

Die DAC-Leitlinien **Armuts- bekämpfung**

INTERNATIONALE ENTWICKLUNG



Die DAC-Leitlinien

Armutsbekämpfung



ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

Gemäß Artikel I des am 14. Dezember 1960 in Paris unterzeichneten und am 30. September 1961 in Kraft getretenen Übereinkommens fördert die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) eine Politik, die darauf gerichtet ist:

- in den Mitgliedstaaten unter Wahrung der finanziellen Stabilität eine optimale Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigung sowie einen steigenden Lebensstandard zu erreichen und dadurch zur Entwicklung der Weltwirtschaft beizutragen;
- in den Mitglied- und Nichtmitgliedstaaten, die in wirtschaftlicher Entwicklung begriffen sind, zu einem gesunden wirtschaftlichen Wachstum beizutragen, und
- im Einklang mit internationalen Verpflichtungen auf multilateraler und nichtdiskriminierender Grundlage zur Ausweitung des Welthandels beizutragen.

Die Gründungsmitglieder der OECD sind: Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, Türkei, Vereinigtes Königreich und Vereinigte Staaten. Folgende Staaten wurden zu den nachstehend genannten Daten Mitglieder der OECD: Japan (28. April 1964), Finnland (28. Januar 1969), Australien (7. Juni 1971), Neuseeland (29. Mai 1973), Mexiko (18. Mai 1994), die Tschechische Republik (21. Dezember 1995), Ungarn (7. Mai 1996), Polen (22. November 1996), Korea (12. Dezember 1996) und die Slowakische Republik (14. Dezember 2000). Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften nimmt an den Tätigkeiten der OECD teil (Artikel 13 des Übereinkommens über die OECD).

Die OECD bedient sich zur Erreichung ihrer Ziele einer Reihe von Fachausschüssen, darunter des Ausschusses für Entwicklungshilfe, dessen Mitglieder sich zum Ziel gesetzt haben, den Gesamtbetrag der Leistungen an die Entwicklungsländer zu steigern und den Nutzeffekt der geleisteten Hilfe zu erhöhen. Zu diesem Zweck überprüfen die Ausschussmitglieder in regelmäßigen Abständen gemeinsam Höhe und Art ihrer Beiträge zu den bilateralen und multilateralen Entwicklungshilfeprogrammen und konsultieren einander über alle sonstigen einschlägigen Gesichtspunkte ihrer Entwicklungshilfepolitik.

Die Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe sind: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

Originalfassungen veröffentlicht unter dem Titel:

POVERTY REDUCTION – *The DAC Guidelines*
LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ – *Les lignes directrices du CAD*

© Photo : AusAID, Paul Herbert, Australia.

© OECD 2001

Genehmigungen zum Nachdruck von Teilen dieses Werks für nichtkommerzielle Zwecke oder zur Verwendung im Unterricht sind einzuholen beim Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, Frankreich, tel: (33-1) 44 07 47 70, fax: (33-1) 46 34 67 19. Dies gilt für alle Länder mit Ausnahme der Vereinigten Staaten, wo das Copyright Clearance Center Inc. (CCC), Customer Service, tel: (508) 750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA oder CCC online: www.copyright.com die entsprechenden Genehmigungen erteilt. Alle sonstigen Anträge auf Überlassung von Nachdruck- oder Übersetzungsrechten für das gesamte Dokument oder Teile davon sind zu richten an: OECD Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, Frankreich.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN | 7 |
| BEWÄLTIGUNG EINER GLOBALEN HERAUSFORDERUNG: WELTWEITE ARMUTSBEKÄMPFUNG AUF PARTNERSCHAFTSBASIS | |
| Grundsaterklärung anlässlich der Jahrestagung des Ausschusses für Entwicklungshilfe auf Ministerebene zur Bekräftigung der DAC-Leitlinien über die Armutsbekämpfung, Paris, 25.-26. April 2001 | 9 |
| ZUSAMMENFASSUNG | 15 |
| Verwirklichung der globalen Ziele zur Armutsbekämpfung: Aufruf zum Handeln | 15 |
| Umsetzung der DAC-Strategie für das 21. Jahrhundert | 16 |
| Gemeinsame Konzepte und Strategien, um das Problem der Armut besser zu verstehen und dagegen anzugehen..... | 17 |
| Schaffung wirksamer Partnerschaften zur Armutsminderung | 21 |
| Rahmenkonzepte und Instrumente für die Länderplanung | 26 |
| Politikkohärenz ist wichtig | 29 |
| Veränderung unserer Denk- und Handlungsweisen | 30 |
| Erreichung der Ziele, die wir uns gesetzt haben | 33 |
| ALLGEMEINE EINFÜHRUNG | 35 |
| Armut als globales Problem | 35 |
| Bekräftigung des Engagements aller internationalen Instanzen für die Armutsbekämpfung | 36 |
| Überblick über die DAC-Leitlinien für die Armutsbekämpfung | 37 |
| Sinn und Zweck der Leitlinien | 38 |
| Umgang mit den Leitlinien | 40 |
| 1. KONZEPTE UND METHODEN | 43 |
| Einführung | 43 |
| Was ist Armut? | 43 |
| Bedeutungserweiterung des Begriffs Armut | 43 |
| Definition der Armut: wichtigste Dimensionen | 44 |
| Zusammenhänge zwischen Armut, Fragen der Gleichstellung zwischen Mann und Frau und Umwelt | 46 |
| Wer sind die Armen? | 48 |
| Wie lässt sich Armut messen und beobachten? | 49 |
| Wie lässt sich die Persistenz der Armut erklären? | 51 |
| Welche Maßnahmen sind zur Bekämpfung der Armut erforderlich? | 52 |
| Armutsminderndes Wirtschaftswachstum: Stärke und Qualität | 53 |
| Stärkung der politischen Teilhabe (<i>empowerment</i>), Sicherstellung der Rechte des Einzelnen und eine auf die Armutsbekämpfung ausgerichtete Regierungsführung | 56 |
| Soziale Grundversorgung als Voraussetzung für die menschliche Entwicklung | 57 |

