bilden schriftliche Stellungnahmen und Positionspapiere sowie vor allem mündliche Aussagen von Vertreterinnen und Vertretern von Kinderrechtsorganisationen und weiteren zivilgesellschaftlichen Organisationen, die der Autor dieser Studie im November 2004 in Sambia und Simbabwe², obwohl das Land nicht Gegenstand der Studie ist; ebenso im Anhang S. 56) und im Februar 2005 in Kenia und Äthiopien zusammen getragen hatte. Aus Gründen der Lesbarkeit verzichtet der Text auf Einzelnachweise. Dem Anhang können die Gesprächspartnerinnen und -partner sowie die verwendeten schriftlichen Quellen entnommen werden.

Grundsätzlich geht es der Fallstudie vor allem darum, die Einschätzungen der betreffenden Organisationen über Möglichkeiten und Grenzen von PRSP-Prozessen darzustellen. In diesem Sinne versteht sich die Fallstudie auch als Beitrag zur allgemeinen Evaluierung der PRSP-Prozesse und insbesondere zum 2005 PRS-Review der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds.



Ausdrücklich gedankt sei schließlich allen Gesprächspartnerinnen und –partnern in den genannten Ländern für ihre große Bereitschaft, sich trotz ihrer außerordentlichen zeitlichen Belastung für Gespräche zu Verfügung zu stellen. Ohne diese Bereitschaft wäre diese Fallstudie nicht möglich gewesen.



-
- 1 Klaus HeideI (2004): Poverty Reduction Strategy Papers – blind to the rights of the (working) child? The (I-)PRSPs' perception of child labour. A problem outline and annotated collection of source material. Compiled on behalf of Kinder-nothilfe, Duisburg/Heidelberg.
 - 2 In Harare/Simbabwe ist das African Forum & Network on Debt & Development (AFRODAD) angesiedelt, das eines der international führenden zivilgesellschaftlichen Netzwerke zu Armutsbekämpfung ist.

2. Zusammenfassung

Armutsbekämpfung muss bei Kinderarmut anfangen

Mindestens die Hälfte der Bevölkerung in Äthiopien, Kenia und Sambia besteht aus Kindern und Jugendlichen. Deren Armut nimmt zu. Die Zahl der Straßenkinder wächst. Immer mehr Kinder müssen arbeiten. Angesichts dieser Tatsachen muss die Bekämpfung von Kinderarmut ein zentrales Ziel von Strategien zur Armutsbekämpfung sein.

Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung: In kinderrechtlicher Hinsicht unbefriedigend

Die Beobachtungen der Fallstudie zeigen einerseits deutliche länderspezifische Unterschiede in der Bewertung der PRSPs durch Kinderrechtsorganisationen. Andererseits legen sie nahe, dass es auch kinderrechtliche Defizite gibt, die den äthiopischen, kenianischen und sambischen Strategiepapieren zur Armutsbekämpfung gemein sind.

Erstens lassen die PRSPs aller drei Länder einen expliziten kinderrechtlichen Ansatz fast gänzlich vermissen.

Zweitens ist die Analyse der Armut von Kindern und Jugendlichen in den PRSPs unzureichend. Vor allem in den Papieren Äthiopiens und Kenias fehlen wichtige Aspekte. Allen Strategiepapieren werfen Kinderrechtsorganisationen und teilweise Jugendorganisationen vor, dass sie die Situation von Jugendlichen kaum in den Blick nehmen und die Ursachen von Jugendarbeitslosigkeit nicht analysieren. Auch zusammenhängende Analysen der Ursachen von Kinderarmut fehlen in allen PRSPs.

Drittens hinterfragen Kinderrechtsorganisationen die wirtschaftspolitische Grundausrichtung der Strategiepapiere. Sie bezweifeln, dass das angestrebte Wirtschaftswachstum von sich aus zur Überwindung von Kinderarmut beitragen wird. Sie verweisen auf die Dominanz des informellen Sektors, dessen Entwicklung entscheidend für die Beseitigung von Kinderarmut ist. Allerdings ziehen sie hieraus unterschiedliche Schlüsse: In Äthiopien fordern sie die Stärkung privatwirtschaftlicher Strukturen in ländlichen Gebieten. In Kenia lehnen sie die Konzentration auf den privaten Sektor ab. In Sambia halten sie weitere Liberalisierungen für schädlich. In allen drei Ländern stehen sie einer wirtschaftspolitischen Fokussierung auf die Entwicklung der physischen Infrastruktur kritisch gegenüber.

Viertens vermissen Kinderrechtsorganisationen in Äthiopien und Kenia kohärente sozial- und bildungspolitische Programme, die spezifisch zur Bekämpfung von Kinderarbeit gestaltet sind und die Kinder als Träger von Rechten behandeln. In allen drei Ländern bemängeln sie, dass die PRSPs kein "children's budget" vorlegen.

Angesichts dieser Defizite bezweifeln Kinderrechtsorganisationen, dass die PRSPs wesentlich zur Überwindung von Kinderarmut beitragen werden.





Äthiopien
Foto: Angelika Veddeler

Kritik am Verlauf der PRSP-Prozesse

Die Kritik von Kinderrechtsorganisationen an den PRSP-Prozessen in Äthiopien, Kenia und Sambia fällt unterschiedlich aus:

In *Äthiopien* waren die Beteiligung von Kinderrechtsorganisationen an der Erarbeitung des PRSPs schwach und die von Kindern und Jugendlichen nur rudimentär vorhanden. Es gelang nicht, die nur selten vorgetragenen kinderrechtlichen Vorstellungen im äthiopischen Strategiepapier zu verankern. Bei der bisherigen Umsetzung des PRSPs unter Einschluss des Monitoring gab es keine strukturierte Zusammenarbeit der Regierung mit Kinderrechtsorganisationen, Kinder spielten weder als Subjekte noch als Thema eine Rolle.

In *Kenia* bot der erste PRSP-Prozess Kinderrechtsorganisationen gute und Kindern und Jugendlichen zumindest ansatzweise Möglichkeiten zur Mitwirkung an der Erarbeitung des PRSPs. Dennoch hatten die Bemühungen von Kinderrechtsorganisationen, auf den Inhalt des ersten PRSPs Einfluss zu nehmen, nur zu einem kleineren Teil Erfolg. Der zweite PRSP-Prozess schloss Kinderrechtsorganisationen, Kinder und Jugendliche sowie deren Organisationen weitgehend aus. Erfolgreich hatten Kinderrechtsorganisationen gefordert, dass die Situation von Kindern und Jugendlichen ein zentrales Thema der Economic Recovery Strategy sein sollte. Das zur Umsetzung dieses Strategiepapieres entwickelte Investitionsprogramm aber ging relativ ausführlich auf Kinderarbeit und Jugendarbeitslosigkeit ein und griff damit Forderungen von Kinderrechtsorganisationen auf, obgleich diese an der Erarbeitung des Investitionsprogrammes nicht beteiligt worden waren. An der Umsetzung der aktuellen Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung, zu der auch das Monitoring gehört, sind weder Kinderrechtsorganisationen noch gar Kinder und Jugendliche beteiligt.

In *Sambia* konnten sich Kinderrechtsorganisation sehr gut und Kinder und Jugendliche zumindest stärker als in den beiden anderen Ländern am gesamten PRSP-Prozess – also an der Erarbeitung und der Umsetzung des Strategiepapieres – beteiligen. Auch im Strategiepapier selbst konnten mehr kinderrechtliche Vorstellungen verankert werden als in den Papieren der anderen beiden Länder. Dennoch aber bilden Kinder und Jugendliche bei der Umsetzung des PRSPs keinen Schwerpunkt.

Diese Beobachtungen unterstreichen die Notwendigkeit, bei der Bewertung von PRSP-Prozessen auf länderspezifische Besonderheiten zu achten und vorschnelle Verallgemeinerungen zu vermeiden.



Voraussetzungen, Möglichkeiten und Grenzen einer kinderrechtlichen Qualifizierung der PRSP-Prozesse

Zu den Voraussetzungen für eine kinderrechtliche Qualifizierung von PRSP-Prozessen gehört die Bereitschaft von Kinderrechtsorganisationen, sich an diesen Prozessen zu beteiligen. Die diesbezüglichen Aussichten sind nicht einfach abzuschätzen: In Sambia sind Kinderrechtsorganisationen tendenziell zu einer Mitwirkung an PRSP-Prozessen bereit, in Äthiopien und Kenia überwiegend kritische Skepsis bis Ablehnung. Allerdings erklärt sich diese skeptische bis negative Einstellung von Kinderrechtsorganisationen zu PRSP-Prozessen zumindest teilweise durch die grundsätzliche Kritik dieser Organisationen an den Regierungen ihrer Länder. Daher ist es durchaus offen, ob Kinderrechtsorganisationen, die zum Zeitpunkt ihrer Befragung durch den Autor dieser Studie im Februar 2005 eher kein Interesse an einer künftigen Mitwirkung ausdrückten, ihre Haltung dann ändern würden, wenn sich die politischen Rahmenbedingungen aus ihrer Sicht verbessern sollten.

Die Erfolgsaussichten für eine kinderrechtliche Qualifizierung von PRSP-Prozessen können also nicht losgelöst von den politischen und sonstigen Rahmenbedingungen eines Landes abgeschätzt werden. Für die bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit bedeutet dies erstens, dass es auch von diesen Rahmenbedingungen abhängt, ob und in welchem Maße die Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen von PRSP-Prozessen durchgeführt werden kann. Dies gilt in besonderem Maße für die Entwicklungsfinanzierung. Zweitens ist es je nach Land in unterschiedlichem Maße notwendig, die Unterstützung einer kinderrechtlichen und sonstigen Qualifizierung von PRSP-Prozessen zu verknüpfen mit der Ermutigung von Regierungen zu "good governance" und zu einer aktiven Menschenrechtspolitik unter Einschluss einer nachhaltigen Verwirklichung der Rechte des Kindes.

Des Weiteren sind die Chancen für eine kinderrechtliche Qualifizierung von PRSP-Prozessen auch davon abhängig, ob und in welchem Maße es gelingt, mit diesen Prozessen die vielen anderen politischen Planungsprozesse, Sektorpapiere und Gesetzesvorhaben, die für die Verwirklichung der Rechte des Kindes unter Einschluss der Bekämpfung von Kinderarmut und Jugendarbeitslosigkeit bedeutsam sind, zu verknüpfen. Geschieht dies nicht, ist sehr genau zu prüfen, ob die Entwicklungszusammenarbeit den PRSP-Prozessen jene herausragende Bedeutung zuweisen soll, die sie laut Weltbank und Internationalem Währungsfonds haben sollen.

Schließlich ist zu bedenken, dass es für eine kinderrechtliche Qualifizierung von PRSP-Prozessen unabdingbar ist, Kinderrechtsorganisationen und in besonderem Maße Selbstorganisationen von Kindern und Jugendlichen so zu unterstützen, dass sie besser als bisher in der Lage sind, Möglichkeiten zivilgesellschaftlicher Partizipation an PRSP-Prozessen wahrzunehmen. Hierzu gehören eine bessere finanzielle und personelle Ausstattung dieser Organisationen, eine Stärkung effizienter Kooperationsstrukturen und ganz allgemein die vorrangige Förderung von politischer Menschen- und Kinderrechtsarbeit.

Forderungen

Die Beobachtungen der Fallstudie führen zu Forderungen für eine kinderrechtliche Qualifizierung von PRSP-Prozessen. Sie werden an dieser Stelle nur knapp angedeutet, daher sei ausdrücklich auf die ausführlichen Forderungen auf den Seiten 52 bis 54 verwiesen.

Inhalt von PRSPs

- Strategien zur Armutsbekämpfung müssen einen Schwerpunkt auf die Bekämpfung von Kinderarmut legen. Sie müssen die Auswirkungen makroökonomischer Strategien und Politiken auf Kinder und Jugendliche untersuchen. Erforderlich ist weiter, dass PRSPs zur Förderung der informellen Ökonomie beitragen.
- PRSPs müssen ein "children's budget" präsentieren.



Partizipation von Kindern, Jugendlichen und Kinderrechtsorganisationen

- Eine umfassende Partizipation von Kindern, Jugendlichen und Kinderrechtsorganisationen an der Erarbeitung und Umsetzung von PRSPs sowie an der Überwachung der Umsetzung muss gewährleistet sein.

Kohärenz politischer Planungsprozesse

- PRSP-Prozesse werden nur dann nachhaltig zur Verwirklichung der Rechte des Kindes beitragen, wenn sie mit anderen einschlägigen politischen Planungsprozessen und Gesetzesvorhaben verknüpft werden.

Richtlinien von IWF und Weltbank

- Die Richtlinien von Weltbank und Internationalem Währungsfonds zur Erarbeitung und Umsetzung von PRSPs und zur Bewertung von PRSP-Prozessen müssen so ergänzt werden, dass sie einer kinderrechtlichen Qualifizierung von PRSP-Prozessen dienen.

Bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit

- Die Entwicklungszusammenarbeit und –finanzierung darf nur dann vollständig an PRSP-Prozesse gebunden werden, wenn diese zur Verwirklichung der Rechte des Kindes beitragen. Ob dies der Fall ist, hängt auch von länderspezifischen politischen und weiteren Rahmenbedingungen ab.

Kinderrechtsorganisationen und Hilfswerke im Norden

- Kinderrechtsorganisationen und Hilfswerke in den Industrieländern sollten ihre Lobbyaktivitäten zur kinderrechtlichen Qualifizierung von PRSP-Prozessen gegenüber Parlamenten und Regierungen, dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission sowie gegenüber IWF und Weltbank verstärken, international vernetzen und hierbei mit dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes kooperieren.
- Kinderrechtsorganisationen und Hilfswerke in Industrieländern sollten darauf drängen, dass Weltbank und IWF bei ihrer Evaluierung von PRSP-Prozessen stärker als bisher Erfahrungen und Einschätzungen von Kinderrechtsorganisationen und Selbstorganisationen von Kindern und Jugendlichen in Ländern mit einem PRSP berücksichtigen.
- Gleichzeitig ist eine stärkere Förderung der Lobby- und Advocacy-Aktivitäten von Kinderrechtsorganisationen sowie der Selbstorganisationen von Kindern und Jugendlichen in Ländern mit einem PRSP erforderlich.
- Der Erfahrungsaustausch von Kinderrechtsorganisationen und Selbstorganisationen von Kindern und Jugendlichen in Ländern mit einem PRSP sollte unter Einschluss eines grenzüberschreitenden Austausches gefördert werden.





Äthiopien
Foto: Christoph Engel

3. Die Situation von Kindern und Jugendlichen in Äthiopien, Kenia und Sambia

Mindestens die Hälfte der Bevölkerung in Äthiopien, Kenia und Sambia besteht aus Kindern und Jugendlichen. Deren Armut nimmt zu. Die Zahl der Straßenkinder wächst. Immer mehr Kinder müssen arbeiten. Angesichts dieser Tatsachen muss die Bekämpfung von Kinderarmut ein zentrales Ziel von Strategien zur Armutsbekämpfung sein.

Äthiopien: Extreme Kinderarmut auf dem Lande

Der Vielvölkerstaat Äthiopien – mit seinen über 73 Millionen Einwohnern das größte der in die Untersuchung einbezogenen Länder – gehört zu den zehn ärmsten Ländern der Erde. Rund vier Fünftel der Bevölkerung müssen mit weniger als zwei US-Dollar am Tag auskommen¹. Allerdings hat sich die soziale Lage seit 1995 teilweise geringfügig verbessert. Dies belegen die Veränderungen des vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen erarbeiteten Index für menschliche Entwicklung (Human Development Index, HDI), der Kindersterblichkeit und der Einschulungsrate (vgl. Tabelle).

Äthiopien hat einen im Vergleich zum Durchschnitt aller am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries, LDCs) weit unterdurchschnittlichen Verstärkungsgrad.

Der Bevölkerungsanteil von Kindern und Jugendlichen ist in Äthiopien größer als im Durchschnitt aller LDCs. Die Hälfte der Bevölkerung ist 17,7 Jahre alt und jünger. Die Mehrheit der Bevölkerung Äthiopiens besteht also aus Kindern und Jugendlichen, die auf dem Lande in absoluter Armut leben. Daher muss jede Strategie zur Armutsbekämpfung in Äthiopien einen herausragenden Schwerpunkt auf die Bekämpfung ländlicher Kinderarmut legen.

Im Gegensatz zum allgemeinen Trend hat sich nach Aussagen von Kinderrechtsorganisationen die soziale Situation für die meisten Kinder verschlechtert. Dies zeigt sich zum Beispiel darin, dass die Zahl der Straßenkinder auf inzwischen 0,5 Millionen angewachsen ist. Gab es in Addis



Abeba Mitte der 1990er Jahre erst 2.000 Straßenkinder, sind es 2004 über 100.000 gewesen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es früher Kindern verboten war, auf der Straße zu leben. Das Problem der Straßenkinder ist also nicht nur angewachsen, sondern zugleich sichtbarer geworden. Bezeichnend für Äthiopien ist, dass der größte Teil der Straßenkinder auf dem Lande leben.

In Äthiopien arbeitet ein weitaus größerer Anteil der fünf bis 14-jährigen als in Kenia und Sambia. Bei den Jungen ist es nahezu jeder zweite (vgl. Tabelle). Dabei ist Kinderarbeit weit weniger neueren Entwicklungen geschuldet als traditionell. Das unterscheidet Äthiopien deutlich von Kenia und Sambia. Fast 96 Prozent der arbeitenden Kinder finden sich in den ländlichen Regionen Äthiopiens. Von den arbeitenden Kindern sind über 92 Prozent unbezahlte Helfer ihrer Familien, die ökonomischen Tätigkeiten nachgehen. So arbeiten auf dem Lande fast 68 Prozent der arbeitenden Kinder und Jugendlichen im landwirtschaftlichen Betrieb der Familie. Dass diese Mitarbeit im in der Regel informellen „Familienbetrieb“ die Rechte des Kindes schwer verletzen kann, zeigt sich schon allein daran, dass etwas über 47 Prozent der fünf- bis neunjährigen Jungen und fast 35 Prozent der Mädchen dieser Altersgruppe 40 und mehr Stunden in der Woche arbeiten. Im Süden des Landes kommt hinzu, dass ein Teil der Kinder in Schuldknechtschaft gefangen sind.

Kenia: Städtische Slums als Ort von Kinderarmut

Auch Kenia ist ein Vielvölkerstaat. Mit seinen knapp 34 Millionen Einwohnern liegt es größenmäßig zwischen Äthiopien und Sambia. In der Gruppe der LDCs gehört Kenia noch immer zu den weniger armen Ländern, allerdings hat sich die soziale Lage in Kenia seit 1995 deutlich verschlechtert (vgl. Tabelle). Dennoch ist der Unterschied zu Äthiopien und Sambia auffällig: Unter der „Zwei-Dollar-Grenze“ lebt mit knapp 59 Prozent ein deutlich geringerer Bevölkerungsanteil als in den beiden anderen Ländern.

In den letzten dreißig Jahren hat Kenia einen rasanten Verstädterungsprozess erlebt. Heute bedeutet Armut in Kenia zu einem großen Teil Armut in einem städtischen Slum.

Die Alterstruktur Kenias entspricht dem Durchschnitt aller LDCs. Rund die Hälfte der Bevölkerung ist 18 Jahre alt und jünger. Das aber heißt: Kinder und Jugendliche in städtischen Slums stellen einen beträchtlichen Teil der Armen in Kenia. Dies müssen Strategien zur Armutsbekämpfung bedenken, die Bekämpfung städtischer Kinderarmut muss für sie ein Schwerpunkt sein.

Kinderarmut hat sich in Kenia in den letzten zehn Jahren verschärft. So nahm zum Beispiel die Zahl der Straßenkinder zu. Nach Schätzungen lag sie 1992 bei 25.000, 1997 bei 40.000 und 2001 zwischen 250.000 und 300.000, Kindern davon allein 60.000 in Nairobi. Auch Kinderarbeit nahm zu. Heute arbeiten rund 25 Prozent aller fünf bis 14-jährigen. Die Zahl der Kinder als Dienstboten (child domestics) wird auf 0,5 Millionen geschätzt. Rund 80 Prozent der arbeitenden Kinder sind in der Landwirtschaft beschäftigt.

Einerseits hat die Einführung kostenloser Grundschulbildung im Januar 2003 zu einer deutlichen Zunahme eingeschulter Kinder geführt. Nach Regierungsangaben kam es zu 1,5 Millionen zusätzlichen Einschulungen. Andererseits sind die Mittel für Grundbildung nicht ausreichend erhöht worden. Daher verschlechterte sich die Qualität der staatlichen Grundschulen, etwa durch das beträchtliche Anwachsen der durchschnittlichen Klassenstärke. Bezeichnend für die anhaltende Schulmisere ist, dass im Jahre 2003 nur 53 Prozent der Schülerinnen und Schüler die Abschlussprüfung der Grundschule bestanden. Erschwerend kommt hinzu, dass es in den städtischen Slums keine staatlichen Schulen gibt.

Besonders prekär ist die Schulsituation für Waisen. Im Februar 2005 berichtete ein Vertreter einer Kinderrechtsorganisation, dass er in einer Grundschule 40 Prozent AIDS-Waisen antraf. Diese Kinder bedürfen seiner Erfahrung nach einer besonderen Förderung, sonst haben sie keine Chance, einen Schulabschluss zu erreichen. Doch diese Förderung bleibt aus. Auf diese Weise wird nach Ansicht des Kinderrechtlers das staatliche Schulsystem zum „Trainingsfeld für Kriminelle“.