| | |
|---|-----|
| Menschliche Sicherheit: Verringerung der Gefährdung, bessere Bewältigung von Schocks .. | 58 |
| Systematische Einbeziehung einer geschlechtsbezogenen Sichtweise in alle Bereiche und Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau | 59 |
| Systematische Berücksichtigung des Ziels der ökologischen Nachhaltigkeit durch Strategien für eine dauerhafte Sicherung der Lebensgrundlagen | 60 |
| Schlussbetrachtungen | 61 |
| 2. AUFBAU VON PARTNERSCHAFTEN ZUR ARMUTSBEKÄMPFUNG | 67 |
| Einführung | 67 |
| Grundprinzipien für den Aufbau von Partnerschaften zur Armutsbekämpfung | 67 |
| Die Herausforderungen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit | 69 |
| Welches sind die Voraussetzungen für den Aufbau guter Partnerschaften zur Armutsbekämpfung? | 69 |
| Messung des Engagements der Partner und Bewertung der durch Partnerschaft erzielten Ergebnisse | 70 |
| Strategische Ansätze für die globale Allokation der EZ-Mittel und die Programmgestaltung ... | 73 |
| Die Notwendigkeit, den ärmsten Ländern und den Ärmsten in anderen Entwicklungsländern mehr Mittel zukommen zu lassen | 73 |
| Unterstützung geeigneter nationaler Strategien zur Armutsbekämpfung | 74 |
| Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit in unterschiedlichen Ländersituationen | 74 |
| Vorgehensweise in Problemsituationen | 77 |
| Unterstützung der Partner bei der Erarbeitung tragfähiger nationaler Armutsbekämpfungsstrategien | 78 |
| Politikdialog als zentrales Element der Interaktion zwischen den Partnern | 78 |
| Unterstützung nationaler Armutsbekämpfungsstrategien durch die EZ-Stellen | 79 |
| Stärkung der empirischen Grundlagen für Armutsbekämpfungsstrategien | 80 |
| Zusammenarbeit mit anderen Partnern | 81 |
| Unterstützung nationaler Armutsbekämpfungsstrategien durch bessere Koordinierung in der Entwicklungszusammenarbeit | 83 |
| Aktionsschwerpunkte der bilateralen EZ-Stellen | 85 |
| 3. RAHMEN UND INSTRUMENTE FÜR DIE LÄNDERPLANUNG | 87 |
| Einführung | 87 |
| In den Partnerländern entstehende strategische Rahmen | 87 |
| Länderspezifische strategische Entwicklungsrahmen | 87 |
| Vom Partnerland getragene Armutsbekämpfungsstrategien | 88 |
| Staatshaushalte und Prüfung der öffentlichen Ausgaben | 89 |
| Mittelfristige Finanzplanung | 89 |
| Länderstrategien der EZ-Stellen | 90 |
| Aktionsbereiche für eine armutsorientierte Entwicklungszusammenarbeit | 90 |
| Wichtigste Instrumente der finanziellen und technischen Zusammenarbeit | 94 |
| Programmhilfe | 94 |
| Sektorhilfe | 95 |
| Gebiets- und regionalspezifische Konzepte | 100 |
| Projekthilfe | 101 |
| Armutsorientierte Entwicklungszusammenarbeit und zielgerichtete Interventionen | 103 |
| Technische Zusammenarbeit zur Kapazitätsentwicklung | 104 |
| Instrumente spezieller Art | 106 |
| Schuldenerleichterung | 106 |
| Hilfe zur Konfliktverhütung und humanitäre Hilfe | 107 |