Increase in poverty in Kenya and Zambia

Basic data on Ethiopia, Kenya and Zambia

	Äthiopien	Kenya	Sambia	Durchschnitt der Least Developed Countries (LDC)
allgemeine Daten				
Bevölkerung (2004)	73,1 Mil.	33,8 Mil.	11,3 Mil.	
Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (Kaufkraftparitäten) (2002)	780 US-\$	1.020 US-\$	840 US-\$	1.307 US-\$
Anteil der städtischen Bevölkerung an Gesamtbevölkerung				
1975	9,5%	12,9%	34,8%	26,1%
2002	15,4%	38,2%	35,4%	33,4%
Anteil der Bevölkerung, der mit weniger als 2 US-\$ am Tag auskommen muss (Kaufkraftparitäten)	80,7%	58,6%	87,4%	
Human Development Index (HDI)				
1995	0,319	0,524	0,418	
2002	0,359	0,496	0,389	0,446
HDI-Rang	170	148	164	von 142 bis 177
Lebenserwartung				
1970	41 J.	50 J.	49 J.	43 J.
2003	46 J.	44 J.	33 J.	49 J.
HIV/AIDS- Rate (Anteil der 15-49jährigen) (2003)	4,4%	6,7%	16,5%	
Alterstruktur				
Anteil der Bevölkerung unter 18 Jahren (2003)	52,3%	49,4%	53,8%	49,4%
Anteil der Bevölkerung unter 15 Jahre (2002)	45,7%	42,1%	46,5%	42,9%
die Hälfte der Bevölkerung ist ... Jahre alt und jünger (Median der Altersverteilung) (2004)	17,7 J.	18,2 J.	16,5 J.	
Daten zur sozialen Situation von Kindern				
Kindersterblichkeit (unter 5) auf 1.000 Geburten				
1990	204	97	180	278
2003	169	123	182	155
Einschulungsrate (Grundschule, netto)				
1990/1991	23%	74%	79%	
2001/2002	46%	70%	66%	
Jungen (1998-2002)	52%	69%	66%	67%
Mädchen (1998-2002)	41%	71%	66%	61%
Anteil der 5-14jährigen, die arbeiten (1999-2003)				
Jungen	47%	26%	10%	
Mädchen	37%	24%	11%	
Anzahl Straßenkinder (letzte verfügbare Zahl)	500.000	250.000 bis 300.000	500.000 bis 1.500.000	

Quellen: CIA (o.D.): The World Fact Book (www.cia.gov/cia/publications/factbook); UNICEF (2004): The State of the World's Children 2005, New York; United Nations Development Programme (2004): Human Development Report 2004, New York



Sambia: Wachsende Zahl von AIDS-Waisen

Sambia ist mit rund 11 Millionen Einwohnern das kleinste der drei in die Untersuchung einbezogenen Länder. Der Vielvölkerstaat gehört zu den fünfzehn ärmsten Ländern der Erde, obgleich Klima und Bodenschätze Voraussetzungen für das Erreichen einer besseren wirtschaftlichen und sozialen Lage bieten. Doch Sambia leidet noch immer unter den ruinösen Folgen einer marktradikalen Strukturanpassungspolitik. Die Liberalisierungen verschärften die Arbeitslosigkeit. Zentrale soziale Indikatoren verschlechterten sich in den letzten zwei Jahrzehnten. Die extrem hohe HIV/AIDS-Rate drückte die Lebenserwartung auf 33 Jahre. Rund 40 Prozent der Lehrer sollen infiziert. Heute leben fast zehn der elf Millionen Einwohner Sambias unter der „Zwei-Dollar-Grenze“ und damit in absoluter Armut.

Im Gegensatz zu Äthiopien und Kenia ist in Sambia der Anteil der städtischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung seit längerem hoch, Armut ist in Sambia also auch städtische Armut.

Aufgrund der hohen HIV/AIDS-Rate gehört Sambia heute zu den „jüngsten“ Ländern der Erde. Die Hälfte der Bevölkerung ist 16,5 Jahre alt und jünger, fast 54 Prozent der Bevölkerung ist noch keine 18 Jahre alt: Armut in Sambia ist daher weit überwiegend die Armut von Kindern und Jugendlichen, viele von ihnen leben in Städten. Dies ist für die Gestaltung von Strategien zur Armutsbekämpfung von herausragender Bedeutung.

Die soziale Situation der Kinder und Jugendlichen hat sich nach Aussagen von Kinderrechtsorganisationen in den vergangenen fünfzehn Jahren drastisch verschlechtert. So ist zum Beispiel die früher im Vergleich zu anderen LDCs überdurchschnittliche Einschulungsrate eingebrochen. Die Zahl der Straßenkinder ist dramatisch gestiegen, sie soll 2004 zwischen 0,5 und 1,5 Millionen gelegen haben. Sollte die Obergrenze der Schätzung zutreffen, bestünde die sambische Bevölkerung zu fast 14 Prozent aus Straßenkindern – ein Umstand, der für jede Strategie zur Armutsbekämpfung eine zentrale Herausforderung ist. Ein großer Teil der Straßenkinder sind AIDS-Waisen. Die Zahl der auf der Straße lebenden Familien mit einem minderjährigen Haushaltsvorstand („child headed household“) hat dramatisch zugenommen.

Der Anteil arbeitender Kinder nahm aufgrund der sich verschärfenden Armut zu, und das Alter bei erstmaliger Aufnahme einer Arbeit sank. Hierbei ist Kinderarbeit nur in der informellen Ökonomie anzutreffen. Verbreitet ist sie in Steinbrüchen. Inzwischen ist Sambia zu einem „Umschlagplatz“ des Kinderhandels mit Ziel Südafrika geworden. Dennoch ist der Anteil arbeitender Kinder in Sambia deutlich geringer als in Äthiopien und Kenia. Dies hängt sicher mit der hohen Wertschätzung zusammen, die einer guten Schulbildung selbst in ärmsten Familien entgegen gebracht wird.

Herausforderung für PRSPs

Vor diesem Hintergrund ist es unabdingbar, dass Strategien zur Armutsbekämpfung einen Schwerpunkt auf die Bekämpfung von Kinderarmut legen. In diesem Sinne forderte der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes im Jahre 2003: „As the central, country-led strategy for achieving the Millennium Development Goals, PRSPs must include a strong focus on children’s rights. The Committee urges governments, donors and civil society to ensure that children are a prominent priority in the development of PRSPs.“ Die Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung „should reflect children’s rights principles, with a holistic, child-centred approach recognizing children as holders of rights and the incorporation of development goals and objectives which are relevant to children“². Diesen Anforderungen müssen sowohl die Inhalte der Strategiepapiere als auch die Prozesse zu ihrer Erarbeitung und Umsetzung genügen. Ob dies der Fall ist, soll im Folgenden anhand der Aussagen von Kinderrechtsorganisationen und unter Beachtung ihrer Positionspapiere und schriftlichen Stellungnahmen geprüft werden.



1 Die „Zwei-Dollar-Grenze“ ist als Grenze zur absoluten Armut angemessener als die Ein-Dollar-Grenze.

2 Committee on the Rights of the Child (2003): General Comment No. 5 (2003). General measures of implementation for the Convention of the Rights of the Child, para 62.

4. Unzureichende kinderrechtliche Perspektive

Was Kinderrechtsorganisationen am Inhalt der PRSPs von Äthiopien, Kenia und Sambia kritisieren

Sollen Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung zur Verwirklichung der Rechte des Kindes beitragen, muss die *Armutsanalyse* den Verletzungen dieser Rechte und daher den unterschiedlichen Ursachen und Dimensionen von Kinderarmut besondere Beachtung schenken. Erforderlich ist weiter, dass zu den vorrangigen Zielen der *wirtschaftspolitischen Strategien und Politiken* die Stärkung der Rechte des Kindes durch die Bekämpfung von Kinderarmut und Jugendarbeitslosigkeit gehört. Schließlich kommt es darauf an, dass die *sozial- und bildungspolitischen Programme und Projekte* einen Schwerpunkt auf Kinder und Jugendliche legen und zu einer Gesamtstrategie verbunden werden. Grundsätzlich müssen Kinder und Jugendliche als Träger von Rechten und nicht als Objekte sozialen Handelns wahrgenommen werden. Nicht zuletzt müssen PRSPs ausweisen, welche Anteile der jeweils veranschlagten finanziellen Mittel unmittelbar und mittelbar zur Bekämpfung der Armut von Kindern und Jugendlichen eingesetzt werden.

Für die Prüfung, ob der Inhalt von PRSPs diesen Anforderungen gerecht wird, ist es nicht ausreichend, nur nach ausdrücklichen Bezügen zu den Rechten des Kindes, zu einschlägigen internationalen Übereinkommen oder nationalen Rechtstexten zu fragen. Denn die bloße Nennung von Rechten des Kindes und einschlägiger Übereinkommen ist noch keine Gewähr dafür, dass der Inhalt von PRSPs eine kinderrechtliche Perspektive aufweist. Umgekehrt kann aus dem Umstand, dass die Rechte des Kindes und einschlägige Übereinkommen nicht explizit genannt werden, noch nicht der Schluss gezogen werden, dass eine kinderrechtliche Perspektive (völlig) fehlt.

Daher zeigt erst eine detaillierte Analyse von PRSPs, ob sie die Forderung nach einer kinderrechtlichen Perspektive erfüllen. Eine solche Analyse kann an dieser Stelle nicht erfolgen. Vielmehr beschränken sich die folgenden Abschnitte auf Hinweise, die für Kinderrechtsorganisationen¹ in Äthiopien, Kenia und Sambia besonders wichtig sind. Bereits sie zeigen erhebliche kinderrechtliche Defizite der Strategiepapiere aller drei Länder.

4.1 Kein ausdrücklicher Kinderrechtsbezug

Die Strategiepapiere Äthiopiens, Kenias und Sambias zur Armutsbekämpfung nennen das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes nicht ein einziges Mal.

Die Rechte des Kindes werden in den PRSPs Kenias und Äthiopiens allenfalls sehr beiläufig erwähnt, das sambische PRSP geht auf sie nur unwesentlich ausführlicher ein. Dies kritisieren Kinderrechtsorganisationen in allen drei Ländern deutlich.

Äthiopien

Das äthiopische Strategiepapier zur Armutsbekämpfung vom Juli 2002 (Sustainable Development and Poverty Reduction Program) verweist lediglich einmal und beiläufig auf Rechte des



Kindes: Das PRSP stellt fest, dass Frauen und Kinder das Recht hätten, vor Gewalt geschützt zu werden. Ansonsten lässt das äthiopische Strategiepapier jeden ausdrücklichen kinderrechtlichen Ansatz vermissen, was von einigen Kinderrechtsorganisationen scharf kritisiert wird.

Kenia

Die kenianische Strategie für wirtschaftlichen Aufschwung vom Juni 2003 und das sich darauf beziehende Investitionsprogramm vom März 2004² verweisen an keiner Stelle auf Kinderrechte. Immerhin kündigt das Investitionsprogramm eine Überprüfung der gesamten Arbeitsgesetzgebung an mit dem Ziel, sie den Anforderungen internationaler Standards und Normen anzupassen. In der exemplarischen Aufzählung internationaler Standards wird das UN Übereinkommen über die Rechte des Kindes nicht erwähnt. Da dieser völkerrechtliche Vertrag von Kenia ratifiziert wurde, kann unterstellt werden, dass er eingeschlossen ist. Außerdem nennt die Regierung unter den Maßnahmen zur Bildung die Umsetzung des Children's Act.

Kenianischen Kinderrechtsorganisationen gehen diese äußerst knappen kinderrechtlichen Verweise nicht weit genug. Sie betonen, dass eine Strategie zur Armutsbekämpfung ohne ausdrücklichen kinderrechtlichen Ansatz keinen nachhaltigen Beitrag zur Verbesserung der Situation von Kindern leistet. Sie fordern, dass der Rechteansatz – nicht nur im Blick auf Kinder, sondern generell – das PRSP prägt. Er muss mit Vorrang in allen Bereichen durchgesetzt werden („mainstreaming“).

Sambia

Das sambische PRSP vom März 2002 erwähnt das Recht auf Bildung an drei Stellen und gibt einen indirekten Hinweis auf die wirtschaftlichen Rechte von Jugendlichen (und Frauen) unter Einschluss von Eigentumsrechten. Ansonsten gibt es keine ausdrücklichen Bezüge zu den Rechten des Kindes. Kinderrechtsorganisationen halten dies für ein Defizit. Es ist erstaunlich, weil das sambische PRSP ansonsten deutlicher als die Strategiepapiere Äthiopiens und Kenias auf Menschenrechte verweist und selbst berichtet, dass die Konsultationen zur Erarbeitung des PRSPs menschenrechtliche Vollzugsdefizite Sambias gezeigt hätten.

Angesichts dieses Befundes stellt sich die Frage, ob die Strategiepapiere Äthiopiens, Kenias und Sambias zumindest *implizit* einen *kinderrechtlichen Ansatz* verfolgen.

4.2 Armutsanalyse: In kinderrechtlicher Perspektive unbefriedigend

Kinderrechtsorganisationen halten die Analyse der Armut von Kindern und Jugendlichen in den Strategiepapieren Äthiopiens, Kenias und Sambias nicht für ausreichend.

Am deutlichsten fällt die Kritik in Äthiopien aus. Dort vermissen Kinderrechtsorganisationen im PRSP wesentliche Aspekte von Kinderarmut.

In allen drei Ländern wird mit Nachdruck kritisiert, dass die Situation von Jugendlichen nur wenig untersucht und Jugendarbeitslosigkeit nicht oder nur beiläufig behandelt werden.

Äthiopien

Das äthiopische Strategiepapier präsentiert in seiner Armutsanalyse ausführlich Daten zu Unterernährung, (Mangel-)Erkrankungen und Sterblichkeit von Kindern sowie zur Bildungssituation. Es zeichnet ein düsteres Bild der Kinder als Opfer von Unterentwicklung und Armut. Es betont, dass Armut Schulbildung verhindert. Deutlich wird, dass das Ausmaß von Kinderarmut regional unterschiedlich ist. Viele Bereiche der sozialen Wirklichkeit von Kindern und Jugendlichen werden aber kaum oder überhaupt nicht berührt. Eine Gesamtanalyse der Situation von Kindern und Jugendlichen, die über eine Beschreibung von Kinderarmut hinausgeht, wird nur ansatzweise geboten:





Sambia
Foto: Christoph Engel

- Grundsätzlich kritisieren Kinderrechtsorganisationen das Fehlen eines *systematischen Kapitels* zu Kindern und Jugendlichen.
- Kinderrechtsorganisationen beklagen, dass das äthiopische Strategiepapier die verbreitete Armut von Kindern der *Hirten und Nomaden* nicht untersucht.
- Nicht ein einziges Mal erwähnt wird *Kinderarbeit*, obgleich sie sowohl auf dem Land als in den Städten den Alltag eines großen Teiles der Kinder prägt. Dieses Defizit kritisieren Kinderrechtsorganisationen.
- Auf *Straßenkinder* geht das PRSP Äthiopiens nur an wenigen Stellen ein: Wie Fernfahrer und Prostituierte seien sie anfälliger für Drogenmissbrauch und wie diese einem erhöhten Risiko einer HIV-Infektion ausgesetzt. In dieser Reihung erscheinen Straßenkinder (wie Prostituierte und Fernfahrer) als schwer zu fassende Bedrohung des staatlichen Ordnungsgefüges. Eine solche Sichtweise bleibt weit hinter jenen Ansätzen zurück, die Kinderrechtsorganisationen entwickelt haben.
- Das äthiopische Strategiepapier analysiert die Ursachen von *Jugendarbeitslosigkeit* nicht. Arbeitslosigkeit stellt aber nach Ansicht von Nichtregierungsorganisationen das größte Problem für Jugendliche dar.

Kenia

Die kenianische *Economic Recovery Strategy* geht nur beiläufig auf die Situation von Kindern ein. Deutlich wird die Verschlechterung der sozialen Lage seit den 1980er Jahren, was sich unter anderem in einer Zunahme der Kindersterblichkeit ausdrückt. Aber die Ursachen von Kinderarmut werden nicht analysiert. Das Strategiepapier erwähnt *Kinderarbeit* nur einmal beiläufig und *Straßenkinder* überhaupt nicht, dies kritisieren Kinderrechtsorganisationen mit Nachdruck. *Jugendliche* kommen in diesem Strategiepapier noch seltener vor als Kinder. Jugendarbeitslosigkeit wird nicht erwähnt. Auch dies stößt auf die Kritik von Kinderrechtsorganisationen.

Das zur Umsetzung der *Economic Recovery Strategy* entwickelte *Investitionsprogramm* setzt einige weiter gehende Akzente. Zwar bietet es nur sehr wenige Daten zur Armut von Kindern, und eine allgemeine Analyse von Kinderarmut fehlt gänzlich. Dafür behandelt es verhältnismäßig ausführlich *Kinderarbeit und Jugendarbeitslosigkeit*. Allerdings lagen zum Zeitpunkt der Gespräche des Autors dieser Studie mit Kinderrechtsorganisationen (Februar 2005) noch keine Kommentare dieser Organisationen zur Analyse von Kinderarmut im Investitionsprogramm vor,



da dieses in Kenia noch nicht veröffentlicht worden war. Deshalb soll an dieser Stelle nicht weiter auf das Investitionsprogramm eingegangen werden.

Sambia

Im Vergleich zu den Strategien Äthiopiens und Kenias geht das PRSP Sambias häufiger, aber nicht wesentlich analytischer auf Kinderarmut ein. Zu Bildung, Gesundheit und Ernährung der Kinder stellt es umfangreiche Daten zusammen. In einem Abschnitt über Kinderarmut verweist es auf deren unterschiedliche Formen (Waisen, Straßenkinder, arbeitende Kinder und Kinder als Familienvorstände) und bezeichnet Kinderarbeit als Seitentrieb der sich verschlechternden wirtschaftlichen Situation. Jugendliche werden vor allem im Zusammenhang mit Bildung und HIV/AIDS erwähnt. Dies ist nach Ansicht von Mitgliedern des sambischen Jugendparlamentes nicht ausreichend, sie vermissen eine ausreichende Analyse der Jugendarmut.

Grundsätzlich kritisieren Kinderrechtsorganisationen, dass das sambische PRSP kein systematisches Kapitel zu Kindern und Jugendlichen enthält, was die Regierung mit dem Hinweis rechtfertigte, Kinder und Jugendliche seien sektorübergreifende Themen („cross cutting issues“), daher müsse ihre soziale Lage nicht in einem gesonderten Kapitel analysiert werden.

4.3 Kinderrechtsorganisationen bemängeln wirtschaftspolitische Ausrichtung

Eine umfassende und systematische kinderrechtliche Bewertung der wirtschaftspolitischen Strategien der PRSPs haben die Kinderrechtsorganisationen in Äthiopien, Kenia und Sambia nicht vorgenommen.

Sie kritisieren aber mit großem Nachdruck die wirtschaftspolitische Grundausrichtung der Strategiepapiere. Hierbei setzen die Kinderrechtsorganisationen in den drei Ländern unterschiedliche Schwerpunkte, die deutlich von den unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen und Problemen der jeweiligen Länder geprägt sind.

Straßenbau für die Armen?

„Was nützt ein Straßenbauprogramm, das sich an den Bedürfnissen des motorisierten Verkehrs ausrichtet, wenn 95 Prozent der Kenianer ausschließlich zu Fuß gehen? Was haben die Armen von einer Verbesserung der Stromversorgung, wenn doch die allermeisten Kenianer nur Holz als Energiequelle verwenden?“

Der Vertreter einer Kinderrechtsorganisation in Kenia, Februar 2005

In Äthiopien und Kenia bezweifeln sie, dass das angestrebte Wirtschaftswachstum von sich aus Kinderarmut verringert. In Kenia lehnen sie zudem die Konzentration auf die formelle Ökonomie beziehungsweise den privaten Sektor ab. Im Gegensatz hierzu fordern äthiopische Organisationen eine Stärkung des privaten Sektors. Im Mittelpunkt der Kritik in Sambia stehen Privatisierungen.

Äthiopien

Äthiopische Kinderrechtsorganisationen kritisieren, dass das wirtschaftspolitische Hauptziel des PRSPs *Wirtschaftswachstum* ist. Dieses hat, so die Organisationen, nicht von sich aus positive Auswirkungen auf die Lage von Kindern. Deshalb halten es Kinderrechtsorganisationen für erforderlich, dass eine wachstumsorientierte Wirtschaftsstrategie mit Sozialpolitik verknüpft wird. Sie werfen dem äthiopischen Strategiepapier vor, dass es genau dies nicht tut. Auch die geplanten



Investitionen zur Verbesserung der physischen Infrastruktur etwa durch Straßenbau helfen den Armen nicht, kritisieren die Organisationen.

Kinderrechtsorganisationen bemängeln weiter, dass das PRSP keine wirtschaftspolitischen Strategien zur Überwindung der extremen *Jugendarbeitslosigkeit* präsentiert.

Nicht zuletzt kritisieren Kinderrechtsorganisationen, dass das äthiopische Strategiepapier am *staatlichen Landbesitz* festhält und keine Maßnahmen zur Entwicklung des privaten Sektors in ländlichen Gebieten vorsieht. Dies verhindert ihrer Ansicht nach eine wirtschaftliche und soziale Entwicklung der sehr armen Gebiete und steht einer Überwindung von Kinderarmut entgegen. Dieser Kritikpunkt ist erkennbar von den negativen Erfahrungen mit der äthiopischen Regierung und dem äthiopischen Staat und deren Tendenzen, alles kontrollieren zu wollen, geprägt.

Kenia

Die Kritik der kenianischen Kinderrechtsorganisationen an der wirtschaftspolitischen Ausrichtung der Economic Recovery Strategy konzentriert sich auf drei Punkte:

- Grundsätzlich kritisieren sie, dass das Strategiepapier vor allem ein Wachstum der *formellen Ökonomie* anstrebt, dem Ausbau der physischen Infrastruktur zu große Bedeutung beimisst und die Privatisierungspolitik fortführen möchte. Einer solchen Schwerpunktsetzung trauen Kinderrechtsorganisationen nicht zu, wesentlich zur Bekämpfung der Armut von Kindern und Jugendlichen beizutragen
- Kinderrechtsorganisationen halten die Konzentration auf den formellen *privaten Sektor* für falsch und betonen dessen Schwäche. Sie erinnern daran, dass 90 Prozent der Beschäftigten in den Bereichen Tourismus, Verarbeitendes Gewerbe und Handel entweder informell Beschäftigte (in formellen Betrieben) oder Beschäftigte im informellen Sektor sind. Wichtig ist ihrer Ansicht nach, die kleinen Betriebe der informellen Ökonomie unter Einschluss der Kleinbauern zu fördern.
- Nach Auffassung von Kinderrechtsorganisationen wird nicht deutlich, auf welche Weise die *extreme soziale Ungleichheit* überwunden werden soll.

Sambia

Sambische Kinderrechtsorganisationen unter Einschluss des von 178 Kinderhilfs- und Kinderrechtsorganisationen getragenen Children in Need Network lehnen die Absicht des PRSPs Sambias ab, im Zuge geplanter wirtschaftspolitischer Strukturreformen auch künftig Liberalisierungen und Privatisierungen vorzunehmen. Sie erinnern daran, dass die Privatisierungen der letzten zwei Jahrzehnte die soziale und wirtschaftliche Krise Sambias verschärften.

4.4 Programme und Projekte nicht ausreichend

In Äthiopien und Kenia sind die in den PRSPs vorgesehenen Programme und Projekte zur Bekämpfung der Armut von Kindern und Jugendlichen nach Ansicht von Kinderrechtsorganisationen nicht ausreichend. In beiden Ländern wird das Fehlen eines „children's budget“ scharf kritisiert.

In Sambia fällt die Kritik an den geplanten Maßnahmen deutlich schwächer aus.

Äthiopien

Die im PRSP vorgeschlagenen sozial- und bildungspolitischen *Programme und Projekte* halten Kinderrechtsorganisationen nicht für ausreichend, um die Situation von Kindern wirklich zu verbessern.

- Die *bildungspolitischen Maßnahmen* blenden nach Ansicht von Kinderrechtsorganisationen Aspekte der sozialen Wirklichkeit aus. Ein Beispiel: Arme Kinder gehen schon allein deshalb



nicht einmal in nicht-formelle Schulen, weil sie keine Kleidung haben und daher nackt sind. Das PRSP sagt nicht, was hiergegen getan werden soll.

Dass die bildungspolitischen Programme nicht ausreichend zu einer Gesamtstrategie verknüpft wurden, merken auch Weltbank und Internationaler Währungsfonds kritisch an.

- Beklagt wird das Fehlen spezieller Maßnahmen für Kinder von *Hirten und Nomaden*. Zwar enthält das PRSP viele Abschnitte zu Bildung, doch welche Schulen für die Kinder von Nomaden angemessen sind, fragt es nicht.
- Kinderrechtsorganisationen halten besondere Maßnahmen zum Schutz *arbeitender Kinder und für Straßenkinder* für erforderlich. Diese sieht das PRSP nicht vor. Nur an einer Stelle greift es zivilgesellschaftliche Forderungen auf, dort nämlich, wo es die Absicht benennt, Rehabilitationsprogramme auch für Straßenkinder durchzuführen und an deren Gestaltung die Kinder zu beteiligen. Dies hatte die Christian Relief and Development Association (CRDA), der Dachverband von über 190 zivilgesellschaftlichen Organisationen, in seinem Positionspapier gefordert.
- Kinderrechtsorganisationen kritisieren auch hinsichtlich der Umsetzung der Programme und Projekte des PRSPs die Neigung der äthiopischen Regierung, alles unter staatliche Kontrolle bringen zu wollen. Als Beispiel führen sie die im PRSP angekündigte Überführung des traditionellen und religiös begründeten Almosenwesens in einen staatlichen Fonds für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für „sehr Arme, Straßenkinder, Waisen und Prostituierte“ an.

Von zentraler Bedeutung für eine kinderrechtliche Bewertung der im PRSP vorgesehenen Programme und Projekte ist die Analyse des im PRSP geplanten Mitteleinsatzes. Diese ist jedoch nicht möglich, da das PRSP nicht einmal ansatzweise die unmittelbar und mittelbar zur Bekämpfung der Armut von Kindern und Jugendlichen vorgesehenen finanziellen Mittel in einem „children’s budget“ zusammen stellt. So kann nicht abgeschätzt werden, ob die im PRSP veranschlagten Mittel schwerpunktmäßig der Bekämpfung der Armut von Kindern und Jugendlichen dienen sollten.

Kenia

Die in der *Economic Recovery Strategy* vorgesehenen bildungspolitischen Maßnahmen beschränken sich auf formale Bildung. Nicht erkennbar wird, ob auch nicht-formale Bildung gefördert werden soll, obgleich sie sowohl in ländlichen Regionen wie in den städtischen Slums vorherrscht. Diese Konzentration auf formale Bildung halten Kinderrechtsorganisationen für falsch.

Mit Ausnahme bildungspolitischer Initiativen und Aspekte sieht das Strategiepapier keine Maßnahmen vor, die sich unmittelbar an Kinder wenden. Dies rechtfertigte die kenianische Regierung mit dem Hinweis, Armutsbekämpfung komme allen Altersgruppen zugute. Daher seien besondere Strategien zur Bekämpfung von Kinderarmut nicht notwendig. Kinderrechtsorganisationen widersprechen dieser Behauptung.

Ein „*children’s budget*“ präsentiert die *Economic Recovery Strategy* nicht, dies wird von Kinderrechtsorganisationen besonders scharf kritisiert. Für sie heißt ein „mainstreaming“ der Rechte des Kindes nicht zuletzt, dass die im PRSP veranschlagten Mittel mit Vorrang für die Verwirklichung der Rechte des Kindes eingesetzt werden. So aber wird ihrer Ansicht nach nicht deutlich, mit welchen finanziellen Mitteln Programme und Projekte zur Bekämpfung von Kinderarmut ausgestattet werden sollen.

Weiter kritisieren Kinderrechtsorganisationen, dass der im kenianischen Strategiepapier vorgesehene Mitteleinsatz nicht nach notwendigen Programmen und Projekten, sondern nach den Zuständigkeitsbereichen der Ministerien gegliedert ist. Daher kommen nach Ansicht der Kritiker neue, ressortübergreifende Herausforderungen nicht in den Blick.





Kenia
Foto: Christoph Engel

Sambia

Die Kritik sambischer Kinderrechtsorganisationen an den im PRSP vorgesehenen Programmen und Projekten fällt deutlich schwächer aus als in Äthiopien und Kenia und beschränkt sich auf wenige Aspekte. So vermissen einige Organisationen im PRSP Maßnahmen gegen die wirtschaftliche Ausbeutung von Kindern. Teilweise kritisieren sie die Ausgabenschwerpunkte des PRSPs, das sie für zu verwaltungintensiv halten. Mehrheitlich betonen sie aber, dass sich im PRSP die meisten zivilgesellschaftlichen Forderungen wieder finden. Ihre Hauptkritik bezieht sich auf die Umsetzung des PRSPs, nicht auf dessen Inhalt. Dies entspricht der grundsätzlichen Haltung der sambischen Zivilgesellschaft zum PRSP.

4.5 Eine erste Zwischenbilanz

Die bisherigen Beobachtungen zeigen einerseits deutliche länderspezifische Unterschiede in der Bewertung der PRSPs durch Kinderrechtsorganisationen. Andererseits legen sie nahe, dass es auch kinderrechtliche Defizite gibt, die den äthiopischen, kenianischen und sambischen Strategiepapieren zur Armutsbekämpfung gemein sind.

Erstens lassen die PRSPs aller drei Länder einen expliziten kinderrechtlichen Ansatz fast gänzlich vermissen.

Zweitens ist die Analyse der Armut von Kindern und Jugendlichen in den PRSPs unzureichend. Vor allem in den Papieren Äthiopiens und Kenias fehlen wichtige Aspekte. Allen Strategiepapieren werfen Kinderrechtsorganisationen und teilweise Jugendorganisationen vor, dass sie die Situation von Jugendlichen kaum in den Blick nehmen und die Ursachen von Jugendarbeitslosigkeit nicht analysieren. Auch zusammenhängende Analysen der Ursachen von Kinderarmut fehlen in allen PRSPs.

Drittens hinterfragen Kinderrechtsorganisationen die wirtschaftspolitische Grundausrichtung der Strategiepapiere. Sie bezweifeln, dass das angestrebte Wirtschaftswachstum von sich aus zur Überwindung von Kinderarmut beitragen wird. Sie verweisen auf die Dominanz des informellen Sektors, dessen Entwicklung entscheidend für die Beseitigung von Kinderarmut ist. Allerdings



ziehen sie hieraus unterschiedliche Schlüsse: In Äthiopien fordern sie die Stärkung privatwirtschaftlicher Strukturen in ländlichen Gebieten. In Kenia lehnen sie die Konzentration auf den privaten Sektor ab. In Sambia halten sie weitere Liberalisierungen für schädlich. In allen drei Ländern stehen sie einer wirtschaftspolitischen Fokussierung auf die Entwicklung der physischen Infrastruktur kritisch gegenüber.

Viertens vermissen Kinderrechtsorganisationen in Äthiopien und Kenia kohärente sozial- und bildungspolitische Programme, die speziell auf die Bekämpfung von Kinderarbeit ausgerichtet sind und die Kinder als Träger von Rechten behandeln. In allen drei Ländern bemängeln sie, dass die PRSPs kein „children's budget“ vorlegen.

Angesichts dieser Defizite bezweifeln Kinderrechtsorganisationen, dass die PRSPs wesentlich zur Überwindung von Kinderarmut beitragen werden.



-
- 1 Im Folgenden wird aus Gründen der Lesbarkeit nicht zwischen Kinderrechts- und Kinderhilfsorganisationen unterschieden, zumal eine Abgrenzung unscharf bleiben müsste (selbst eine Organisation, die „nur“ non-formale Schulen unterhält, setzt sich zumindest implizit für die Verwirklichung der Rechte des Kindes ein).
 - 2 In Kenia gibt es drei Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung: Erstens ein PRSP, das von der Regierung unter Daniel Arap Moi im November 2002 beschlossen, aber nie umgesetzt wurde. Es hat heute für Kenia keine Bedeutung. Zweitens verabschiedete die Ende Dezember 2002 neu gewählte Regierung unter Mwai Kibaki im Juni 2003 eine Strategie für wirtschaftlichen Aufschwung zur Schaffung von Wohlstand und Beschäftigung (Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation 2003-2007). Drittens folgte im März 2004 ein Investitionsprogramm zur Umsetzung dieser Strategie.



Kenia
Foto: Christoph Engel



5. Die PRSP-Prozesse entsprachen nur unzureichend kinderrechtlichen Anforderungen

In Äthiopien und Kenia kritisieren Kinderrechtsorganisationen unzureichende Partizipation von Kindern und Jugendlichen

Kinderrechtlichen Anforderungen müssen nicht nur die Inhalte der Strategiepapiere zur Armutbekämpfung entsprechen, sondern auch die *Prozesse zur Erarbeitung und Umsetzung* der Strategiepapiere. Hierbei gehören zur Umsetzung sowohl die Realisierung der Strategien, Politikvorhaben und Maßnahmenkataloge als auch die Überwachung der Umsetzung (Monitoring) und die Evaluierung des gesamten Prozesses.

Ein zentrales Kriterium zur Beurteilung der PRSP-Prozesse ist die Qualität des von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds geforderten *Partizipationsprozesses*, der sich nicht auf eine Anhörung der Zivilgesellschaft beschränken darf, sondern auch eine Mitwirkung an Entscheidungsprozessen einschließen muss mit dem Ziel, zivilgesellschaftliche Forderungen im PRSP zu verankern.

Sollen dabei einschlägige Normen des Übereinkommens über die Rechte des Kindes eingehalten werden, müssen an den PRSP-Prozessen auch Kinder und Jugendliche beteiligt werden. Hierzu sind geeignete Voraussetzungen zu schaffen und erforderliche Bedingungen einzuhalten: Planungsprozesse müssen transparent und Regierungsdokumente verständlich sein. Kinder brauchen einen Rahmen, der sie ermutigt, sich auszusprechen. Sie brauchen Zeit. Deshalb ist es nicht angemessen, wenn sie zum Beispiel im Verlaufe einer mehrstündigen Anhörung von Regierungsvertretern befragt werden. Nichtregierungsorganisationen haben eine Reihe solcher Voraussetzungen zusammengestellt, die erfüllt sein müssen, wenn eine Partizipation von Kindern und Jugendlichen gelingen soll.

Dies ist aber so einfach nicht, ist doch die Partizipation von Kindern und Jugendlichen ein anspruchsvolles Vorhaben, das unter den sozialen und politischen Rahmenbedingungen der betroffenen Länder nur begrenzt zu realisieren sein wird. Daher kommt einer umfassenden Beteiligung von Kinderrechtsorganisationen eine besondere Bedeutung zu, da sie erstens kinderrechtliche Positionen in die PRSP-Prozesse einbringen und zweitens die Partizipation von Kindern und Jugendlichen fördern können.

5.1 Zivilgesellschaftliche Partizipation und Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an der Erarbeitung der PRSPs

In allen drei Ländern haben die Prozesse zur Erarbeitung der PRSPs die Zivilgesellschaft anfänglich gestärkt. In Äthiopien fühlten sich aber Nichtregierungsorganisationen je länger desto mehr an den Rand gedrängt. In Sambia schlug sich die breite zivilgesellschaftliche Beteili-



gung nur unzureichend im PRSP nieder. In Kenia kam es nach einer anfänglich sehr breiten Partizipation der Zivilgesellschaft seit der Regierungsübernahme durch die NARC-Koalition im Dezember 2002 zu deutlichen zivilgesellschaftlichen Enttäuschungen, da die neuen Strategie-papiere ohne ausreichende zivilgesellschaftliche Beteiligung erstellt wurden.

Kinder und Jugendliche spielten in Äthiopien weder als Thema noch als Akteure eine nennenswerte Rolle. Dies war in Sambia und zunächst in Kenia anders. Dennoch blieb auch in diesen Ländern die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen unbefriedigend.

Konnten sich Kinderrechtsorganisationen in Sambia gut einbringen, wurden sie in Kenia seit dem dortigen Regierungswechsel vom Prozess der Erarbeitung des PRSPs weitgehend ausgeschlossen.

Die Beteiligung von Kinderrechtsorganisationen sowie von Kindern und Jugendlichen an der Erarbeitung der Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung ist Teil der allgemeinen zivilgesellschaftlichen Partizipation und kann nur in jenen Grenzen stattfinden, die der Beteiligung der Zivilgesellschaft generell gesetzt sind. Deshalb ist es unumgänglich, in den folgenden Abschnitten auch knappe Hinweise zur allgemeinen zivilgesellschaftlichen Partizipation zusammen zu stellen.

Äthiopien: Kinder und Jugendliche weder Thema noch Akteure

Nachdem die äthiopische Regierung ihr vorläufiges PRSP noch ohne zivilgesellschaftliche Beteiligung erstellt hatte, öffnete sie den Prozess zur Erarbeitung des vollständigen PRSPs – nicht zuletzt auf Drängen der internationalen Geber – für die Zivilgesellschaft. Seit August 2001 führte sie in 117 der 550 Bezirke (Woredas) Konsultationen durch, die von zivilgesellschaftlichen Organisationen moderiert wurden. Diese prominente Beteiligung lokaler, regionaler und nationaler nichtstaatlicher Organisationen war nach Einschätzung von Weltbank und Internationalem Währungsfonds eine für Äthiopien neue Erfahrung.

Allerdings dienten die Konsultationen vor allem dazu, zivilgesellschaftliche Reaktionen auf (bereits existierende) staatliche Programme zusammen zu tragen. Möglichkeiten zur Entwicklung eigener zivilgesellschaftlicher Vorstellungen zum künftigen PRSP bestanden kaum, was selbst IWF und Weltbank kritisierten.

In den offiziellen *Planungsgremien* zur Erarbeitung des PRSPs waren jedoch zivilgesellschaftliche Organisationen nicht vertreten. Daher organisierte der zivilgesellschaftliche Dachverband Christian Relief and Development Association (CRDA) eigene Konsultationen und legte die Ergebnisse einer Armutsstudie unter dem Titel „NGO's perspective on PRSP for Ethiopia“ bei der großen nationalen PRSP-Konsultation im März 2002 vor. Allerdings fanden die in dieser Studie präsentierten Empfehlungen nur zu einem kleinen Teil Eingang in das PRSP.

Im Rückblick bewerteten äthiopische Nichtregierungsorganisationen den Prozess zur Erarbeitung des PRSP vorsichtig. Einerseits räumten sie ein, dass derselbe eine für Äthiopien neue Qualität zivilgesellschaftlicher Partizipation ermöglicht und die gesellschaftliche Stellung zivilgesellschaftlicher Organisationen gestärkt hat. Andererseits unterstrichen sie, dass es nicht zu einer nennenswerten Mitwirkung an Entscheidungsprozessen gekommen ist. Insgesamt stellt sich für einige Kinderrechtsorganisationen die Frage, was der PRSP-Prozess für die Bekämpfung von Kinderarmut gebracht hat.

In diesem ambivalenten PRSP-Prozess spielten *Kinder und Jugendliche* nahezu keine Rolle – weder als Thema noch gar als handelnde Subjekte. Nach übereinstimmenden Angaben von Kinderrechtsorganisationen hat es keine Partizipation von Kindern im PRSP-Prozess gegeben, und Jugendliche sind nur gering beteiligt worden. Selbstorganisationen von Kindern und Jugendlichen gab es in den Jahren der Erarbeitung des PRSPs von einer Ausnahme abgesehen noch nicht. Lokale Kinderrechtsorganisationen waren an den Konsultationen auf der Woreda-Ebene kaum beteiligt, sei es, dass sie nicht eingeladen worden waren, sei es, dass sie den Konsultationen keine große Bedeutung beigemessen hatten.



Äthiopien: Wie Nichtregierungsorganisationen den Prozess der Erarbeitung des PRSP einschätzen

Positiv:

Noch nie gab es so viele zivilgesellschaftliche Mitwirkungsmöglichkeiten bei einem politischen Planungsprozess. Der Prozess zur Erarbeitung des PRSP hat zivilgesellschaftliche Organisation gestärkt.

Negativ:

Die Regierung hat Nichtregierungsorganisationen nicht ernst genommen.

In den entscheidenden Planungsgremien saßen keine Vertreterinnen und Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen.

Für eine maßgebliche Beteiligung der Menschen vor Ort war die Zeit bei den Konsultationen zu kurz.

Nichtregierungsorganisationen sind mitunter aufgefordert worden, ihre Stellungnahmen über internationale Geber einzureichen.

Von den zivilgesellschaftlichen Vorschlägen findet sich fast nichts im PRSP.

Im Nachhinein zeigt sich, dass für die Regierung der Hauptzweck der Konsultationen darin bestanden hat, ihn im Anhang des PRSP dokumentieren zu können – als Zeichen guten Willens den internationalen Gebern gegenüber.

Die Regierung hat sich auf den PRSP-Prozess nur deshalb eingelassen, weil dies von den internationalen Gebern gewünscht worden ist.

Selbstkritisch:

Viele zivilgesellschaftliche Organisationen hatten sich nur deshalb an der Erarbeitung des PRSP beteiligt, weil sie ihn zur Stärkung ihrer Position gegenüber der Regierung und zur Präsentation eigener Papiere nutzen wollten.

Quelle: mündliche Äußerungen im Februar 2005

Auf nationaler Ebene trugen Kinderrechtsorganisation kaum Forderungen vor. Die einzige große Ausnahme war ein zweitägiger Workshop im September 2001, den der NGO-Dachverband CRDA organisierte. Bei diesem Workshop wurden das Interim-PRSP kritisch bewertet und auf dieser Grundlage Anforderungen an den künftigen PRSP-Prozess formuliert. Zwei Diskussionsforen beschäftigten sich mit Kindern und Jugendlichen (die Panel „Bildung“ und „Kinder und Jugendliche“). Die Ergebnisse beider Foren schlugen sich aber nur rudimentär in dem Positionspapier nieder, das CRDA im März 2002 vorlegte. Immerhin gehörte zu den Forderungen, die Regierung solle einen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention auflegen.

Abgesehen von diesem Workshop haben *zivilgesellschaftliche Organisationen* nur wenige Anstrengungen unternommen, eine kinderrechtliche Perspektive im äthiopischen PRSP zu verankern. Sofern sie sich überhaupt mit der Armut von Kindern und Jugendlichen beschäftigten, konzentrierten sie sich auf Forderungen zur Verbesserung des Bildungs- und Gesundheitssystems. Für Kinderrechtsorganisationen war eine Beteiligung am PRSP-Prozess kein Schwerpunkt ihrer Arbeit. „Wir waren alle ein wenig ignorant, was das PRSP betrifft“, meinte ein NGO-Vertreter im Rückblick. Auch daher ist es nicht verwunderlich, dass die Auflistung wichtiger Ergebnisse des Konsultationsprozesses, die dem PRSP als Anhang beigegeben ist, nur wenige – und nahezu gänzlich bildungspolitische – Vorschläge zur Bekämpfung von Kinderarmut und Jugendarbeitslosigkeit anführt.

Kenia: Kinder und Jugendliche nur am „ersten“ PRSP-Prozess beteiligt

In Kenia hat es zwei sehr unterschiedliche PRSP-Prozesse gegeben, da der erste PRSP-Prozess unter anderem aufgrund eines Regierungswechsels nicht zu Ende geführt wurde.

Der „erste“ PRSP-Prozess

Der erste PRSP-Prozess zeichnete sich von Anfang an durch eine breite Beteiligung der Zivilgesellschaft aus, die bereits an der Erarbeitung des im Juli 2000 vorgelegten *Interim-PRSP* mitwirkte. So fanden von März bis Sommer 2000 drei mehrtägige nationale Foren (National Consultative Forum) statt. An diesen Foren hatten auch Kinderrechtsorganisationen sowie Jugendliche teilgenommen und dabei eigene Forderungen eingebracht.



Anfang November 2000 startete ein dreitägiges National Consultative (Stakeholder) Forum mit großer zivilgesellschaftlicher Beteiligung den Prozess. Es folgten zahlreiche Konsultationen, Workshops und Seminaren zur Erarbeitung des PRSP. Nach der Auftaktveranstaltung Anfang November 2000 tagte das National Consultative (Stakeholder) Forum bis April 2001 noch zweimal. Stets waren auch Kinderrechtsorganisationen und Jugendliche vertreten.

Zur *Steuerung des PRSP-Prozesses* wurde ein National Steering Committee unter der Federführung des Finanz- und Planungsministeriums eingesetzt, zu dem auch Vertreterinnen und Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen gehörten.

Der *National Council of NGOs* richtete eine beratende Arbeitsgruppe ein, in der 30 Organisationen mitarbeiteten. Ihre Aufgabe war es, zivilgesellschaftliche Beiträge zum PRSP-Prozess vorzubereiten.

Die Regierung bildete *neun Sektor- und acht thematische Arbeitsgruppen*, in denen zivilgesellschaftliche Organisationen eine wichtige Rolle spielten. So wurden die thematischen Arbeitsgruppen – mit einer Ausnahme – von Vertreterinnen und Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen geleitet. Eine thematische Arbeitsgruppe beschäftigte sich mit Jugend, sie war auf Vorschlag des NGO Council eingerichtet worden.

Von Dezember 2000 bis März 2001 fanden in allen Distrikten Kenias Konsultationen mit durchschnittlich 200 Teilnehmenden statt. Für die Konsultationen wurden Quoten für bestimmte Bevölkerungsgruppen eingerichtet, so sollten mindestens 30 Prozent der Teilnehmenden Frauen, mindestens 10 Prozent Behinderte und mindestens *10 Prozent Jugendliche* sein. Auch Straßenkinder wurden in manchen Distrikten einbezogen. Diese Distriktkonsultationen wurden mehrheitlich von zivilgesellschaftlichen Organisationen geleitet. Der Christian Children's Fund hatte in acht, World Vision in zwei Distrikten die Leitung.

Insgesamt konnten sich in diesen Konsultationsprozess sowohl Kinderrechtsorganisationen als auch Jugendliche einbringen. Allerdings blieben die Möglichkeiten begrenzt, politische Entscheidungen zu beeinflussen – häufig wurden Konsultationen nicht zu einem Instrument bedeutungsvoller Mitwirkung weiter entwickelt. Dennoch ging die Beteiligung von Jugendlichen und Kinderrechtsorganisationen weit über das bis dahin in Kenia praktizierte (niedrige) Ausmaß hinaus.