| | |
|--|------------|
| Unterstützung der regionalen Zusammenarbeit | 108 |
| Schlussbetrachtungen | 109 |
| 4. BEMÜHUNGEN UM POLITIKKOHÄRENZ IM DIENST DER ARMUTSBEKÄMPFUNG | 111 |
| Einführung | 111 |
| Globalisierung und Politikkohärenz | 113 |
| Wie lässt sich die Politikkohärenz verstärken? | 114 |
| Bisherige Lehren aus den Erfahrungen von OECD-Ländern | 116 |
| Politikbereiche | 119 |
| Internationaler Handel und ausländische Direktinvestitionen | 120 |
| Das internationale Finanzsystem | 122 |
| Nahrungsmittel und Landwirtschaft | 123 |
| Naturressourcen und ökologische Nachhaltigkeit | 124 |
| Soziale Anliegen | 126 |
| Governance-Fragen und Konfliktverhütung | 127 |
| ANHANG: Indikative Checkliste für Politikkohärenz im Dienst der Armutsbekämpfung | 131 |
| Warum sollten sich die Kohärenzbemühungen vorrangig am Ziel der Armutsbekämpfung orientieren? | 131 |
| Warum eine Checkliste? | 132 |
| Maßnahmen zur Gewährleistung von Politikkohärenz | 133 |
| Eine indikative Checkliste – ein den Regierungen zur Verfügung stehendes Instrument zur Unterstützung ihrer Bemühungen um Förderung der Politikkohärenz im Dienst der Armutsbekämpfung | 133 |
| 5. INSTITUTIONELLE REFORM UND ENTWICKLUNG IM DIENST VON ARMUTSBEKÄMPFUNG, PARTNERSCHAFT UND POLITIKKOHÄRENZ | 137 |
| Einführung | 137 |
| Warum wir unsere eigenen Institutionen in Frage stellen | 137 |
| Bedeutung von Definitionen und Konzepten | 138 |
| Die verschiedenen Organisationsformen optimal nutzen | 141 |
| Systematische Berücksichtigung der Armutsminderungsagenda in allen Arbeitsbereichen der EZ-Stellen | 142 |
| Aufgaben der Leitung der EZ-Stellen: Entwicklung einer Vision, Ermutigung zum Engagement und Aufbau einer dem Wandel förderlichen Organisationskultur | 144 |
| <i>Mögliche Ansatzpunkte</i> | 145 |
| Neue Instrumentarien für institutionelle Systeme und Verfahren | 145 |
| <i>Mögliche Ansatzpunkte</i> | 145 |
| Bedarf an neuen Kapazitäten und Kompetenzen | 146 |
| <i>Mögliche Ansatzpunkte</i> | 146 |
| Strukturen | 147 |
| <i>Mögliche Ansatzpunkte</i> | 148 |
| Abstimmung der Verfahren des Personalmanagements auf das Ziel der Armutsbekämpfung | 149 |
| Leistungsmanagement und Anreizsysteme | 149 |
| <i>Mögliche Ansatzpunkte</i> | 150 |
| Fort- und Weiterbildung | 151 |
| <i>Mögliche Ansatzpunkte</i> | 152 |
| Partnerschaftliche Zusammenarbeit | 152 |
| Dezentralisierung | 152 |

| | |
|---|-----|
| <i>Mögliche Ansatzpunkte</i> | 154 |
| Verringerung der Belastung der Partnerländer durch die Anforderungen der EZ-Stellen | 155 |
| <i>Mögliche Ansatzpunkte</i> | 155 |
| Verbesserung der institutionellen Kapazitäten zur Förderung der Politikkohärenz | 156 |
| <i>Mögliche Ansatzpunkte</i> | 157 |
| Schlussbetrachtungen | 157 |
| ANHANG: Die Entwicklungsziele der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen (MDG) | 159 |

Tabellen

| | |
|--|----|
| 1. Die Armutproblematik in den Griff bekommen: Ursachen, notwendige Maßnahmen und Erfolgsindikatoren | 62 |
|--|----|

Abbildungen

| | |
|--|-----|
| 1. Wechselbeziehungen zwischen den Dimensionen von Armut und Wohlergehen | 45 |
| 2. Messung der Armut auf verschiedenen Aggregatsebenen | 50 |
| 3. Schrittweise Integration des Armutsminderungsansatzes und Dezentralisierung einer EZ-Stelle | 141 |
| 4. Die fünf großen Organisationsmodelle der EZ-Stellen in den DAC-Mitgliedstaaten | 143 |