Erste Enttäuschungen

Die Grenzen des Konsultationsprozesses machte der im September 2001 von der Regierung präsentierte erste *Entwurf des PRSP* deutlich: Weder war es gelungen, einen gesonderten Abschnitt über Kinder und Jugendliche im PRSP zu verankern (die Regierung hatte dies mit dem Hinweis, Kinder und Jugendliche seien „cross cutting issues“, abgelehnt), noch fanden die Anregungen zu Kinderarbeit Eingang in das PRSP – angesichts des beträchtlichen Zeit- und Kraftaufwandes vieler, auch gerade kleinerer Organisationen führte dieser Umstand zu einer ersten Enttäuschung.

Diese verstärkte sich, als die Regierung unter Daniel arap Moi in ihrem letzten Amtsjahr den PRSP-Entwurf ein Jahr lang zwar mehrfach bearbeitete, aber mehr oder weniger – auch aufgrund eines Konfliktes mit dem Internationalen Währungsfonds über notwendige Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption in Kenia – liegen ließ. Erst im November 2002 verabschiedete das Kabinett das PRSP.

Einen Monat später folgten die *Parlamentswahlen*, in deren Vorfeld sich viele Nichtregierungsorganisationen, darunter auch Kinderrechtsorganisationen, für einen Regierungswechsel eingesetzt hatten. In der Tat führten die Wahlen vom 27. Dezember zum Sieg der oppositionellen Regenbogenkoalition NARC und zur Regierungsübernahme durch Mwai Kibaki.

Nach dem Wahlsieg erhofften sich viele Nichtregierungsorganisationen von der neuen Regierung eine Wiederbelebung des PRSP-Prozesses. Diese Hoffnungen fanden neue Nahrung, nachdem die neue Regierung als eine ihrer ersten Maßnahmen kostenlose Grundbildung einführte und damit eine zentrale Forderung von Kinderhilfs- und Kinderrechtsorganisationen erfüllte.



Der „zweite“ PRSP-Prozess

Bereits im Februar 2003 organisierte die NARC-Regierung einen nationalen Workshop zum PRSP, an dem auch zivilgesellschaftliche Organisationen teilnahmen. Es folgten mehrere kleinere Workshops in Nairobi und Mombasa, an denen aber nur wenige Nichtregierungsorganisationen teilnahmen. *Kinderrechtsorganisationen* wie die Undugu Society of Kenya wurden nicht einbezogen.

Als Ergebnis dieser Konsultationen legte die neue Regierung im Juni 2003 die *Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation 2003-2007* vor, die an die Stelle des (alten) PRSPs getreten war. Zwar behauptete die Regierung, diese Strategie fuße auf dem PRSP, das durch Vorschläge des NARC-Wahlmanifestes ergänzt worden sei. Daher auch habe die Regierung die Ergebnisse des früheren Konsultationsprozess nutzen und den neuerlichen abkürzen können. Zivilgesellschaftliche Organisationen protestierten scharf.

Die enttäuschten *Kinderrechtsorganisationen* formulierten dann ihre Anforderungen an ein Investitionsprogramm zur Umsetzung der Economic Recovery Strategy, das die Regierung angekündigt hatte. Sie taten dies bei dem *Workshop „Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation – Implications for Children“* am 18. September 2003. Dieser Workshop wurde von der Kenya Alliance for Advancement of Children (KAARC) in Zusammenarbeit mit der PRSP-Arbeitsgruppe zu Kindern und Jugendlichen organisiert. Bei diesem Workshop warfen die Kinderrechtsorganisationen der Regierung vor, in der Economic Recovery Strategy kaum auf die Situation von Kindern und Jugendlichen eingegangen zu sein.

Kenia: Kritik am „zweiten“ PRSP-Prozess

Zivilgesellschaftliche Organisationen warfen der NARC-Regierung unter Präsident Mwai Kibaki vor, mit der demokratischen Praxis des „ersten“ PRSP-Prozesses gebrochen zu haben. Ihre wichtigsten Kritikpunkte:

Die Regierung hat an die Stelle der Armutsorientierung des „ersten“ PRSPs eine Strategie gesetzt, die vor allem an einer Förderung des privaten Sektors ausgerichtet ist.

Die Economic Recovery Strategy ist nicht das Ergebnis breiter Konsultationen.

Nur die politische Elite in Nairobi hatte die Chance zur Mitwirkung.

Kinderrechtsorganisationen blieben vom Beratungsprozess ausgeschlossen.

Auf lokaler Ebene ist die Economic Recovery Strategy nicht einmal bekannt, und das gilt sowohl für städtische Slums wie für ländliche Regionen.

Kinder und Jugendliche sind an der Erstellung der Economic Recovery Strategy in keiner Weise beteiligt worden.

Quelle: mündliche Aussagen im Februar 2005

Mit Nachdruck forderten die Nichtregierungsorganisationen die Verwirklichung der Rechte des Kindes, darunter die *Partizipation von Kindern*: „As children are the silent majority and will be future drivers of change in the country, it is essential to evaluate the impact of policies on them and to actively involve them in decisions that will affect their future. In addition to this approach the state has a legal obligation to ensure children realise their basic rights as embodied within the Children Act Cap. 586, and in the Draft Constitution of Kenya.“ (Implications for children 2003, S.1). In diesem Sinne forderten die Kinderrechtsorganisationen eine Beteiligung der Kinder und Jugendlichen am PRSP-Prozess (zu den Forderungen im Einzelnen vgl. Kasten).

Trotz aller zivilgesellschaftlichen Kritik hielt die Regierung an dem eingeschlagenen Weg fest und stellte zur Umsetzung der Economic Recovery Strategy ein Investitionsprogramm auf, das sie im November 2003 zunächst mit der Wirtschaft bei einer National Investment Conference diskutierte. Eine Woche später legte sie den Entwurf des Investitionsprogrammes den ausländischen und internationalen Gebern bei einer Konsultation vor.



Kenianische Kinderrechtsorganisationen fordern: Kinder müssen am PRSP-Prozess beteiligt werden

Bei einem Workshop „Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation – Implications for Children“ im September 2003 forderten Kinderrechtsorganisationen, dass Kinder und Jugendliche am PRSP-Prozess beteiligt werden müssen. Die Forderungen im Einzelnen:

- Abschätzung der Folgen von politischen Strategien und Maßnahmen für Kinder,
- aktive und bedeutsame Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an der Erarbeitung und Umsetzung der Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung,
- Entwicklung von Prozessen zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen, damit diese die Sektorarbeitsgruppen beeinflussen (können), die an der Erstellung der mittelfristigen Finanzplanung beteiligt sind (die mittelfristige Finanzplanung ist Teil der Umsetzung der Economic Recovery Strategy),
- aktive Beteiligung aller mit Kindern arbeitender Organisationen an der Entwicklung, Umsetzung und Überprüfung der Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung und an damit verbundenen finanziellen Planungsprozessen,
- Kinderrechtsfragen müssen Vorrang bei allen nationalen politischen Planungsprozessen erhalten,
- Gremien zur Planung und Steuerung von Prozessen zur Umsetzung der Strategiepapiere müssen strukturiert zusammenarbeiten, hierbei ist auch der National Council of Children's Services einzubeziehen,
- die Umsetzung des Children's Act und Maßnahmen zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele müssen der Verwirklichung der Rechte des Kindes dienen,
- die Strategiepapiere müssen Maßnahmen zum Schutz der Kinder enthalten, die sich auch auf Kinderarbeit beziehen.

Quelle: *Implications for children 2003, S.1-4*

Zu dieser Konsultation mit über 2.000 Teilnehmenden hatte der National Council of NGOs gemeinsam mit ActionAid und dem Institute for Economic Affairs ein Positionspapier mit einer Reihe von Forderungen vorgelegt. Doch die umfangreichen Vorstellungen, die bei dem Workshop „Implications for Children“ zwei Monate zuvor von Kinderrechtsorganisationen zusammengetragen worden waren, fanden keinen Eingang in das Forderungspapier – mit der einzigen Ausnahme, dass es empfahl, im Katalog der Bevölkerungsgruppen, denen besondere Aufmerksamkeit zu schenken sei, auch Jugendliche zu nennen.

Die Regierung aber beteiligte an der Erarbeitung des Investitionsprogrammes weder Kinderrechtsorganisationen noch gar Jugendliche oder Kinder. Die Absichten der Regierung zeigten sich vielmehr daran, dass die Prioritäten des Investitionsprogrammes bei einem Workshop zur Privatisierung im Januar 2004 festgelegt wurden. Am 12. März 2004 verabschiedete die Regierung das Investitionsprogramm und legte es dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank vor, veröffentlichte es aber nicht in Kenia. Erst im Januar 2005 präsentierte der Internationale Währungsfonds das Investitionsprogramm auf seiner Website – als PRSP Kenias. Hierauf im Februar 2005 vom Autor dieser Studie angesprochen, reagierten Vertreterinnen und Vertreter von Kinderrechtsorganisationen und weiteren Nichtregierungsorganisationen mit Enttäuschung und Empörung:

Am Ende eines langen PRSP-Prozesses, der mit großem zivilgesellschaftlichem Engagement und großen Hoffnungen begonnen wurde, stand ein Papier, an dessen Erarbeitung die Zivilgesellschaft kaum mitwirken konnte. Ob dann der Umstand, dass es dennoch ausführlicher auf Kinder und Jugendliche einging als die Economic Recovery Strategy, zumindest indirekt den Bemühungen der Kinderrechtsorganisationen oder anderen Ursachen zu verdanken war, kann an dieser Stelle nicht entschieden werden. Immerhin ist nicht auszuschließen, dass die Advocacy- und Lobbybemühungen der Kinderrechtsorganisationen auch ohne strukturierte Mitwirkung am Prozess der Erarbeitung des Investitionsprogrammes dennoch dessen Inhalt beeinflussten.



Sambia: Kinder und Jugendliche kommen vor

Das sambische Interim-PRSP vom Juli 2000 war ohne zivilgesellschaftliche Beteiligung erstellt worden, dies stieß auf den Protest zivilgesellschaftlicher Organisationen. Daher und aufgrund der Erwartungen der ausländischen und internationalen Geber – die zu erheblichen Teilen den sambischen Staatshaushalt finanzierten – beteiligte die Regierung die Zivilgesellschaft an der Erarbeitung des PRSP. Bereits im Juli 2000 richtete sie acht thematische Arbeitsgruppen zur Vorbereitung des PRSPs ein, in denen auch zivilgesellschaftliche Organisationen mitarbeiteten.

Der PRSP-Prozess in Sambia: Defizite trotz Vorbildcharakter

Zivilgesellschaftliche Organisationen benennen sechs Defizite des sambischen PRSP-Prozesses:

Erstens gab es im Grunde zwei PRSP-Prozesse, einen von der Regierung gelenkten und einen von zivilgesellschaftlichen Organisationen und hier vor allem von CSPR gesteuerten. Beide Prozesse waren in der Phase der Erarbeitung des PRSP in Lusaka gut, auf der Distriktebene aber weniger gut miteinander verknüpft. In dem von der Regierung gesteuerten Prozess sprachen vor allem zivilgesellschaftliche Organisationen im Namen der und für die Armen, und in den Distrikten sind Arme kaum vorgekommen. Demgegenüber war der zivilgesellschaftliche Prozess bemüht, Arme selbst zu Wort kommen zu lassen.

Zweitens wurde der von der Regierung organisierte Partizipationsprozess von hauptstädtischen Eliten in zivilgesellschaftlichen Organisationen und im Regierungsapparat geprägt, die einen verhältnismäßig guten Kontakt zueinander hatten. Andere Bevölkerungsgruppen hatten schlechtere Mitwirkungsmöglichkeiten: Auf Provinzebene kam es vorwiegend nur zu Anhörungen und nicht zu einer maßgeblichen Beteiligung an Entscheidungsprozessen. Auf Distriktebene waren selbst die Anhörungen lückenhaft. Die arme ländliche Bevölkerung konnte sich, vor allem wenn sie nicht organisiert war, nur sehr begrenzt einbringen.

Drittens wurde der offizielle PRSP-Prozess vom Finanzministerium gesteuert. Dieses aber hat – so die Kritik einer Jugendorganisation im Rückblick – nur einen Teil der (auch) national aktiven NGOs eingeladen. (Ein NGO-Vertreter meinte im Rückblick, von rund 3.000 NROs seien nur 26 eingeladen worden.) Auch deshalb führten zivilgesellschaftliche Organisationen eigene Workshops und Seminare – auch und gerade auf Distriktebene – durch.

Viertens kamen wichtige Impulse zur Beteiligung der Zivilgesellschaft von den Gebern, die zivilgesellschaftliche Partizipation blieb daher auf den PRSP-Prozess beschränkt und wurde kaum auf andere Politikprozesse (wie etwa auf die in Sambia sehr umstrittene Mitwirkung bei NEPAD) ausgedehnt.

Fünftens ist es zu Differenzen zwischen Regierung und Zivilgesellschaft hinsichtlich der vorgesehenen Ausgabenschwerpunkte des PRSP gekommen, die nicht beseitigt werden konnten und sich in den Folgejahren in den Auseinandersetzungen um den Haushalt Sambias fortsetzten.

Sechstens waren die PRSP-Prozesse in der Hauptstadt auch deshalb gut miteinander verbunden, weil das Zusammenspiel der Eliten in Verwaltung und Zivilgesellschaft durch eine Konsenskultur geprägt war, die zwar Meinungsunterschiede in Detailfragen zuließ, aber grundsätzliche Konfrontationen (wie sie für das Verhältnis von Regierung und Zivilgesellschaft in Kenia typisch sind) verhinderte.

Diese hatten sich schon im Oktober 2000 zusammengeschlossen und das Netzwerk Civil Society for Poverty Reduction (CSPR) gegründet, das die Führungsrolle bei der zivilgesellschaftlichen Mitwirkung im PRSP-Prozess übernahm. Zu den ersten Aktivitäten des Netzwerkes gehörte die Forderung, die von der Regierung eingerichteten Arbeitsgruppen unter anderem durch eine Arbeitsgruppe Jugend und Beschäftigung zu ergänzen. Die Regierung lehnte ab und sagte lediglich zu, die zusätzlich vorgeschlagenen Themen den bestehenden Arbeitsgruppen zur Mitbehandlung zuzuweisen. Daraufhin gründete CSPR zehn eigene Arbeitsgruppen, darunter eine zu Kindern und Jugendlichen.



Im Jahre 2001 führten die Regierung Konsultationen in Lusaka und in acht Provinzen und CSPR eine Reihe von Workshops und Seminaren im ganzen Lande durch. Im Juli 2001 präsentierte CSPR viel beachtete und ausführliche zivilgesellschaftliche Vorschläge für ein PRSP, im August folgte der erste Entwurf des PRSP durch die Regierung. Im Abstand von nur einer Woche organisierten im Oktober 2001 zuerst CSPR und dann die Regierung je ein nationales Forum zur Diskussion des PRSP-Entwurfes.

Der sich bald anschließende Wahlkampf für die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen ließ den Prozess etwas ins Stocken geraten, so dass die neu gewählte Regierung erst im März 2002 die Endfassung des PRSP abschloss, nach der Konferenz mit den ausländischen und internationalen Gebern Anfang Juli 2002 im Kabinett verabschiedete und dem Internationalen Währungsfonds und der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) der Weltbank vorlegte.

Dieser breit angelegte PRSP-Prozess ist oft als für Afrika vorbildlich beschrieben worden. Häufig genannt und im PRSP selbst angeführt wird, dass sich im PRSP Sambias viele zivilgesellschaftliche Vorstellungen finden. Doch wenn auch nicht bestritten werden kann, dass die demokratische Struktur dieses Planungsprozesses eine neue Erfahrung für Sambia war und der PRSP-Prozess erheblich zur Stärkung der Zivilgesellschaft beigetragen hatte, sind Defizite zu verzeichnen (die zumindest teilweise aufgrund der politischen, gesellschaftlichen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen unvermeidbar waren).

Die Armut von *Kindern und Jugendlichen* war im sambischen Prozess zur Erarbeitung des PRSPs ein wichtiges Thema, ihm schenken zivilgesellschaftliche Organisationen große Aufmerksamkeit. Auch die Regierung war daran interessiert, dass sich der PRSP-Prozess mit der Armutssituation von Kindern und Jugendlichen auseinandersetzte.

Von Anfang an waren einige *Kinderrechtsorganisationen*, ein Lobby-Netzwerk von Jugendorganisationen sowie eine politische Organisation älterer Jugendlicher und junger Erwachsene strukturell in den PRSP-Prozess eingebunden: Die Operation Young Vote, die für eine stärkere

Sambia: Das Netzwerk Civil Society for Poverty Reduction (CSPR) macht sich für Kinderrechte stark

Im Juli 2001 legte CSPR Vorschläge für das sambische PRSP. Dabei machte es sich für Kinderrechte stark:

“Children are the future leaders who have a fundamental right to good childhood care and education. For children denied childhood care and education, the consequences include poor health and lives of poverty. Children also have human rights and need to be free from neglect or abuse. The youth are a vital resource for their families and communities, and as caregivers, they often play key roles in fulfilling the rights of younger children. The youth have a right to accurate information, life skills, education, health services, safe and supportive environments, and opportunities to participate in community life. They have a right to employment, good working conditions, and education. If the full potential of the youth were properly harnessed, communities would greatly benefit” (CSPR 2001, S.21).

Jugendbeteiligung am politischen Leben eintritt, saß im Steering Committee von CSPR. Das Netzwerk Youth Advocacy and Lobby Network (YALON) mit rund 35 Jugendorganisationen als Mitglieder, das von 178 Kinderrechtsorganisationen getragene Children in Need Network, der Young Farmer's Club of Zambia und der offizielle National Youth Development Council arbeiteten in den von CSPR eingerichteten Arbeitsgruppen „Bildung“ und „Kinder und Jugendliche“ mit. In beiden Arbeitsgruppen überwogen aber kirchliche Organisationen, deren Schwerpunkte vor allem Bildung, Gesundheit und weitere soziale Dimensionen des Lebens von Kindern und Jugendlichen waren.





Äthiopien
Foto: Christoph Engel

Der beträchtliche Einfluss von Kinderrechtsorganisationen in Sambia zeigte sich bereits daran, dass CSPR (wie oben erwähnt) von der Regierung die Einrichtung einer thematischen Arbeitsgruppe zu Kindern und Jugendlichen gefordert hatte (und nach abschlägiger Antwort eine eigene einschlägige Arbeitsgruppe einrichtete).

Die im Juli 2001 vorgelegte *CSPR-Studie* „Poverty Reduction Strategy Paper for Zambia. A Civil Society Perspective“ ging dann in einem eigenen Kapitel sehr ausführlich auf *Kinder und Jugendliche* ein und präsentierte einen dezidiert kinderrechtlichen Ansatz (vgl. Kasten). Allerdings werden Kinder vor allem als zu schützende Personen gesehen. Im Gegensatz hierzu wird Jugendlichen zugestanden, als eigene Subjekte zu handeln, sie sind mit dem Recht auf Partizipation ausgestattet. Dies ist jedoch nicht verwunderlich, gelten doch in Sambia je nach Definition auch noch 35jährige als Jugendliche.

Besonders auffällig war in dem Kapitel des CSPR-Positionspapieres über Kinder und Jugendliche der Abschnitt über *Jugendbeschäftigung*. Hier sprachen die zivilgesellschaftlichen Organisationen sehr konzentriert eine ganze Reihe zentraler Fragen an: Sie betonten die Notwendigkeit, Jugendbeschäftigung in der informellen Ökonomie zu fördern und legten einen Schwerpunkt auf die Förderung junger Frauen. Sie gingen auf das Problem der Binnenmigration von Jugendlichen in die Städte ein. Sie forderten die Schaffung formeller Arbeitsplätze für Jugendliche.

Diese von CSPR im Juli 2001 vorgelegten kinderrechtlichen Vorstellungen wurden dann zumindest ansatzweise in das sambische PRSP integriert. Dies gilt vor allem hinsichtlich der sehr konkreten Forderungen zu Bildung und Gesundheit. Die Forderungen zur Förderung von Jugendbeschäftigung und der grundsätzliche kinderrechtliche Ansatz aber finden sich nur in Spuren im PRSP Sambias.

Vor allem hatte die sambische Regierung nicht der zivilgesellschaftlichen Forderung entsprochen, ein besonderes Sektorkapitel „Kinder und Jugendliche“ in das PRSP aufzunehmen, und diese Weigerung damit begründet, Kinder und Jugendliche seien sektorübergreifende Themen („cross cutting issues“), die von daher in allen Kapiteln zu berücksichtigen seien, was Kinderrechtsorganisationen und die politische Jugendorganisation Operation Young Vote kritisierten.

Insgesamt waren daher die Advocacy- und Lobbybemühungen von Kinderrechtsorganisationen nur teilweise erfolgreich, sie konnten zwar einen deutlich größeren Teil ihrer Forderungen durchsetzen, als dies Kinderrechtsorganisationen, in Äthiopien und Kenia möglich gewesen war, hinsichtlich einiger zentraler Forderungen aber blieben sie erfolglos.

Weniger befriedigend war auch die *Beteiligung von Kindern und Jugendlichen*: Auf Distriktebe-



ne war sie mangelhaft und auf kurze Anhörungen beschränkt. Hier hatten vor allem Kinder kaum Möglichkeiten, eigene Vorstellungen zu entwickeln und einzubringen. Jugendorganisationen beteiligten sich vor allem auf nationaler und (eingeschränkt) regionaler, kaum jedoch auf lokaler Ebene. Das (allerdings schwache) Jugendparlament beklagte, nicht beteiligt worden zu sein. Selbstorganisationen von Kindern wurden in der Erarbeitung des PRSPs weder von der Regierung noch von zivilgesellschaftlichen Organisationen einbezogen, sie waren aber zur Zeit der Erarbeitung des PRSPs auch erst im Entstehen.

Trotz solcher Unzulänglichkeiten aber gelang es den Kinderrechtsorganisationen in Sambia, den Prozess zur Erstellung des PRSPs erkennbar zu beeinflussen. Dass hierbei manche Nichtregierungsorganisation ihre Möglichkeiten nicht ausschöpfte, stellten im Rückblick mehrere Vertreterinnen und Vertreter dieser Organisationen selbstkritisch fest: Sie hätten sich zu sehr auf ihre Projektarbeit vor Ort konzentriert und zu spät die Bedeutung der Lobbyarbeit in der Hauptstadt erkannt.

5.2 Unbefriedigende Umsetzung der PRSPs – Kinder und Jugendliche kein Schwerpunkt

Die bisherige Umsetzung der PRSPs ist in Äthiopien, Sambia und Kenia sowohl hinsichtlich einer Realisierung der Strategien, Politikansätze und Maßnahmenkataloge als auch im Blick auf Monitoring und Evaluierung wie allgemein so auch in kinderrechtlicher Perspektive unzureichend. In Äthiopien ist keine strukturierte Zusammenarbeit zwischen Regierung und Zivilgesellschaft beim Monitoring vorgesehen, in Kenia wird sie nicht realisiert. In Sambia nehmen die Konflikte zwischen Regierung und Zivilgesellschaft zu.

Beim Monitoring spielen Kinder und Jugendliche in Äthiopien und Kenia keine Rolle – weder als Thema noch als Akteure. In beiden Ländern ist die Beteiligung von Kinderrechtsorganisationen an zivilgesellschaftlichen Monitoringstrukturen eher gering. Im Gegensatz hierzu sind in Sambia Jugend- und Kinderrechtsorganisationen in die staatlichen und zivilgesellschaftlichen Monitoringstrukturen einbezogen. Dennoch aber sind Kinder und Jugendliche kein Schwerpunkt bisheriger Monitoringbemühungen.

Äthiopien: Regierung beteiligt Zivilgesellschaft nicht an der Umsetzung des PRSPs – Kinder und Jugendliche spielen beim Monitoring keine Rolle

In Äthiopien ist die bisherige Umsetzung des PRSPs schon allein deshalb in kinderrechtlicher Perspektive unbefriedigend, weil die Regierung grundsätzlich nicht zu einer *strukturierten Zusammenarbeit* mit zivilgesellschaftlichen Organisationen bereit war und daher auch keine Kinderrechtsorganisationen an der Umsetzung beteiligte. So können zivilgesellschaftliche Organisationen in den offiziellen Gremien zur Umsetzung des PRSPs und zur Überwachung der Umsetzung (Monitoring) nicht mitarbeiten.

Dies wird von zivilgesellschaftlichen Organisationen unter Einschluss von Kinderrechtsorganisationen generell beklagt. Allerdings sind sie sich uneinig, was eine Mitwirkung an der Umsetzung von Strategien, Politiken und Maßnahmenkatalogen betrifft. Einige betonen, dass die Regierung ohne Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Organisationen nicht in der Lage sein wird, vor Ort Programme und Projekte durchzuführen. Andere fürchten um ihre Unabhängigkeit und zeigen kein Interesse daran, ihre Projektarbeit mit dem PRSP-Prozess zu verknüpfen.

Anders verhält es sich hinsichtlich des *Monitoring*. Hier sind die zivilgesellschaftlichen Organisationen mehrheitlich der Auffassung, dass eine regierungsunabhängige Überwachung der Umsetzung des PRSPs unentbehrlich sei. Daher wurde im März 2004 als Nachfolgestruktur zur früheren NGO PRSP Task Force des Dachverbandes CRDA das *Poverty Action Network Ethiopia (PANE)* gegründet, dem über 40 NGOs, darunter auch Kinderrechtsorganisationen, angehören. Inzwischen hat PANE mit dem Aufbau einer eigenen systematischen *Monitoring-Struktur* begonnen. Ergänzt wird dieser Versuch durch gelegentliche Berichte von Nichtregierungsorganisatio-



nen über Erfahrungen mit der Umsetzung des PRSPs vor Ort. Sie zeigen, dass es beträchtliche Umsetzungsdefizite gibt.

Auffällig ist aber, dass die bisherigen zivilgesellschaftlichen Berichte zur Umsetzung des PRSPs keinen Schwerpunkt auf *Kinder und Jugendliche* legten und dass die Forderung einer Beteiligung von Jugendlichen am Monitoring (noch) nicht erhoben wurde. Auch zeigten bisher die Mitgliedsorganisationen des Children and Youth Forum von CRDA mehrheitlich kaum Interesse am Monitoring.

Kinderrechtsorganisationen äußerten sich zur bisherigen Umsetzung des PRSPs nur wenig und nicht systematisch. Ihre Kritik konzentriert sich auf die Durchführung bildungspolitischer Maßnahmen. Sie betonen, dass zwar die Einschulungsrate in den letzten Jahren gestiegen ist, dass aber die Regierung keine Anstrengungen unternommen hat, auch die Qualität der Grundbildung zu verbessern.

Nur vereinzelt werden weitere Aspekte angesprochen, die Kinder und Jugendliche betreffen. So kritisiert eine Kinderrechtsorganisation, dass im Zuge der Umsetzung des PRSPs ein National Youth Development Programme in Eile entwickelt worden ist – ohne nennenswerte Beteiligung von Jugendlichen. Außerdem, so die Kritik, ist dieses Programm nicht als Umsetzungsplan jugendpolitischer Aspekte des PRSPs gestaltet worden.

Diese wenigen Hinweise geben Anlass zur Vermutung, dass die bisherige Umsetzung des PRSPs sowohl hinsichtlich der Durchführung von Programmen und Maßnahmen als auch hinsichtlich des Monitoring in kinderrechtlicher Perspektive unbefriedigend ist. Allerdings erfordert eine systematische Bewertung die Untersuchung, ob die Umsetzung des PRSPs zur Bekämpfung der Armut von Kindern und Jugendlichen beigetragen hat. Eine solche Untersuchung gibt es bisher nicht. Immerhin hat Rift Valley Children and Women Development Association angekündigt, eine einschlägige Erhebung über Veränderungen in der Region Oromia durchzuführen.

Kenia: Gremienwirrwarr statt zivilgesellschaftlicher Beteiligung

In Kenia lagen im Februar 2005 – zum Zeitpunkt der Befragung – noch keine Erfahrungen mit der Umsetzung der in den beiden Strategiepapieren zur Armutsbekämpfung (Economic Recovery Strategy und Investitionsprogramm) vorgesehenen Strategien und Maßnahmen zur Armutsbekämpfung vor. Dies erklärt sich dadurch, dass die Economic Recovery Strategy als Rahmenplan durch das Investitionsprogramm konkretisiert wurde. Daher ist das Investitionsprogramm für die Umsetzung der Strategiepapiere maßgeblich, es wurde aber erst im März 2004 von der Regierung beschlossen und war noch im Februar 2005 nicht in Kenia veröffentlicht worden.

Immerhin wurde bereits vor Verabschiedung der Economic Recovery Strategy im Jahre 2003 kostenlose Grundbildung eingeführt, was Kinderrechtsorganisationen mit Nachdruck begrüßten. Zugleich wiesen sie aber darauf hin, dass trotz des gewaltigen Anstieges der Zahl der Schülerinnen und Schüler weder in ausreichendem Maße neue Lehrerinnen und Lehrer eingestellt noch die finanziellen Mittel aufgestockt wurden. Dies brachte bei einer gänzlichen Überfüllung der Klassen erhebliche Qualitätseinbrüche mit sich. Außerdem sind bisher in den städtischen Slums Nairobis keine Schulen gebaut worden. Daher hat sich die Bildungssituation durch Einführung der kostenlosen Grundbildung nicht wesentlich verbessert. Diesen Sachverhalt kritisieren Kinderrechtsorganisationen und verlangen von der Regierung Rechenschaft über den Einsatz der zusätzlichen Mittel für Bildungsprogramme, die die Regierung von ausländischen Gebern erhalten hat.

Doch abgesehen von der (nur indirekt mit den Strategiepapieren verknüpften) Einführung kostenloser Grundbildung können die Beiträge der kenianischen Strategiepapiere zur Bekämpfung von Armut noch nicht abgeschätzt werden. Dies sieht hinsichtlich entstandener Strukturen zur Steuerung von Prozessen und zur Gestaltung des Monitoring anders aus. Hier beansprucht die Regierung, Instrumente einer strukturierten Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft bereitgestellt zu haben. Entstanden ist aber ein überkomplexes Geflecht von Gremien mit unklaren Kompetenz- und Mandatsabgrenzungen, dessen Undurchschaubarkeit planerischer Effizienz zumindest entgegenwirkt, wenn sie nicht gar diese verhindert. Entscheidend hierbei ist, dass eine Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Organisationen auf nur wenige beratende Gremien beschränkt ist.





Äthiopien
Foto: Ellerhold

Teilweise traten sie bisher noch nicht zusammen, teilweise wählt die Regierung aus, welche Organisationen mitwirken dürfen. Schließlich gibt es nahezu keine strukturierte Möglichkeit, die Erarbeitung und Umsetzung der mittelfristigen Finanzplanung zu beeinflussen, die in gewisser Hinsicht das Herzstück der Umsetzung der Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung ist.

Kinderrechtsorganisationen oder gar Selbstorganisationen von Kindern und Jugendlichen kommen in dieser undurchsichtigen Gremienlandschaft allenfalls am Rande vor. Sie sollen nämlich das Recht haben, auf nationaler und Distriktebene an beratenden Foren zur Umsetzung der Strategiepapiere teilzunehmen, allerdings sind bisher noch keine solcher Foren durchgeführt worden. Insgesamt sind Kinderrechtsorganisationen der Auffassung, dass die Umsetzung der kenianischen Strategiepapiere kinderrechtlichen Anforderungen in keiner Weise genügt.

Sambia: Beteiligung von Kinderrechts- und Jugendorganisationen am Monitoring, aber erhebliche Umsetzungsdefizite

In Sambia ist die *Umsetzung der Strategien und geplanten Maßnahmen* des PRSPs in den ersten beiden Jahren nach dessen Verabschiedung nur unzulänglich in Gang gekommen. Dies werfen Nichtregierungsorganisationen und vor allem das Netzwerk Civil Society for Poverty Reduction (CSPR) der Regierung vor. Sie betonen, dass schon in der Vergangenheit gute Pläne kaum verwirklicht worden sind. Allerdings muss hierbei berücksichtigt werden, dass Sambia zur Jahresmitte 2003 in eine schwere Haushaltskrise geriet. Erst im Sommer 2003 und damit ein Jahr nach Verabschiedung des PRSP legte die Regierung eine mittelfristige Finanzplanung als haushaltspolitisches Instrument zur Umsetzung des PRSP vor.

Erst dann auch richtete die Regierung als Grundpfeiler des *Monitoring-Systemes* zwölf Sektorarbeitsgruppen (Sector Advisory Groups) ein, in denen auch zivilgesellschaftliche Organisationen, darunter Kinderrechtsorganisationen und das Children in Need Network (CHIN), mitarbeiten. Hinzu kommen auf den Ebenen der Provinzen und Distrikte Planungsgremien mit zivilgesellschaftlicher Beteiligung.

Während also die Regierung mehr als ein Jahr verstreichen ließ, bevor sie ein Monitoring-System einrichtete, begann das Netzwerk *Civil Society for Poverty Reduction (CSPR)* bereits im Oktober 2002 mit dem Monitoring auf Distriktebene (District Poverty Assessment). Zugleich verfolgt



CSPR auf nationaler Ebene, ob im Haushalt Mittel zur Armutsbekämpfung in dem im PRSP vorgesehenen Maße eingesetzt („budget analysis“) und ob diese dann auch wirklich zweckentsprechend ausgegeben („expenditure tracking“) werden. Hier stellte CSPR eine beständige Unterausstattung der dem PRSP zuzuordnenden Haushaltstitel und rückläufige Anteile dieser Titel am Gesamthaushalt fest. An dieser Überprüfung des Haushaltes und des Haushaltsvollzuges beteiligen sich auch Kinderrechtsorganisationen, internationale Kinderhilfswerke wie Save the Children und (nach Selbstaussage) das Jugendparlament.

Die bisherigen *Ergebnisse des Monitoring* zeigen ein gemischtes Bild: So stellte die zweite CSPR-Monitoring Runde in den Distrikten im Mai 2003 einige Verbesserungen fest. Insgesamt fielen die bisherigen District Poverty Assessments enttäuschend aus, wie CSPR im August 2004 bilanzierte. Das Netzwerk forderte von der Regierung größere Anstrengungen zur Umsetzung des PRSPs und betonte, dass das PRSP mehr ist als nur ein Instrument zur Einwerbung von Entwicklungshilfe.

Bereits diese Kritik deutete an, dass der frühere *Grundkonsens zwischen Regierung und (hauptstädtischer) Zivilgesellschaft am Zerbrechen* war. Dies zeigte sich auch hinsichtlich der Überwachung der mittelfristigen Finanzplanung. Hier eskalierte im April 2005 der Streit zwischen Regierung und CSPR, da die Regierung ein Gremium zur Haushaltskontrolle, an dem die Zivilgesellschaft stark beteiligt war, endgültig suspendierte.

Auffällig ist, dass zwar Kinderrechts- und Jugendorganisationen am Monitoring beteiligt sind, dass aber dennoch eine eventuelle Veränderung der Situation von Kindern und Jugendlichen *als Folge* der Umsetzung des PRSPs im bisherigen Monitoring-Prozess nicht untersucht wurde – weder von der Regierung, noch von zivilgesellschaftlichen Organisationen unter Einschluss von Kinderrechtsorganisationen. Dies ist auch deshalb erstaunlich, weil es zahlreiche Studien gibt, die die sambische Haushalts-, Sozial- und Bildungspolitik in kinderrechtlicher Perspektive bewerten. Sie sind sehr kenntnisreich, berücksichtigen aber den Prozess zur Umsetzung des PRSPs allenfalls am Rande. In das bisherige PRSP-Monitoring sind die Ergebnisse dieser Studien kaum eingeflossen.

5.3 Eine zweite Zwischenbilanz

Wie schon hinsichtlich des Inhaltes der Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung zeigen sich auch im Blick auf den Verlauf der PRSP-Prozesse kinderrechtliche Defizite, die nach Aussagen von Kinderrechtsorganisationen in allen drei Ländern zu kritisieren sind. Im Gegensatz aber zur inhaltlichen Ausgestaltung der PRSPs überwiegen hinsichtlich der PRSP-Prozesse die Unterschiede zwischen den Ländern.

In *Äthiopien* waren die Beteiligung von Kinderrechtsorganisationen an der Erarbeitung des PRSPs schwach und die von Kindern und Jugendlichen nur rudimentär vorhanden. Es gelang nicht, die nur selten vorgetragenen kinderrechtlichen Vorstellungen im äthiopischen Strategiepapier zu verankern. Bei der bisherigen Umsetzung des PRSPs unter Einschluss des Monitoring gab es keine strukturierte Zusammenarbeit der Regierung mit Kinderrechtsorganisationen, Kinder spielten weder als Subjekte noch als Thema eine Rolle.

In *Kenia* bot der erste PRSP-Prozess Kinderrechtsorganisationen gute und Kindern und Jugendlichen zumindest ansatzweise Möglichkeiten zur Mitwirkung an der Erarbeitung des PRSPs. Dennoch hatten die Bemühungen von Kinderrechtsorganisationen, auf den Inhalt des (ersten) PRSPs Einfluss zu nehmen, nur zu einem kleineren Teil Erfolg. Der zweite PRSP-Prozess schloss Kinderrechtsorganisationen, Kinder und Jugendliche sowie deren Organisationen weit gehend aus. Erfolgreich hatten Kinderrechtsorganisationen gefordert, dass die Situation von Kindern und Jugendlichen ein zentrales Thema der Economic Recovery Strategy sein sollte. Das zur Umsetzung dieses Strategiepapieres entwickelte Investitionsprogramm aber ging relativ ausführlich auf Kinderarbeit und Jugendarbeitslosigkeit ein und griff damit Forderungen von Kinderrechtsorganisationen auf, obgleich diese an der Erarbeitung des Investitionsprogrammes nicht beteiligt worden waren. An der Umsetzung der aktuellen Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung, zu der



auch das Monitoring gehört, sind weder Kinderrechtsorganisationen noch gar Kinder und Jugendliche beteiligt.

In *Sambia* konnten sich Kinderrechtsorganisation sehr gut und Kinder und Jugendliche zumindest stärker als in den beiden anderen Ländern am gesamten PRSP-Prozess (also an der Erarbeitung und der Umsetzung des Strategiepapieres) beteiligen. Auch im Strategiepapier selbst konnten mehr kinderrechtliche Vorstellungen verankert werden als in den Papieren der anderen beiden Länder. Dennoch aber bilden Kinder und Jugendliche bei der Umsetzung des PRSPs keinen Schwerpunkt.

Diese Beobachtungen unterstreichen die Notwendigkeit, bei der Bewertung von PRSP-Prozessen auf länderspezifische Besonderheiten zu achten und vorschnelle Verallgemeinerungen zu vermeiden.



6. Perspektivische Anmerkungen zur kinderrechtlichen Bewertung der PRSP-Prozesse in Äthiopien, Kenia und Sambia

Da die PRSP-Prozesse in Äthiopien, Kenia und Sambia – in unterschiedlichem Ausmaße und auf verschiedene Weise – kinderrechtliche Defizite aufweisen, stellt sich die Frage, ob von diesen Prozessen und wenn ja, in welchen Grenzen und unter welchen Voraussetzungen erwartet werden kann, dass sie künftig stärker als bisher zur Verwirklichung der Rechte des Kindes beitragen.

Von den Antworten auf diese Frage hängt erstens ab, welcher Stellenwert den PRSP-Prozessen im Rahmen der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit eingeräumt werden kann. Zweitens helfen diese Antworten bei dem Versuch, im Rahmen der staatlichen und nichtstaatlichen Zusammenarbeit eine kinderrechtliche Qualifizierung der PRSP-Prozesse zu unterstützen.

Allerdings kann die Frage nach kinderrechtlichen Potentialen der PRSP-Prozesse im Rahmen dieser kleinen Studie nur ansatzweise beantwortet werden. Hierzu soll zunächst skizziert werden, was zivilgesellschaftliche Organisationen und – soweit erkennbar – Kinderrechtsorganisationen in den drei Ländern künftig von den PRSP-Prozessen erwarten. Anschließend werden zumindest einige zivilgesellschaftliche Einschätzungen zu den allgemeinen und vor allem politischen Rahmenbedingungen zusammen getragen, um auf diese Weise wenigstens ansatzweise Möglichkeiten, Notwendigkeiten und Grenzen einer kinderrechtlichen Qualifizierung der PRSP-Prozesse in den Blick nehmen zu können. Diesem Ziel dienen drittens einige wenige Hinweise zur Beantwortung der Frage, ob es den PRSP-Prozessen gelang, politische Planungsprozesse miteinander zu verbinden und so zumindest im Blick auf Armutsbekämpfung die Kohärenz der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu erhöhen – auch und gerade angesichts des erdrückenden Ausmaßes von Kinderarmut und Jugendarbeitslosigkeit ein unabdingbares Erfordernis für eine Politik, die ernsthaft zur Bekämpfung von Armut beitragen will. Viertens sind jene Möglichkeiten und Grenzen einer Partizipation von Kinderrechtsorganisationen und Selbstorganisationen von Kindern und Jugendlichen in Rechnung zu stellen, die aus den Binnenstrukturen dieser Organisationen folgen.

6.1 Die Haltung zivilgesellschaftlicher Organisationen zu einer künftigen Mitwirkung an den PRSP-Prozessen

Die grundsätzliche Einstellung zivilgesellschaftlicher Organisationen zu einer künftigen Mitwirkung an den PRSP-Prozessen ist deutlich von den jeweils unterschiedlichen Erfahrungen mit diesen geprägt: Während in Sambia eine pragmatische Haltung vorherrscht, überwiegt in Kenia kritische Skepsis. Dies gilt zwar auch für Äthiopien, dort aber geht die Skepsis mit dem aus politischen Gründen diplomatisch vorgetragenen Wunsch einer stärkeren Einbeziehung in den PRSP-Prozess einher.

Eine gesonderte Haltung von Kinderrechtsorganisationen zur künftigen Beteiligung an den PRSP-Prozessen ist in Kenia und Sambia nur teilweise zu erkennen, ihre Einschätzungen decken sich weitgehend mit dem Spektrum der von anderen zivilgesellschaftlichen Organisa-





Äthiopien
Foto: Christoph Engel

tionen geäußerten Meinungen. In Sambia sind sie (soweit erkennbar) mehrheitlich zu einer künftigen Mitwirkung an PRSP-Prozessen bereit. In Kenia sind Resignation und kritische Skepsis sehr verbreitet, die teilweise so weit gehen, dass eine künftige Mitwirkung am PRSP-Prozess abgelehnt wird. In Äthiopien ist die Skepsis von Kinderrechtsorganisationen so tief, dass viele von ihnen nicht an die Möglichkeit einer kinderrechtlichen Qualifizierung des PRSP-Prozesses zu glauben scheinen.

Äthiopien: Anerkennung durch die Regierung als Ziel zivilgesellschaftlicher Organisationen

In Äthiopien ergibt sich ein deutlich widersprüchliches Bild. Einerseits betonen zivilgesellschaftliche Organisationen, dass der PRSP-Prozess zivilgesellschaftliche Organisationen gestärkt und es nie zuvor eine vergleichbare Bereitschaft der Regierung zur Kooperation gegeben hat. Zugleich melden sie ihren Anspruch an, regelmäßig und institutionalisiert in den PRSP-Prozess eingebunden zu werden. So äußerte das Poverty Action Network Ethiopia (PANE) – zu dem auch Kinderrechtsorganisationen gehören – im Februar 2005 die Erwartung, dass die Regierung bei der Umsetzung des Strategiepapieres enger als bisher mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammen arbeitet. Weiter forderte PANE, an der Erarbeitung des Nachfolge-PRSPs beteiligt zu werden, legte hierzu konkrete Vorschläge vor und betonte die Notwendigkeit einer Partizipation von "young people" am „zweiten“ PRSP-Prozess. Auf diese Weise zeigte das Netzwerk sein grundsätzliches Interesse am PRSP-Prozess.

In diesem Sinne äußerten sich im Februar 2005 auch mehrere Vertreter von Kinderrechtsorganisationen: „Im Prinzip ist der PRSP-Ansatz brauchbar, er muss nur von der Regierung und von der Zivilgesellschaft besser genutzt werden“, so eine Stellungnahme. Ein anderer Kinderrechtler deutete im Februar 2005 zumindest an, dass es von der künftigen Haltung der Regierung abhängt, ob eine künftige zivilgesellschaftliche Mitwirkung möglich und sinnvoll ist: „Der Regierung geht es doch nur darum, Lob vom Internationalen Währungsfonds und von der Weltbank zu erhalten. Mit diesem Lob wirbt sie dann um Unterstützung für ihre Arbeit. An einer Partizipation der Zivilgesellschaft hat sie jedoch kein Interesse.“ Aus dieser Äußerung kann geschlossen werden, dass für diesen Kinderrechtler eine künftige Mitwirkung am PRSP-Prozess nur sinnvoll ist, wenn die Regierung Interesse an einer zivilgesellschaftlichen Partizipation zeigt. Allerdings muss die zivilge-





Sambia
Foto: Christoph Engel

sellschaftliche Partizipation nach Auffassung von Kinderrechtsorganisationen ein Ziel haben (nämlich: aktive Mitgestaltung von politischen Planungs- und Entscheidungsprozessen), soll sie sich lohnen.

Im Gegensatz hierzu steht die scharfe Kritik einiger Kinderrechtsorganisationen, die sie aber angesichts der politischen Verhältnisse in Äthiopien kaum öffentlich vortragen. So erklärte der Vertreter einer Kinderrechtsorganisation, dass er grundsätzlich gegen das PRSP ist. Er kritisierte, dass der PRSP-Prozess statt von der Zivilgesellschaft von den Internationalen Finanzinstitutionen gesteuert wird. Dennoch sah er sich gezwungen, mitzumachen, weil dies ausländische Hilfswerke (die seine Organisation unterstützen) verlangen. Ein weiterer Vertreter einer Kinderrechtsorganisation erwartete auch künftig vom PRSP-Prozess nicht viel. Er gab zu bedenken, dass PRSPs keine afrikanische Erfindung sind. „Sie sind von den Internationalen Finanzinstitutionen den Ländern aufgezwungen worden.“ Zugleich unterstrich er, dass es angesichts der Mängel des PRSP und seiner Umsetzung außerordentlich verhängnisvoll wäre, wenn die gesamte staatliche Entwicklungszusammenarbeit im PRSP-Rahmen abgewickelt würde.

Dieses widersprüchliche Bild erklärt sich teilweise dadurch, dass in Äthiopien zivilgesellschaftliche Organisationen alle Anstrengungen unternehmen, um von der Regierung anerkannt zu werden. Der PRSP-Prozess scheint für einen Teil der Organisationen ein taugliches Instrument zur Unterstützung dieser Bemühungen zu sein – unabhängig davon, wie sie ansonsten diesen als fremdbestimmt empfundenen Prozess einschätzen.

Kenia: Enttäuschung, Kritik und Skepsis

Auch in Kenia berichten zivilgesellschaftliche Organisationen, dass der PRSP-Prozess in den ersten Jahren die Zivilgesellschaft gestärkt hat. Zugleich sind sie angesichts ihrer kritischen Einstellung zur Politik des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank und ihrer Erfahrungen seit dem Regierungsantritt von Präsident Kibaki deutlich skeptisch. Sie fragen, wie der PRSP-Prozess gestaltet werden muss, damit er wirklich zur Armutsbekämpfung beiträgt. Bisher jedenfalls tut er es ihrer Meinung nach nicht. Kinderrechtsorganisationen betonen, dass ohne eine wesentlich verbesserte Partizipation der Zivilgesellschaft und ohne eine deutlichere Armutsorientierung der kenianischen Strategiepapiere der PRSP-Prozess überflüssig ist.



Aus ihrer skeptischen Einschätzung ziehen Kinderrechtsorganisationen unterschiedliche Konsequenzen. So unterstrich der Vertreter einer Kinderrechtsorganisation, der sich im Februar 2005 besonders kritisch zum kenianischen PRSP-Prozess geäußert hatte, dass er grundsätzlich das Instrument PRSP positiv einschätzt, dass aber eine kinderrechtliche Qualifizierung des PRSP-Prozesses unabdingbar ist.

Andere Kinderrechtsorganisationen sehen kaum Möglichkeiten, den PRSP-Prozess unter den gegenwärtigen politischen Rahmenbedingungen Kenias so zu verbessern, dass er zur Bekämpfung von Kinderarmut beitragen kann. Sie meinen, dass dies allein schon die verbreitete Korruption verhindert. Ein Vertreter einer Kinderrechtsorganisation, der nach eigenen Angaben besonders viel Zeit und Energie in die Mitwirkung am PRSP-Prozess investiert hat, war angesichts des seiner Auffassung nach geringen Nutzens des PRSP-Prozesses für konkrete Armutsbekämpfung so enttäuscht, dass er denselben für unwiderruflich „tot“ hielt...

Sambia: Pragmatische Haltung

In Sambia haben die meisten zivilgesellschaftlichen Organisationen ein pragmatisches Verhältnis zum PRSP entwickelt. Sie nutzen die Möglichkeiten, die sich ihnen durch den PRSP-Prozess eröffnen – etwa durch eine Zusammenarbeit mit der Regierung bei der Überwachung der Umsetzung des PRSPs. Sie verweisen auf die Möglichkeit, Ergebnisse von Planungsprozessen zu beeinflussen. Sie betonen, dass es ihnen gelungen ist, einen großen Teil der zivilgesellschaftlichen Vorstellungen im PRSP zu verankern. Dies gilt ihnen als Vorbild für andere Planungsprozesse. Zugleich wahren sie durch eigenes und regierungsunabhängiges Monitoring ihre Unabhängigkeit. Ihre kritische Begleitung der Haushaltspolitik der Regierung bezieht sich auf den gesamten Staatshaushalt und beschränkt sich nicht auf jene Haushaltsstellen, die unmittelbar der Umsetzung des PRSPs dienen.

In ihrer Bildungs- und Aufklärungsarbeit informieren sie über Ziele, Strukturen und Verfahren des PRSP-Prozesses, wobei im Zentrum die Information über die Rechte des Einzelnen steht – seien es politische, seien es wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen sind aber weit davon entfernt, in ihrer Arbeit einen zu großen Akzent auf die Mitwirkung im PRSP-Prozess zu legen. So konzentriert sich das führende zivilgesellschaftliche Netzwerk Civil Society for Poverty Reduction (CSPR) keinesfalls auf den PRSP-Prozess, auch wenn es CSPR geschickt versteht, seine Arbeit wie zum Beispiel die Erstellung von Beiträgen zur Armutsberichterstattung mit dem PRSP-Prozess zu verknüpfen.

Eine grundsätzliche oder gar theoretische Auseinandersetzung über die künftige zivilgesellschaftliche Haltung zum PRSP-Prozess scheint es nicht zu geben. Deutlich sind die Vorbehalte gegenüber dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank. Zugleich wird realistisch anerkannt, dass es zur Zusammenarbeit mit den Internationalen Finanzinstitutionen keine Alternative gibt.

Hinter diesem Grundkonsens gibt es durchaus unterschiedliche Einschätzungen. Während einige Organisationen wie zum Beispiel das sambische Jugendparlament oder Operation Young Vote Interesse an einer Mitwirkung bei der Erarbeitung des Anfang 2006 fälligen PRSP II angemeldet haben, halten andere das PRSP eher für „tot“. Doch unbeschadet ihrer im Einzelnen unterschiedlichen Einschätzung scheinen die meisten zivilgesellschaftlichen Organisationen unter Einschluss von Kinderrechtsorganisationen bereit zu sein, auch künftig am PRSP-Prozess mitzuwirken. Das Netzwerk Children in Need Network wird seine Mitarbeit, da es künftig eher mehr Wert auf Lobbyarbeit als bisher legen will, mindestens so intensiv wie bisher fortführen.

Insgesamt spiegelt dieser Befund das widersprüchliche Bild, das sich bei der Analyse des sambischen PRSP-Prozesses ergab.



6.2 Politische Rahmenbedingungen wirken einer kinderrechtlichen Qualifizierung der PRSP-Prozesse entgegen

Einer kinderrechtlichen Qualifizierung von PRSP-Prozessen stehen in Äthiopien, Kenia und Sambia wie in vielen anderen Ländern auch eine Reihe struktureller Hemmnisse entgegen, zu denen zum Beispiel Demokratie- und übliche Vollzugsdefizite gehören.

Hinzu kommen länderspezifische Faktoren, die eine kinderrechtliche Qualifizierung der PRSP-Prozesse erschweren: Die äthiopische Regierung steht einer Menschenrechtsarbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen außerordentlich kritisch gegenüber, und das gilt erst recht für Advocacybemühungen zur Durchsetzung der Rechte des Kindes. In Kenia wird die Haltung zivilgesellschaftlicher Organisationen zum PRSP-Prozess überlagert von der grundsätzlichen Kritik an der NARC-Regierung. In Sambia erweisen sich vor allem das Vorherrschen von Umsetzungsdefiziten und das Nicht-Einlösen menschenrechtlicher Grundsätze als Hemmnis.

In nahezu allen Ländern, die Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung vorgelegt haben, gibt es strukturelle Erschwernisse für eine demokratische und effiziente Gestaltung - und damit auch für eine kinderrechtliche Qualifizierung - der PRSP-Prozesse: Die jungen Demokratien sind keinesfalls gesichert, Regierungen neigen zu undemokratischen Handlungen, Strukturen der Machtkontrolle sind nur unzureichend ausgeprägt. Vollzugsdefizite bei der Umsetzung politischer Strategiepapiere sind weit verbreitet. Informelle Strukturen – von der informellen Wirtschaft bis zu den informellen Siedlungen, den Slums also – bilden Hürden für zentrale und demokratische Planungsprozesse. Die Transport- und Kommunikationsmöglichkeiten zwischen den Hauptstädten und ländlichen Gebieten sind nur schwach entwickelt.

Solche Hemmnisse für eine demokratische und effiziente Gestaltung von PRSP-Prozessen sind auch in Äthiopien, Kenia und Sambia deutlich ausgeprägt. Mit ihnen müssen auch alle Versuche rechnen, diese Prozesse kinderrechtlich zu qualifizieren. Hinzu kommen länderspezifische Rahmenbedingungen für eine künftige Qualifizierung der PRSP-Prozesse.

Äthiopien: Kein Klima zur Förderung der allgemeinen Menschen- und der Kinderrechte

Zivilgesellschaftliche Organisationen unter Einschluss von Kinderrechtsorganisationen sehen sich latent von der äthiopischen Regierung bedroht. Sie werfen ihr vor, die Gesellschaft kontrollieren zu wollen. Sie machen deutlich, dass die Regierung eine widersprüchliche Haltung gegenüber Nichtregierungsorganisationen einnimmt. Einerseits erwartet sie von ihnen namhafte Beiträge zur Bekämpfung von Armut. Unter anderem erhofft sich die Regierung von zivilgesellschaftlichen Organisationen, dass sie ausländische finanzielle Unterstützung für konkrete Projektarbeit mobilisieren. Andererseits schätzt die Regierung eine politische Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen nicht.

Kinderrechtsorganisationen, die einen dezidiert kinderrechtlichen Ansatz verfolgen, fühlen sich bedroht. Denn die äthiopische Regierung wittert generell hinter jedem Menschenrechtsansatz eine oppositionelle Haltung. Allerdings hat sich diesbezüglich die Situation etwas entspannt, so jedenfalls die Einschätzung eines Vertreters einer Kinderrechtsorganisation. Er berichtet, dass es noch vor einigen Jahren nahezu unmöglich war, über Menschenrechte zu reden und zum Beispiel darauf zu verweisen, dass auch Straßenkinder Rechte haben. Dies ist seiner Auffassung nach inzwischen etwas besser geworden.

Dennoch nennen Kinderrechtsorganisationen einige Beispiele dafür, dass die äthiopische Regierung trotz dieser Verbesserung noch immer keine ernsthaften Anstrengungen zur Verwirklichung der Rechte des Kindes unternimmt:

- Schon vor vielen Jahren ist das Übereinkommen über die Rechte des Kindes in lokale Sprachen übersetzt worden. Doch diese Übersetzungen wurden nie veröffentlicht.
- Die Regierung hat keine Initiativen zu Straßenkindern oder zu Kinderarbeit gestartet.





Kenia
Foto: Alexandra Höner

- Die staatlichen Strukturen zur Umsetzung der Kinder- und Jugendpolitik sind gänzlich unzureichend mit Ressourcen ausgestattet. So soll das Arbeitsministerium die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention koordinieren, hat aber hierfür keine eigenen Haushaltsmittel.
- Politische Planungspapiere werden von ausländischen Beratern geschrieben und nicht umgesetzt. Sie dienen – wie der im Jahre 2004 verabschiedete Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der Beschlüsse der UN-Sondergeneralversammlung über Kinder im Jahre 2002 – vor allem als Nachweis des guten Willens gegenüber der internationalen Gebergemeinschaft.

Mit ihrer Kritik an der menschenrechtlichen Haltung der Regierung deuten diese Kinderrechtsorganisationen zugleich ihre (allerdings nicht ausformulierte) Skepsis an, dass sich diese Haltung der Regierung kurzfristig ändern kann.

Angesichts dieser politischen Rahmenbedingungen ist es unabdingbar, dass die äthiopische Regierung zu einer aktiven Menschenrechtspolitik und zu einer strukturierten Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft bereit ist. Ohne eine solche Bereitschaft aber wird es nicht möglich sein, den äthiopischen PRSP-Prozess so zu qualifizieren, dass er zur Bekämpfung von Armut unter Einschluss von Kinderarmut taugt.

Kenia: Enttäuschte Hoffnungen

In Kenia ist die Bereitschaft zivilgesellschaftlicher Organisationen zur Mitwirkung an staatlichen Planungsprozessen grundsätzlich ins Wanken geraten – und dies gilt ausdrücklich auch für Kinderrechtsorganisationen. Setzten sie anfänglich große Hoffnungen in die im Dezember 2002 gewählte NARC-Regierung, sind sie jetzt von dieser Regierung deutlich enttäuscht. Viele zivilgesellschaftliche Organisationen werfen der Regierung Korruption und Unfähigkeit vor. Offen wird von der Notwendigkeit eines Rücktrittes der Regierung gesprochen. Eine solche grundsätzliche Kritik bedeutet zugleich, dass viele zivilgesellschaftliche Organisationen gegenwärtig nicht zu einer Zusammenarbeit mit der NARC-Regierung bereit sind. Mit Verbitterung erinnern sie daran, dass der erste PRSP-Prozess demokratischer als der zweite gewesen sei, obgleich er noch von der autokratischen Regierung unter Daniel arap Moi verantwortet wurde.



Die Schärfe der politischen Kritik von Kinderrechtsorganisationen erklärt sich auch dadurch, dass es in der kenianischen Zivilgesellschaft (im Gegensatz zu Äthiopien) ein gut entwickeltes Bewusstsein für die Menschenrechte im Allgemeinen und für die Rechte des Kindes im Besonderen gibt. Dies gilt selbst für den mittleren Regierungsapparat und einige der Sektorpapiere zu Kindern und Jugendlichen. So heißt es im Entwurf der kenianischen National Youth Policy von 2003: "Kenians in the age bracket of 30 years and below constitute about 75% of the country's population, forming the largest source of human resource. However, they have remained on the periphery of the country's affairs and their status has not been accorded due recognition. They have been excluded from designing, planning and implementing programmes and policies that affect them" (Kenya NYP [2003], S. 4). Auch wenn hier noch 30jährige zu den Jugendlichen gezählt werden, bezieht diese Passage Jugendliche unter 18 Jahren mit ein und ist daher in unserem Zusammenhang von Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund empfinden es Kinderrechtsorganisationen besonders schmerzhaft, dass ausgerechnet die von ihnen ursprünglich begrüßte NARC-Regierung – abgesehen von der frühen Einführung kostenloser Grundbildung – wenig zur Stärkung der Rechte des Kindes getan hat. Mehr noch, Kinderrechtsorganisationen werfen einzelnen Regierungsmitgliedern vor, die Rechte des Kindes zu missachten, etwa durch eine Beteiligung am Adoptionshandel.

Solche Vorwürfe – deren Richtigkeit an dieser Stelle nicht überprüft werden kann – zeigen, dass viele Kinderrechtsorganisationen die gegenwärtige Regierung ablehnen. Dies aber bedeutet, dass ihre Entscheidung über eine eventuelle künftige Mitwirkung am PRSP-Prozess wesentlich abhängt von ihrer Einschätzung der allgemeinen politischen Situation. Daher auch darf die verbreitete Skepsis hinsichtlich der Möglichkeiten, mithilfe des PRSP-Prozesses Kinderarmut zu bekämpfen, nicht vorrangig als Ablehnung des Instrumentes PRSP gedeutet werden. Diese Beobachtung ist erstens ein deutlicher Hinweis auf die Notwendigkeit von „good governance“ als Voraussetzung für eine kinderrechtliche Qualifizierung von PRSP-Prozessen. Zweitens unterstreicht sie, dass die Frage nach kinderrechtlichen Potentialen von PRSP-Prozessen nicht losgelöst von einer Bewertung des politischen Kontextes beantwortet werden kann.

Sambia: Konkrete Kritik

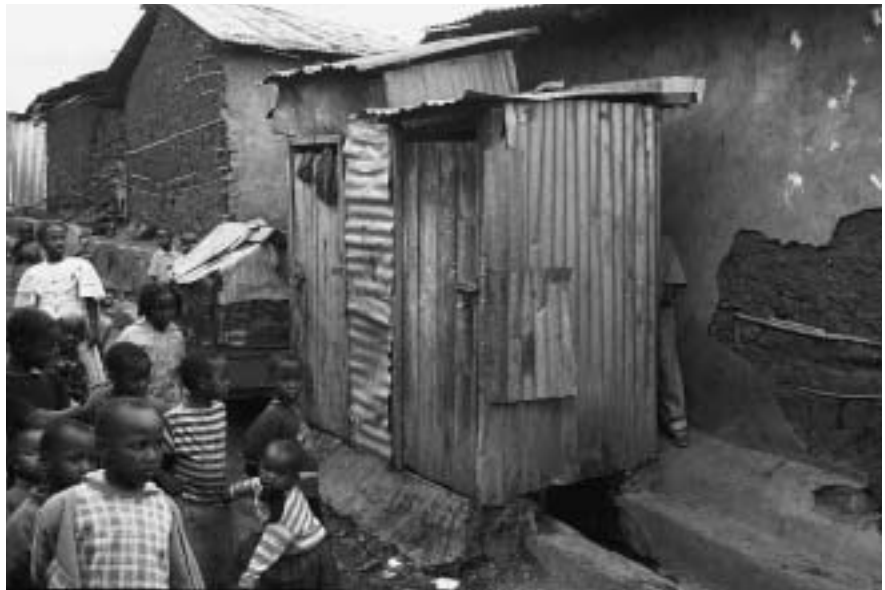
Der sambische PRSP-Prozess spiegelt die ambivalenten politischen Rahmenbedingungen des Landes.

- Sie kennzeichnen zum Beispiel die Menschenrechtslage. Einerseits gibt es in der Zivilgesellschaft und im Staatsapparat ein klares Menschenrechtsbewusstsein, das sich auch auf die Rechte des Kindes bezieht. So nennt die Verfassung einklagbare bürgerliche und politische Rechte, die auch für Kinder und Jugendliche gelten. Die Regierung führt nach Aussagen von Kinderrechtsorganisationen eine Kampagne zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention an. Sektorpolitiken zu Kindern und Jugendlichen sowie Gesetzesvorhaben (etwa die Novellierung des Employment of Young Person's and Children's Act) zeigen kinderrechtliche Bezüge.

Andererseits sind politisch opponierende Nichtregierungsorganisationen in Gefahr, verboten zu werden. So wurde im November SACCORD (Southern African Centre for the Constructive Resolution of Disputes) aus dem staatlichen Register zugelassener Nichtregierungsorganisationen gestrichen. Kinderrechtliche Vorhaben werden nicht umgesetzt. Regierungsmitglieder zeigen kein Verständnis für die Rechte des Kindes, so der Bildungsminister, der im November 2004 bestritt, dass es ein Recht auf Bildung gebe. Diese Äußerung ist für Kinderrechtsorganisationen ein Beispiel für das mangelhafte Interesse der Regierung an einer Verwirklichung der Rechte des Kindes.

- Einerseits gibt es Sambia mehrere offizielle politische Strategiepapiere, deren Inhalt von zivilgesellschaftlichen Organisationen begrüßt wird. Andererseits beklagen zivilgesellschaftliche Organisationen beträchtliche Umsetzungsdefizite. Die für die Umsetzung von Strategiepa-





Kenia
Foto: Alexandra Höner

pieren zuständigen Regierungsstellen und Behörden sind nach Ansicht zivilgesellschaftlicher Organisationen nicht ausreichend mit Ressourcen ausgestattet.

Solche konkrete zivilgesellschaftliche Kritik führt aber in Sambia in der Regel nicht zu einer grundsätzlichen Ablehnung der Regierung, dies verhindert auch die in Sambia verbreitete Neigung zu einer Konsenskultur, die sich zum Beispiel darin ausdrückt, bestimmte Interessen eher mithilfe von Lobbyarbeit innerhalb des Regierungsapparates als durch öffentliche Kritik an der Regierung durchzusetzen. Allerdings hat diese Konsenskultur in jüngster Zeit deutliche Risse bekommen. Dennoch ist die grundsätzliche zivilgesellschaftliche Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der Regierung ein deutlicher Hinweis auf gute Chancen einer auch kinderrechtlichen Qualifizierung des PRSP-Prozesses, sind doch weder wie in Äthiopien ein tiefes Misstrauen gegen den Staatsapparat noch wie in Kenia eine politische Ablehnung der Regierung zu überwinden.

6.3 Fehlende Kohärenz politischer Planungsprozesse erschwert eine kinderrechtliche Qualifizierung der PRSP-Prozesse

Zeitgleich mit oder in zeitlicher Nähe zu den PRSP-Prozessen fanden weitere politische Planungsprozesse, Gesetzgebungsverfahren, Verfassungsrevisionen u.ä. statt, die alle auch von Relevanz für die Bekämpfung von Kinderarmut und die Verwirklichung der Rechte des Kindes waren und die Aufmerksamkeit von Kinderrechtsorganisationen erforderten, aber nicht mit PRSP-Prozessen verknüpft wurden.

Schon allein dies verhinderte, dass die PRSP-Prozesse kinderrechtliche Vorstellungen, Zielvorgaben und Programme aus anderen politischen Planungsprozessen aufgriffen. Außerdem wurden die PRSPs deshalb zumindest im Blick auf die Bekämpfung von Kinderarmut ihrem Anspruch nicht gerecht, die Kohärenz politischer Planungsprozesse zu stärken. Nicht zuletzt überforderte die notwendige zeitgleiche Mitwirkung in mehreren Prozessen die personellen Ressourcen von Kinderrechtsorganisationen.

Vor diesem Hintergrund ist eine deutliche Verbesserung der Kohärenz politischer Planungsprozesse, die Kinder und Jugendliche betreffen, und ihre Verknüpfung mit den PRSP-Prozessen eine unabdingbare Voraussetzung zur künftigen kinderrechtlichen Qualifizierung der PRSP-Prozesse.



Äthiopien

In Äthiopien werden die Erarbeitung, die Zielvorstellungen und die Umsetzung von politischen Rahmenplänen, die sich mit Kindern und Jugendlichen beschäftigen, nicht mit dem PRSP-Prozess verknüpft. Zum Beispiel hatten das *United Nations Development Programme (UNDP)* und der United Nations Population Fund im Jahre 2002 gemeinsam mit dem äthiopischen Finanzministerium einen Rahmenplan zur *Länderzusammenarbeit mit Äthiopien* entwickelt, der kinderrechtliche Vorgaben enthielt. So sollten die Rechte des Kindes und die Partizipation von Jugendlichen an politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen gestärkt werden. Dieser Rahmenplan war bereits drei Monate vor Fertigstellung des PRSPs vorgelegt worden, fand aber in diesem keine Berücksichtigung.

Ein zweites Beispiel ist die Erarbeitung des umfangreichen National Plan for Action „A world fit for children“ unter der Federführung des Ministry of Labor and Social Affairs, der im Juni 2004 veröffentlicht wurde. Noch im Februar 2005 aber gab es seitens der Regierung keine Überlegungen, diesen Aktionsplan für die bevorstehende Erarbeitung des zweiten PRSP fruchtbar zu machen.

Dieses unverbundene Nebeneinander der Erarbeitung politischer Rahmenpläne und Strategiepapiere verhindert eine Kohärenz der Kinder- und Jugendpolitik. Vor allem bedeutet der Umstand, dass der PRSP-Prozess kinderrechtliche Ansätze anderer Planungsprozesse nicht aufgreift, dass das PRSP zumindest im Blick auf die Bekämpfung von Kinderarmut und Jugendarbeitslosigkeit nicht dem Anspruch gerecht werden kann, Planungsprozesse zur Steigerung der Effizienz zusammen zu führen. Dies steht einer kinderrechtlichen Qualifizierung des PRSP-Prozesses entgegen.

Kenia

In Kenia fanden und finden zeitgleich mit den PRSP-Prozessen, aber ohne Verbindung mit denselben eine ganze Reihe weiterer politischer Planungsprozesse, Gesetzgebungsverfahren u.ä. statt. Einige davon seien genannt:

- Konsultationsprozess zur Erarbeitung einer neuen Verfassung,
- Erarbeitung eines zivilgesellschaftlichen Schattenberichtes zum ersten Staatenbericht zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention,
- Erarbeitung des Children's Act,
- Entwurf der Education Bill,
- Erstellung eines Masterplan on Education and Training,
- Erarbeitung eines National Education for All Plan of Action und
- Erarbeitung eines Education Sector Plan.

Alle diese Prozesse sind von beträchtlicher kinderrechtlicher Bedeutung. Sie wurden und werden aber nicht mit den PRSP-Prozessen verknüpft. Die im Rahmen dieser Prozesse entwickelten kinderrechtlichen Vorstellungen flossen in die kenianischen Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung nicht ein. Auch dies verhinderte eine kinderrechtliche Qualifizierung der PRSPs. Schon allein deshalb ist es unabdingbar, künftig zumindest ansatzweise eine Kohärenz politischer Planungsprozesse zu erreichen.

Hinzu kommt, dass alle aufgeführten Prozesse ein Engagement von Kinderrechtsorganisationen notwendig machten. Positionen mussten erarbeitet, Lobbyarbeit vorangetrieben, in den zahlreich entstandenen Gremien mitgewirkt werden. Dies überforderte die personellen Ressourcen von Kinderrechtsorganisationen. Da schließlich die Mitwirkung an einigen dieser Prozesse Erfolg versprechender war und ist als ein Engagement im Rahmen des PRSP-Prozesses, verloren Kinderrechtsorganisationen auch deshalb ihr Interesse am (zweiten) PRSP-Prozess.

Eine kinderrechtliche Qualifizierung des PRSP-Prozesses ist aber ohne aktive Mitwirkung von Kinderrechtsorganisationen nicht denkbar. Dies ist ein weiterer Grund für die Notwendigkeit, Pla-



nungsprozesse so aufeinander abzustimmen, dass ein ineffizientes Nebeneinander gleichzeitiger Prozesse ebenso vermieden werden wie unvollständige Partizipationsformen, die keine Mitwirkung an politischen Entscheidungsprozessen erlauben.

Sambia

Ähnliche Probleme gibt es in Sambia. Dort wird die aus dem Jahre 1994 stammende National Youth Policy neu gefasst. Doch die einschlägigen Überlegungen und Prozesse sind nicht mit dem PRSP-Prozess verbunden. Auch ist bisher nicht vorgesehen, die Erarbeitung einer Jugendpolitik mit der Erarbeitung des zweiten sambischen PRSPs zu verbinden. Die Diskussion des Entwurfes eines Education Act ist bisher von der Regierung noch nicht in Verbindung mit Strategiediskussionen zur Armutsbekämpfung gebracht worden. Hier setzt die Kritik von Kinderrechtsorganisationen an, die vor allem hoffen, dass das neue Gesetz das Recht auf Bildung festschreibt und hieraus bei der Erarbeitung des zweiten sambischen PRSP Konsequenzen gezogen werden.

Angesichts dieses Nebeneinanders von Prozessen legen einige zivilgesellschaftliche Organisationen mehr Wert auf eine Mitwirkung bei Planungsprozessen, die ihre eigene Arbeit unmittelbar berühren, als auf eine kritische Begleitung des PRSP-Prozesses. So beziehen sich einige Kinderrechts- und Jugendorganisationen nicht vorrangig auf das PRSP – für einige von ihnen ist zum Beispiel eine Beteiligung an der Erarbeitung der neuen National Youth Policy wichtiger.

6.4 Zivilgesellschaftliche Rahmenbedingungen für eine künftige kinderrechtliche Qualifizierung der PRSP-Prozesse

Trotz ihrer Einsicht in die Notwendigkeit einer Intensivierung von Advocacy und Lobbyarbeit konnten Kinderrechtsorganisationen in Äthiopien, Kenia und Sambia aufgrund fehlender finanzieller und personeller Ressourcen bisher keine ausreichenden praktischen Konsequenzen ziehen. Vor allem lokale Organisationen haben kaum die Möglichkeit, sich auf nationaler Ebene in PRSP-Prozesse einzubringen.

In allen drei Ländern ist es erforderlich, die bisherige Förderung der Selbstorganisationen von Kindern und Jugendlichen auszuweiten, damit sich diese – sofern sie dies wünschen – besser als bisher in die PRSP-Prozesse einbringen können.

In Äthiopien wird eine künftige zivilgesellschaftliche Qualifizierung des PRSP-Prozesses erschwert durch den Umstand, dass die zivilgesellschaftliche Unterstützung für menschen- und kinderrechtliche Arbeit unzureichend ist. In Kenia ist die Zusammenarbeit der (auch) von Kinderrechtsorganisationen gebildeten Netzwerke ausbaubar, dies kann die Effizienz von Bestrebungen verstärken, den PRSP-Prozess besser als bisher für die Verwirklichung der Rechte des Kindes zu nutzen. In Sambia entwickelten (politische) Jugendorganisationen bisher kaum konkrete Forderungen, wie der PRSP-Prozess beitragen soll zur Bekämpfung von Jugendarmut und Jugendarbeitslosigkeit.

Kinderrechtsorganisationen berichten, dass es in Äthiopien, Kenia und Sambia (wie in den meisten Ländern, die Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung vorlegten) eine Reihe struktureller Schwierigkeiten gibt, die eine (künftige) kinderrechtliche Qualifizierung der PRSP-Prozesse erschweren:

Vor allem in entlegenen ländlichen Regionen haben lokale zivilgesellschaftliche Organisationen unter Einschluss von Kinderrechtsorganisationen oft keine oder nur geringe Kenntnisse über den PRSP-Prozess. Hinzu kommt, dass sich lokale Kinderrechtsorganisationen (angesichts ihrer knappen Ressourcen und des Ausmaßes von Armut zwangsläufig) häufig auf Projekte konzentrieren müssen und nur rudimentär zu einer Lobbyarbeit in der Lage sind, die den unmittelbaren Bedarf ihrer Projektarbeit übersteigt. Daher ist es unabdingbar, lokale und regionale Kinderrechtsorganisationen (auch) im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit so mit Ressourcen auszustatten, dass sie sich (sofern sie dies wünschen) besser als bisher in PRSP-Prozesse (und auch sonst in offizielle politische Planungsprozesse) einbringen können.



Auch nationale Kinderrechtsorganisationen fühlen sich angesichts der nicht zu bewältigenden Fülle von Aufgaben überfordert. Zwar sahen sie in den letzten Jahren in allen drei Ländern die Notwendigkeit, Lobbyarbeit und Advocacy deutlich auszuweiten, da es ihrer Ansicht nach je länger desto weniger ausreichend ist, sich allein auf Projektarbeit zu konzentrieren. Für eine entsprechende Ausweitung ihrer Aktivitäten fehlen ihnen aber die erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen. Sie bereit zu stellen, ist eine vordringliche Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit, da sich erforderliche Mittel kaum in den Ländern selbst werden mobilisieren lassen.

Für eine kinderrechtliche Qualifikation von PRSP-Prozessen ist es unabdingbar, dass die wirtschaftspolitischen Strategien der PRSPs so gestaltet werden, dass sie soweit möglich zur Bekämpfung von Kinderarmut und Jugendarbeitslosigkeit beitragen. In allen drei untersuchten Ländern haben aber die Kinderrechtsorganisationen nicht einmal ansatzweise kindbezogene wirtschaftspolitische Vorschläge entwickelt. Ihnen fehlen Ressourcen und Strukturen, um dies zu tun. Hier besteht nach Selbsteinschätzung einiger Organisationen erheblicher Qualifizierungsbedarf.

Sofern sie an den Anhörungen im Rahmen der PRSP-Prozesse teilnahmen, sprachen Kinder und Jugendliche in Äthiopien und Kenia keine strukturellen Fragen an (dies gilt zum Teil auch für lokale Kinderrechtsorganisationen). Hierzu waren sie schon allein deshalb nicht in der Lage, weil sie so sehr mit drängenden Alltags- und Überlebensfragen beschäftigt waren, dass „abstraktere“ Fragen (etwa nach den Ursachen ihrer Armut) nicht in ihren Horizont kommen konnten. Sollen sich Kinder und Jugendliche besser in PRSP-Prozesse einbringen können, sind daher Formen ihrer Beteiligung zu entwickeln, die es ihnen erlauben, ihre unmittelbare alltägliche Not so einzubringen, dass dadurch Licht auf strukturelle Zusammenhänge fällt.

Zu diesen in allen drei Ländern mehr oder weniger anzutreffenden Erschwernissen kommen länderspezifische hinzu.

Äthiopien

Eine künftige kinderrechtliche Qualifizierung des PRSP-Prozesses wird in Äthiopien schon allein dadurch erschwert, dass es bisher nur verhältnismäßig wenige zivilgesellschaftliche Organisationen gibt, die ihren Schwerpunkt auf politische Menschenrechtsarbeit legen und bemüht sind, das unterentwickelte Bewusstsein der Zivilgesellschaft und des Staates für die Bedeutung der Menschenrechte zu stärken. Dies erschwert die Kinderrechtsarbeit der wenigen Organisationen, die einen ausgesprochen kinderrechtlichen Ansatz verfolgen, da sie nicht auf eine vorbehaltlose Unterstützung ihrer Arbeit durch die Zivilgesellschaft hoffen können.

Hinzu kommt, dass der zivilgesellschaftliche Dachverband CRDA nach Ansicht eines Vertreters einer Kinderrechtsorganisation bis vor kurzem keinen Schwerpunkt auf kinderrechtliche Fragen legte, obgleich zu ihm auch Kinderrechtsorganisationen gehören. Dies scheint sich allerdings seit der Gründung des CRDA-Forums zu Kindern und Jugendlichen im Jahre 2004 zu ändern. Inzwischen gehören fast 60 Organisationen diesem Forum an.

Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit so weit als möglich Menschen- und Kinderrechtsarbeit zu ermutigen und zu fördern.

Selbstorganisationen von Kindern und Jugendlichen sind erst im Entstehen, zum Zeitpunkt der Erarbeitung des PRSPs hat es nach Angaben von Kinderrechtsorganisationen nur eine „children led organization“ gegeben. Die Förderung der Selbstorganisationen ist daher notwendig, sollen diese sich besser als bisher in den PRSP-Prozess einbringen können.





Sambia
Foto: Christoph Engel

Kenia

Im Gegensatz zu Äthiopien gibt es in Kenia eine Vielzahl von Kinderrechtsorganisationen, die grundsätzlich auch politische Aktivitäten zur Verwirklichung der Rechte des Kindes durchführen. Hinsichtlich einer künftigen kinderrechtlichen Qualifizierung des PRSP-Prozesses ergeben sich aber – zusätzlich zu der generell festzustellenden Unterausstattung mit Ressourcen – zwei Probleme:

Erstens sind die Kinderrechtsorganisationen mehrfach vernetzt. Diese Netzwerke sind zwar durch wechselseitige Mitgliedschaften teilweise miteinander verzahnt, arbeiten aber in der Praxis zumindest nebeneinander. Ein Vertreter einer Kinderrechtsorganisation behauptete im Februar 2005, dass sie bei der Einwerbung ausländischer finanzieller Unterstützung miteinander konkurrieren. Sollte dies zutreffen, wäre es zur Steigerung der Effizienz kinderrechtlicher Arbeit erforderlich, zivilgesellschaftliche Kräfte stärker zu bündeln.

Zweitens bleibt offen, ob und in welchem Maße Kinderrechtsorganisationen aktiv zum PRSP-Prozess beitragen wollen. Jeweilige Entscheidungen sind von privaten, staatlichen und internationalen Gebern zu respektieren.

Landesweite Selbstorganisationen von Kindern und Jugendlichen gab es zwar zu Beginn des ersten PRSP-Prozesses kaum, inzwischen entwickelt sich aber zumindest eine jugendpolitische Szene, die zu einer kinderrechtlichen Qualifizierung des PRSP-Prozesses beitragen könnte. Allerdings hat sie diesem bisher kaum Beachtung geschenkt. Weiter ist strittig, welche politische Bedeutung Selbstorganisationen von Jugendlichen haben beziehungsweise in naher Zukunft entwickeln können. So bezeichnete ein Vertreter einer Kinderrechtsorganisation den keniani-



schen Zweig des Youth Employment Network (YES) als schwach. Dies gilt in jedem Falle für Selbstorganisationen von Kindern. Ein Kinder- und Jugendparlament gibt es nicht. (Die National Children's Assembly trat nur einmal – im Jahr 2000 – zusammen.) Trotz solcher Defizite sind in Kenia die Voraussetzungen günstig, um Selbstorganisationen von Kindern und Jugendlichen so zu stärken, dass sie ihre Anliegen und Vorstellungen besser als bisher wie in offizielle politische Planungsprozesse im Allgemeinen so in den PRSP-Prozess im Besonderen einbringen können, sofern sie dies wollen. Auch wird der Auf- und Ausbau von Selbstorganisation bereits im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit gefördert. Doch erstens ist diese Förderung nicht ausreichend und zweitens ist es erforderlich, stärker als bisher auf den Aufbau belastbarer Kooperationsstrukturen zu achten.

Sambia

In Sambia sind die zivilgesellschaftlichen Voraussetzungen für eine kinderrechtliche Qualifizierung des PRSP-Prozesses verhältnismäßig günstig. In der überaus lebendigen zivilgesellschaftlichen Landschaft Sambias gibt es viele lokale, regionale und nationale Kinderrechtsorganisationen. Das große Netzwerk Children in Need Network (CHIN) zählt zu seinen Aufgaben ausdrücklich auch kinderrechtliche Lobbyarbeit und Advocacy. Hierzu fehlen ihm aber finanzielle und personelle Ressourcen. Entsprechendes gilt erst recht für die Mehrzahl seiner vorwiegend lokalen Mitgliedsorganisationen.

Selbstorganisationen von Jugendlichen und ansatzweise von Kindern werden im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit gefördert. Jugendzeitschriften und das Internet werden zur Vernetzung dieser Organisationen genutzt. Die Mitwirkung am PRSP-Prozess ist bisher jedoch kein Schwerpunkt dieser Organisationen. Hinzu kommt, dass sich Jugendorganisationen unter Einschluss der (allerdings nach Aussagen von Kinderrechtsorganisationen schwachen) National Youth Constitutional Assembly auf Advocacy zur Durchsetzung bürgerlicher Jugendrechte (zum Beispiel Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen) konzentrierten und kaum konkrete Forderungen zu sozioökonomischen Strukturfragen entwickelten. Daher ist es erforderlich, (politische) Jugendorganisationen besonders zu unterstützen, wenn diese (im Rahmen der allerdings begrenzten Möglichkeiten von Jugendorganisationen) wirtschafts- und sozialpolitische Vorstellungen entwickeln und diese in den PRSP-Prozess einbringen wollen.

6.5 Grundsätzliche Voraussetzungen für eine kinderrechtliche Qualifizierung von PRSP-Prozesse. Eine kurze Zusammenfassung

Zu den Voraussetzungen für eine kinderrechtliche Qualifizierung von PRSP-Prozessen gehört die Bereitschaft von Kinderrechtsorganisationen, sich an diesen Prozessen zu beteiligen. Die diesbezüglichen Aussichten sind nicht einfach abzuschätzen: In Sambia sind Kinderrechtsorganisationen tendenziell zu einer Mitwirkung an PRSP-Prozessen bereit, in Äthiopien und Kenia überwiegen kritische Skepsis bis Ablehnung. Allerdings erklärt sich diese skeptische bis negative Einstellung von Kinderrechtsorganisationen zu PRSP-Prozessen zumindest teilweise durch die grundsätzliche Kritik dieser Organisationen an den Regierungen ihrer Länder. Daher ist es durchaus offen, ob Kinderrechtsorganisationen, die zum Zeitpunkt ihrer Befragung durch den Autor dieser Studie im Februar 2005 eher kein Interesse an einer künftigen Mitwirkung ausdrückten, ihre Haltung dann ändern würden, wenn sich die politischen Rahmenbedingungen aus ihrer Sicht verbessern sollten.

Dieser offene Sachverhalt ist ein Beispiel dafür, dass es nicht möglich ist, die Erfolgsaussichten für eine kinderrechtliche Qualifizierung von PRSP-Prozessen losgelöst von den politischen und sonstigen Rahmenbedingungen eines Landes abzuschätzen. Für die bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit bedeutet dies erstens, dass es auch von diesen Rahmenbedingungen abhängt, ob und in welchem Maße die Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen von PRSP-Prozessen durchgeführt werden kann. Dies gilt in besonderem Maße für die Entwicklungsfinanzierung. Zweitens ist es je nach Land in unterschiedlichem Maße notwendig, die Unterstüt-



zung einer kinderrechtlichen (und sonstigen) Qualifizierung von PRSP-Prozessen zu verknüpfen mit der Ermutigung von Regierungen zu „good governance“ und zu einer aktiven Menschenrechtspolitik unter Einschluss einer nachhaltigen Verwirklichung der Rechte des Kindes.

Des Weiteren sind die Chancen für eine kinderrechtliche Qualifizierung von PRSP-Prozessen auch davon abhängig, ob und in welchem Maße es gelingt, in und mit diesen Prozessen die vielen anderen politischen Planungsprozesse, Sektorpapiere und Gesetzesvorhaben, die für die Verwirklichung der Rechte des Kindes unter Einschluss der Bekämpfung von Kinderarmut und Jugendarbeitslosigkeit bedeutsam sind, zu verknüpfen. Geschieht dies nicht, ist sehr genau zu prüfen, ob die Entwicklungszusammenarbeit den PRSP-Prozessen jene herausragende Bedeutung zuweisen soll, die sie laut Weltbank und Internationalem Währungsfonds haben sollen.

Schließlich ist es für eine Weiterentwicklung von PRSP-Prozessen im Sinne der Rechte des Kindes unabdingbar, Kinderrechtsorganisationen und in besonderem Maße Selbstorganisationen von Kindern und Jugendlichen so zu unterstützen, dass sie besser als bisher in der Lage sind, Möglichkeiten zivilgesellschaftlicher Partizipation an PRSP-Prozessen wahrzunehmen. Hierzu gehören eine bessere finanzielle und personelle Ausstattung dieser Organisationen, eine Stärkung effizienter Kooperationsstrukturen und ganz allgemein die vorrangige Förderung von politischer Menschen- und Kinderrechtsarbeit.



7. Forderungen

Die folgenden Forderungen fußen auf den Beobachtungen, die in dieser Fallstudie zusammengetragen wurden. Sie ergänzen die Forderungen der Studie „Poverty Reduction Strategy Papers – blind to the rights of the (working) child?“ von 2004. Auf eine Wiederholung der seinerzeitigen Forderungen wird an dieser Stelle verzichtet, daher sei auf sie ausdrücklich verwiesen.

(1) **Allgemeine Forderungen zur kinderrechtlichen Qualifizierung von PRSP-Prozessen**

(1.1) **Anforderungen an den Inhalt von PRSPs**

- (1.1.1) Strategien zur Armutsbekämpfung müssen einen Schwerpunkt auf die Bekämpfung von Kinderarmut und die vollständige Umsetzung des UN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes legen. Sie müssen darauf zielen, ein kinderfreundliches wirtschaftliches und soziales Umfeld zu schaffen, da dieses eine Hauptbedingung für eine nachhaltige Verbesserung der sozialen Entwicklung ist.
- (1.1.2) Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung müssen mögliche Auswirkungen makroökonomischer Szenarien auf Kinder und Jugendliche diskutieren. Sie müssen der Frage nachgehen, wie makroökonomische Strategien und Politiken zu einer Verringerung der weit verbreiteten Kinderarmut einschließlich der wirtschaftlichen Ausbeutung von Kindern beitragen können und wie sie menschenwürdige Arbeitsplätze für Jugendliche schaffen können.
- (1.1.3) Makroökonomische Strategien als Schlüsselemente von PRSPs müssen in Übereinstimmung mit den spezifischen allgemeinen Bedingungen und Erfordernissen einer informellen Ökonomie definiert werden und dabei berücksichtigen, dass etwa die Hälfte der Bevölkerung jünger als 18 Jahre ist. Deshalb müssen Strategien, Programme und Maßnahmen zur Förderung des formellen privaten Sektors und zur Entwicklung der physischen Infrastruktur (Straßennetz, Energieversorgung usw.) so gestaltet werden, dass die größtmöglichen positiven direkten und indirekten Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche, die in informellen wirtschaftlichen Zusammenhängen leben und arbeiten, gesichert sind. Weiter sind besondere Strategien und Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Bedingungen und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der informellen Ökonomie erforderlich. Außerdem müssen PRSPs demographischen Herausforderungen für Volkswirtschaften von Gesellschaften gerecht werden, in denen die arbeitende erwachsene Bevölkerung bei weitem kleiner ist als die Gruppen junger Menschen unter 18, invalider Erwachsener und alter Menschen zusammen.
- (1.1.4) PRSPs müssen ein "children's budget" präsentieren.



(1.2) Forderungen zur Partizipation von Kindern, Jugendlichen und Kinderrechtsorganisationen

- (1.2.1) PRSP-Prozesse müssen die Erfahrungen und Fähigkeiten von Kindern und Jugendlichen nutzen, die am besten die Dimensionen von Kinderarbeit kennen. Kinder und Jugendliche entwickeln ihre eigenen Überlebensstrategien. Sie bilden ihre eigenen Organisationen und Netzwerke zur Selbsthilfe und für die politische Aktion. Deshalb ist eine wirkungsvolle Partizipation von Kindern und Jugendlichen, von Organisationen, die von Jugendlichen geleitet werden, und von Kinderrechtsorganisationen unbedingt erforderlich. Nur so können angemessene Strategien zur Reduzierung von Kinderarmut identifiziert und definiert werden, um die wirtschaftliche Ausbeutung von Kindern zu überwinden und um menschenwürdige Arbeitsplätze für Jugendliche zu schaffen.
- (1.2.2) Kinder, Jugendliche und entsprechende Organisationen müssen nicht nur eine aktive Rolle bei der Erarbeitung von PRSPs und bei der Festlegung wirtschaftlicher Strategien und Politiken spielen, sondern auch bei der Umsetzung der PRSPs und bei der Überwachung von Prozessen. Ihre Beteiligung am Monitoring hilft zu gewährleisten, dass geplante Strategien und Maßnahmen in einer angemessenen Weise durchgeführt werden, die mittel- und langfristige positive Auswirkungen garantiert.

(1.3) Kohärenz politischer Planungsprozesse

Eine weitere Grundvoraussetzung dafür, dass PRSP-Prozesse nachhaltig zur Bekämpfung von Kinderarmut beitragen können, ist ihre Verknüpfung mit anderen für die Verwirklichung der Rechte des Kindes relevanten politischen Planungsprozessen und Gesetzesvorhaben. So sollte zum Beispiel die Vorbereitung und Durchführung von PRSPs mit der Entwicklung und Umsetzung eines Nationalen Aktionsplanes (NAP) im Gefolge der Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen über Kinder (2002) verknüpft werden. Die Kinder- beziehungsweise Jugendpolitik eines Landes und damit zusammenhängende Maßnahmen eines NAPs sollten vom PRSP aufgegriffen werden.

(1.4) Richtlinien zur Erarbeitung und Umsetzung von PRSPs

Zur Umsetzung der in den Abschnitten 1.1 und 1.2 genannten Forderungen ist es erforderlich, dass die Richtlinien des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank zur Erarbeitung und Umsetzung von PRSPs und zur Bewertung von PRSP-Prozessen im Sinne dieser Forderungen ergänzt werden.

(2) Forderungen hinsichtlich der Gestaltung der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit

- (2.1) Da nicht davon ausgegangen werden kann, dass PRSP-Prozesse in jedem Falle kinderrechtlichen Anforderungen in ausreichendem Maße genügen, ist es nicht angemessen, grundsätzlich und undifferenziert die gesamte Entwicklungszusammenarbeit und –finanzierung im Rahmen der PRSP-Prozesse durchzuführen. Vielmehr muss unter Berücksichtigung der jeweiligen Rahmenbedingungen eines Landes geprüft werden, ob und in welchem Maße der PRSP-Prozess dieses Landes als Instrument zur Verwirklichung der Rechte des Kindes taugt oder ob es möglich ist, ihn in kinderrechtlicher Perspektive zu qualifizieren. Ist dies nicht zu erwarten, darf in keinem Falle die gesamte „donor assistance“ im Rahmen des PRSP-Prozesses durchgeführt werden.



- (2.2) Grundvoraussetzungen für eine kinderrechtliche Qualifizierung von PRSP-Prozessen sind eine gute Regierungsführung („good governance“) und die grundsätzliche Bereitschaft von Regierungen, Menschen- und Kinderrechte zu stärken. Sind diese Voraussetzungen nicht oder nur gänzlich unzureichend gegeben, muss davon ausgegangen werden, dass es ohne Veränderung der politischen Rahmenbedingungen nicht möglich ist, PRSP-Prozesse so zu gestalten, dass sie zur Verwirklichung der Rechte des Kindes beitragen. In solchen Fällen muss die bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit auch Wege jenseits der PRSP-Prozesse zur Bekämpfung von Kinderarmut und Jugendarbeitslosigkeit suchen. Zugleich ist es im Interesse einer kinderrechtlichen Qualifizierung von PRSP-Prozessen unabdingbar, Regierungen zu „good governance“ und zu Maßnahmen zur Verwirklichung der Menschen- unter Einschluss der Kinderrechte zu ermutigen.
- (2.3) Da Kinderrechtsorganisationen und – sofern vorhanden und ausreichend entwickelt – Selbstorganisationen von Kindern und vor allem Jugendlichen am besten beurteilen können, in welchem Maße der PRSP-Prozess eines Landes zur Bekämpfung von Kinderarmut und Jugendarbeitslosigkeit taugt, sind deren Einschätzungen bei der Bewertung eines PRSP-Prozesses im Rahmen der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit zu beachten.
- (2.4) Angesichts der beträchtlichen Bedeutung von Kinderrechtsorganisationen und Selbstorganisationen von Kindern und Jugendlichen für eine kinderrechtliche Qualifizierung von PRSP-Prozessen ist es erforderlich, diese Organisationen beim Aufbau geeigneter Strukturen für Advocacy und Lobbyarbeit zu unterstützen. Dies muss die Förderung effizienter Vernetzungsstrukturen einschließen.

(3) Anforderungen an Kinderrechtsorganisationen und Hilfswerke in den Industrieländern

- (3.1) Kinderrechtsorganisationen in Äthiopien, Kenia und Sambia erwarten von Kinderrechtsorganisationen und Hilfswerken in den Industrieländern eine Ausweitung ihrer Lobbyarbeit zur kinderrechtlichen Qualifizierung von PRSP-Prozessen. Sie sollten sich dafür einsetzen, dass der Internationale Währungsfonds und die Weltbank sich dieser Fragestellung widmen. Hierbei empfiehlt sich ein international koordiniertes Vorgehen in Kooperation mit dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes.

In diesem Sinne müssen sich Kinderrechtsorganisationen und Hilfswerke auch dafür einsetzen, dass die Parlamente und Regierungen ihrer Länder - und im Falle Europas das Europäische Parlament und die Europäische Kommission - Initiativen zur kinderrechtlichen Qualifizierung von PRSP-Prozessen ergreifen.

- (3.2) Kinderrechtsorganisationen und Hilfswerke in Industrieländern sollten darauf drängen, dass der Internationale Währungsfonds und die Weltbank bei ihrer Evaluierung von PRSP-Prozessen stärker als bisher die Erfahrungen und Einschätzungen von Kinderrechtsorganisationen und Selbstorganisationen von Kindern und Jugendlichen berücksichtigen. Hierfür sind belastbare Kommunikations- und Kooperationsstrukturen und adäquate Formen zu entwickeln.
- (3.3) Kinderrechtsorganisationen in Äthiopien, Kenia und Sambia sehen es als notwendig an, ihre Lobby- und Advocacy-Aktivitäten auszuweiten. Sie hoffen, dass Hilfswerke und Kinderrechtsorganisationen in Industrieländern sie dabei stärker als bisher unterstützen. Dies könnte u.a. durch eine engere Abstimmung und gegenseitige Information über geplante Aktionen erfolgen. Außerdem würde eine Verankerung dieses Arbeitsbereichs in der Projekt- und Programmarbeit dieses Anliegen befördern.
- (3.4) Kinderrechtsorganisationen und Hilfswerke sollten noch umfassender als bisher Selbstorganisationen von Kindern und Jugendlichen fördern und sie – sofern von



ihnen gewünscht – bei ihrer Mitwirkung an PRSP-Prozessen unterstützen. Daher sollte geprüft werden, ob die Hilfswerke einen Kinderrechteansatz (child rights approach) einführen, sofern er nicht schon Grundlage ihrer Arbeit bildet, um Partizipationsprozesse grundsätzlich zu unterstützen. Wichtige Bausteine in diesem Zusammenhang sind die Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, vor allem im Partnerbereich, sowie die Erstellung von kinder- und jugendfreundlichen Informationsmaterialien (child-friendly versions), u.a. zu den PRSPs.

- (3.5) Für die Überprüfung der PRSP-Prozesse (Monitoring) durch die Zivilgesellschaft müssen entsprechende Voraussetzungen geschaffen werden. Dies gilt auch für andere politische Prozesse, zum Beispiel bei der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention. Kinderrechtsorganisationen und Selbstorganisationen von Kindern und Jugendlichen sollten in die Lage versetzt werden, sich daran zu beteiligen. Gute Kenntnisse der Strukturen, Abläufe und vor allem der Inhalte sind hierfür unabdingbar. Dies erfordert jedoch entsprechende Ressourcen personeller wie finanzieller Art sowie eine Qualifizierung. Schulungen in Advocacy, Kenntnisse in Netzwerkbildung sowie Erfahrungsaustausch innerhalb des Landes und über die Landesgrenzen hinweg sind notwendige Schritte in diese Richtung. Hilfswerke sollten diesen Prozess fördern, unterstützen und eventuell auch begleiten.



8. Anhang

8.1 Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner

Sambia und Simbabwe (November 2004)

Mulima Kufekisa Akapelwa, Catholic Centre for Justice, Development and Peace, Lusaka

Mambo Chiluwe, Children in Need Network (CHIN), Lusaka

Magret Grottenthaler, NGO Support Programme, ded, Lusaka

Fr. Peter Henriot S.J., Jesuit Center for Theological Reflection, Lusaka

Emmanuel Kamwi (Hauptgesprächspartner), Nomsa Ingwe, Mildred Siawensa, Betty Mongi, Muha (Vorname vermutlich falsch geschrieben) Twemba, National Youth Constitutional Assembly, Lusaka

Christoph Müller, Educational Scientist, gtz, Lusaka

Peter K. Munene, African Network for the Prevention and Protection Against Child Abuse and Neglect (ANPPCAN), Lusaka

Besinati P. Mpepo, Civil Society for Poverty Reduction (CSPR), Lusaka

Birgitte K. Poulsen, Chief Technical Adviser, ILO/IPEC Capacity Building Programme for Anglophone Africa (CBP), Lusaka

Robert K. Salati, Operation Young Vote, Lusaka

Godfridah Sumaili, Jesus Cares Ministries, Commissioner Human Rights (zugleich stellvertretende Vorsitzende CHIN), Lusaka

Dr. Martina Beckmann, Ecumenical Support Services, The Ecumenical Centre, Harare

Moreblessings Chidaushe, African Forum & Network on Debt & Development, Harare

Jonah K. Gokova, Ecumenical Support Services, The Ecumenical Centre, Harare

Nachilala Nkombo, Coordinator – Africa Region Women & Youth Programs, American Friends Service Committee, Harare

Kenia (Februar 2005)

Bwibo Adieri, Director, Social Services Delivery, National Council of Churches of Kenya

Mr Mwirigi Bikuri, Child Labour Programme, Ms Wambui Njuguna, Director of Programmes und Peter Munene, African Network for the Prevention and Protection Against Child Abuse and Neglect (ANPPCAN)

Victor Burihabwa, Africa Representative, Kindernothilfe



Jeffrey Maganya, The Child's Rights Advisory and Legal Centre (CRADLE)

David Msihala, Small Town Development Programme, GTZ

Irene Mureithi, Executive Director, Child Welfare Society of Kenya

Dr. Philista Onyango, African Network for the Prevention and Protection Against Child Abuse and Neglect (ANPPCAN)

Aloys Opiyo, Executive Director, Undugu Society of Kenya

Prof. Edward O. Oyugi, Co-ordinator, Social Development Network (SODNET) und Odour Ong'wen, Country Director Southern and Eastern African Trade, Information and Negotiations Institute, zugleich Social Development Network, bis 2003 Chairperson des National NGO Council

eine Sozialarbeiterin und ein Lehrer in Kibera, Projekt der Undugu Society

Joyce Waititu, Country Programme Coordinator, und Miriam W. Gachago, Senior Programme Officer, International Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC)

Ruth M. Wangare, Regional Manager, Kenya Alliance for Advancement of Children (KAAC)

Äthiopien (Februar 2005)

Samsun Birhanu Abebe, Children and Youth Forum Coordinator, Christian Relief and Development Association (CRDA)

Daniel Bekele, Manager, Policy Research Department, action aid Ethiopia

Christian Caspar, NGO Programme Head, ded

Amakelew Cherkosie, Co-Director und Tedla G/ Mariam, Co-Director, Forum on Street Children – Ethiopia

Albert Eiden, Kindernothilfe Äthiopien

Berhanu Geleto, General Manager, Rift Valley Children and Women Development Association

Yabowork Haile, Area Programme Manager, Poverty Action Network of Civil Society (PAN/E) und Agency for Co-operation and Research in Development (ACORD)

Bekele Mosisa, Director, Facilitator for Change Ethiopia

Stefan van der Swaluw, Programming, und Elizabeth Mekonnen, Senior Technical Officer, The African Child Policy Forum

Hein Winnubst, First Secretary, Development Cooperation, Embassy of the Federal Republic of Germany

sowie fünfzehn weitere Partner der Kindernothilfe anlässlich eines Vortrages von Klaus Heidel



8.2 Literaturverzeichnis

Allgemeine Titel zu PRSPs wurden nicht aufgenommen.

Offizielle PRSP-Dokumente

(chronologische Ordnung)

World Bank (o.D.): Poverty Reduction Strategy Sourcebook. Volume I: Core Techniques and Cross-Cutting Issues; Volume 2: Macro and Sectoral Issues, Washington.
(<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/sourcons.htm#intro>)

Äthiopien

Federal Democratic Republic of Ethiopia (FDRE), Ministry of Finance and Economic Development (MOFED) (2002): Ethiopia: Sustainable Development and Poverty Reduction Program, Addis Ababa.

International Monetary Fund and International Development Association (2002): Ethiopia. Joint Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper, Washington.

Ministry of Finance and Economic Development (2003): Ethiopia. Sustainable Development and Poverty Reduction Program (SDPRP). Annual Progress Report (2002/2003), Addis Ababa.

International Monetary Fund and International Development Association (2004): Ethiopia. Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report. Joint Staff Assessment, Washington.

Kenia

International Monetary Fund and the International Development Association (2000): Republic of Kenya. Assessment of the Interim Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP), o.O. [Washington]

Republic of Kenya (2001/2002): Poverty Reduction Strategy Paper for the Period 2001 – 2004. Prepared by the People and Government of Kenya, Nairobi.

Republic of Kenya, Ministry of Home Affairs, Heritage and Sports (2002): Kenya National Youth Policy 2002, final draft.

International Monetary Fund and the International Development Association (2002): Republic of Kenya. Joint Staff Assessment of the Economic Recovery Strategy Preparation Status Report, Washington.

International Monetary Fund and the International Development Association (2004): Republic of Kenya. Joint Staff Assessment of the Economic Recovery Strategy, o.O. [Washington]

Republic of Kenya (2003): Status Report on Preparatory Activities and Way Forward for the Economic Recovery Strategy (ERS) for Kenya, o.O. [Nairobi]

International Monetary Fund and the International Development Association (2003): Republic of Kenya. Joint Staff Assessment of the Economic Recovery Strategy Preparation Status Report, Washington.

Republic of Kenya, Ministry of Gender, Sports, Culture & Social Services (2003): Kenya National Youth Policy 2003, Nairobi.



Republic of Kenya, Ministry of Planning and National Development (2003): Kenya. Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation 2003 – 2007. Prepared by the Government of Kenya, Nairobi.

Republic of Kenya, Ministry of Planning and National Development (2004): Investment Programme for the Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation 2003 – 2007. Prepared by the Government of Kenya, Nairobi.

Sambia

Zambia, Ministry of Finance and National Planning (2002): Zambia Poverty Reduction Strategy Paper 2002-2004, Lusaka.

International Monetary Fund, International Development Association (2002): Zambia. Poverty Reduction Strategy Paper. Joint Staff Assessment, [o.O.].

Zambia, Ministry of Finance and National Planning (2004): First PRSP Implementation Progress Report January 2002 – June 2003, Lusaka.

International Monetary Fund and the International Development Association (2004): Zambia. Poverty Reduction Strategy Paper – Progress Report. Joint Staff Assessment, [o.O.].)

Studien und Materialien

(alphabetische Ordnung)

[o.V.] (2003): Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation 2003 – 2007. Implications for Children. The views of the children's sector, [o.O.].

[o.V.] (2004): Draft Report of the Regional Workshop for SADC Informal Traders 11-12 February [2004], Harare: "Sustainable Livelihoods and Economic Development Through Trade. Make Trade Work for the People and the Environment, let the poor set the Agenda [unveröff. Mskr.].

African Forum and Network on Debt and Development (2003): A Critical Analysis of the Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs). Process and Outcomes: The Case of Kenya, Harare.

African Forum and Network on Debt and Development (2003): A Critical Analysis of the Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs). Process and Outcomes: The Case of Zambia, Harare.

African Forum and Network on Debt and Development et al. (2003): Perspective Papers on Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) 2003, Harare.

African Network for the Prevention and Protection Against Child Abuse and Neglect (ANPPCAN), Regional Office (2005): Childwatch. The Quarterly Magazine of ANPPCAN, January 2005, Nairobi.

African Network for the Prevention and Protection Against Child Abuse and Neglect (ANPPCAN), Regional Office (2004): 2003 Annual Report, Nairobi.

Awori, A. and Atema, J. (2001): Making of a Country Poverty Reduction Strategy Paper. The Case of Kenya, [Mskr.].

Belshaw, Deryke and Coyle, Erin (2001): Poverty Reduction in Ethiopia and the Role of NGOs: Qualitative Studies of Selected Projects. Report of a Consultancy Assignment carried out by the Overseas Development Institute, London, on behalf of the Christian Relief and Development Association, Addis Ababa.



- Bijlmakers, Leon (2003):** Process and Impact of the PRSP in Ethiopia. A case study commissioned by Wemos, [o.O].
- Christian Relief and Development Association (2001):** Proceedings of the Workshop on Non-Governmental Organizations and Sectoral Development. Children and Youth Panel [Mskr., Internet: <http://www.crdaethiopia.org/PRSP>]
- Christian Relief and Development Association (2001):** Proceedings of the Workshop on Non-Governmental Organizations and Sectoral Development. Education Panel [Mskr., Internet: <http://www.crdaethiopia.org/PRSP>]
- Christian Relief and Development Association (2002):** NGO's Perspective on PRSP for Ethiopia, Addis Ababa.)
- Civil Society for Poverty Reduction (2001):** Poverty Reduction Strategy Paper for Zambia. A Civil Society Perspective. Executive Summary, [o.O.].
- Civil Society for Poverty Reduction (2002):** The Path Away from Poverty. An Easy Look at Zambia's Poverty Reduction Strategy Paper 2002-2004, Lusaka.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (2003):** Leitfaden zur Orientierung der GTZ-Arbeit an Poverty Reduction Strategy Papers, MDGs und dem Aktionsprogramm 2015, Eschborn.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (2004):** National Monitoring of Sustainable Poverty Reduction Strategies/PRSPs, Volume 2: Country Study Kenya, Eschborn.
- Economic Commission for Africa (2002):** Second Meeting of the African Learning Group on the Poverty Reduction Strategy Papers, 18-21 November 2002, Brussels, Belgium. The PRSP Process in Kenya, [o.O.].
- Egulu, Lawrence (2004):** Trade Union Participation in the PRSP Process, Washington (=The World Bank, Social Protection Discussion Paper Series 0417)
- Fiedler-Conradi, Sabine (2003):** Civil Society in Zambia. Study Conducted to Inform a Focal Area Strategy Paper "Strengthening Civil Society in Zambia". Commissioned by the German Development Service (DED), Lusaka/Munich. [unveröff. Maskr.]
- Folscher, Alta (2004):** The Design, Process and Achievements of Zambia's Poverty Reduction Strategy Paper. Report prepared for DIFD Zambia, Oxford.
- International Council on National Youth Policy (2002):** Report. First Session of the ICNYP Council, United Nations Office, Vienna, Austria, 17- 18 January 2002.
- Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis, Social Sector Division (2003):** Costs and Benefits of Eliminating Child Labour in Kenya, Nairobi (=KIPPRA Working Paper No. 10).
- Kiringai, Jane and Manda, Damiano Kulundu (2002):** The PRSP Process in Kenya. Second Meeting of the African Learning Group on the Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP-LG), [Mskr.].
- Link, Christoph (2004):** Youth: a new discovery. African society is rich in young people, yet youth remains a great unknown, in: Akzente special (2004) S. 5-9).
- Manda, K. Damiano et al. (2003):** Costs and Benefits of Eliminating Child Labour in Kenya. KIPPRA Working Paper No. 10, Nairobi.
- Matabishi, Martin (2004):** PRP Implementation and Performance, Impact on National Development, Constraints, Challenges and Way Forward, [o.O.]
- McKinley, Terry (2004):** Overview of UNDP's Support to Poverty Reduction Strategies [unveröff. Mschr.]



Mpepo, Besinati (2003): Civil Society Engagement in Zambia's Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Process – Bringing on Board the Voices of the Poor. Commissioned by: GTZ and BMZ (erstellt für den Regional Workshop: Engendering PRSP's in Africa, December 1-3, 2003, Nairobi, Kenya).

Mwinga, Mwene (2002): Civil Society and the Poverty Reduction Strategy Process in Zambia. Prepared for KEPA (Service Centre for Development Corporation), [o.O.].

National Children in Need Network (2001): Bridging The Gap: Analysis of Law and Policy on CNSP, Nairobi.

National Council of NGOs, actionaid Kenya, Institute of Economic Affairs (2003): Consultative Group Meeting Nairobi, 24-25 November 2003. Civil Society Position Paper "A Pro-People Development Agenda for Kenya", [o.O.].

Newsletter of the ADEA Working Group on Non-formal Education (2005): Special issue: NFE Initiatives in Kenya – Challenges and Achievements, Bern/Hamburg (ADEA: Association for the Development of Education in Africa)

O'Malley, Kate (2004): Children and Young People Participating in PRSP processes. Lessons from Save the Children's experiences, London.

Onyango, Philista et al. (2001): The Effects of Social Policy Changes on Adolescents at Risk of Violence, Nairobi.

Poverty Action Network Ethiopia (PANE) (2005): Recommendations to the Second Annual Progress Report (APR) (2003/2004) of Sustainable Development and Poverty Reduction Program (SDPRP), [o.O.].

Republic of Kenya, Ministry of Local Government/German Technical Cooperation (2004): Guidelines for Upgrading of Informal Settlements. Based on Minimum Intervention Approach, Nairobi.

Robinson, Shirley (2003): Children First In the Poverty Battle! A Review of Poverty Reduction Strategy Papers in the Southern African Region – from a Child Rights Perspective,

Save the Children Sweden (2004): Children and the Budget in Zambia, [o.O.].

Save the Children Sweden, idasa, ABS (2003): Zambia's Commitment to Children's Rights. The Budget Perspektive, [o.O.].

SNV/Kenya and GTZ PROSYR (2002): The Story of Children Living and Working on the Streets of Nairobi, Nairobi.

United Nations, Committee on the Rights of the Child (2003): Consideration of Reports Submitted by States Parties und Article 44 of the Convention. Concluding observations: Zambia. CRC/C/15/Add.206, 2 July 2003.

United Nations, Committee on the Rights of the Child (2003): General Comment No. 5 (2003): General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6), [o.O.].

United Nations, Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund (2002): Second Country Cooperation Framework for Ethiopia (2002-2006), Geneva.