Kästen

| | |
|--|-----|
| 1. Die Notwendigkeit eines raschen armutsmindernden Wachstums | 20 |
| 2. Eine Aktionsagenda für die bilaterale Gemeinschaft | 25 |
| 3. Eine indikative Checkliste der zu berücksichtigenden Punkte für Politikkohärenz im Dienst der Armutsbekämpfung | 30 |
| 4. Konvergenz zwischen Armutsbekämpfung in ländlichen Regionen und Förderung einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung | 61 |
| 5. Praktische Empfehlungen für funktionierende Partnerschaften zur Armutsbekämpfung | 70 |
| 6. Beurteilung der Entschlossenheit der Regierung des Partnerlands, die Armut zu bekämpfen | 71 |
| 7. Beurteilung der Armutsbekämpfungsanstrengungen der EZ-Stelle | 73 |
| 8. Wie können die bilateralen EZ-Stellen ihre Zusammenarbeit mit den multilateralen Organisationen optimal gestalten | 84 |
| 9. Mögliche Vorgehensweisen für die Definition einer bilateralen armutsorientierten Länderstrategie | 91 |
| 10. Die sektorale Hilfe im Dienst der Armutsbekämpfung am Beispiel des Bildungswesens in Uganda | 99 |
| 11. Die Förderung eines den Armen zugute kommenden Gesundheitssystems | 100 |
| 12. Gewährleistung einer armutsmindernden Orientierung bei Infrastrukturprojekten | 102 |
| 13. Die Dimensionen der Politikkohärenz | 112 |
| 14. Eine indikative Checkliste der zu berücksichtigenden Punkte für Politikkohärenz im Dienst der Armutsbekämpfung | 113 |
| 15. Förderung der Politikkohärenz im Vereinigten Königreich | 117 |
| 16. Bereiche der Politikkohärenz – eine kurzgefasste Liste | 119 |
| 17. Die Dimensionen der Politikkohärenz | 132 |
| 18. Bereiche der Politikkohärenz – eine erweiterte Liste | 136 |
| 19. Ratschläge für eine erfolgreiche Dezentralisierung | 154 |

Verzeichnis der Abkürzungen

| | |
|--------------|--|
| ADI | Ausländische Direktinvestitionen |
| AIDS | Acquired Immune Deficiency Syndrome |
| BIP | Bruttoinlandsprodukt |
| BMZ | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| CCA | Common Country Assessment (Gemeinsame Länderevaluierung) |
| CDF | Comprehensive Development Framework (Umfassender Entwicklungsrahmen) |
| CIDA | Canadian International Development Agency (Kanadische Behörde für internationale Entwicklung) |
| DAC | Development Assistance Committee (Ausschuss für Entwicklungshilfe) |
| DFID | Department for International Development |
| ECG | OECD Export Credit Group (OECD-Arbeitsgruppe Exportkredite und Kreditbürgschaften) |
| EU | Europäische Union |
| GATS | General Agreement on Trade in Services (Allgemeines Abkommen über den Dienstleistungsverkehr) |
| GDI | Gender-related Development Index (Geschlechtsbezogener Entwicklungsindex) |
| GTZ | Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit |
| HDI | Human Development Index (Index der menschlichen Entwicklung) |
| HDR | Human Development Report from UNDP (UNDP-Bericht über die menschliche Entwicklung) |
| HIPC | Heavily Indebted Poor Countries (Hoch verschuldete arme Länder) |
| HIV | Human Immune Deficiency Virus (Menschlicher Immunschwächevirus) |
| HPI-1 | Human Poverty Index – Developing Countries (Index der menschlichen Armut – Entwicklungsländer) |
| HPI-2 | Human Poverty Index – OECD and Transition Countries (Index der menschlichen Armut – OECD- und Reformländer) |
| IAO | Internationale Arbeitsorganisation |
| ITC | International Trade Centre (Internationales Handelszentrum) |
| IWF | Internationaler Währungsfonds |
| KKP | Kaufkraftparität |
| LDC | Least Developed Countries (Entwicklungsländer) |
| MDG | Millennium Development Goals (Entwicklungsziele der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen) |
| NRO | Nichtregierungsorganisationen |
| NSSD | National Strategies for Sustainable Development (Nationale Strategie zur nachhaltigen Entwicklung) |
| ODA | Official Development Assistance (Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit) |
| OECD | Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| PPA | Participatory Poverty Assessment (Partizipative Armutsbilanz) |
| PRSP | Poverty Reduction Strategy Paper (Strategiepapiere zur Verringerung der Armut) |
| SIDA | Swedish International Development Co-operation Agency (Schwedische Behörde für internationale Entwicklungszusammenarbeit) |
| SWAps | Sector Wide Approaches (Sektorkonzepte) |
| TRIPS | Trade Related Intellectual Property rights (Handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum) |

| | |
|---------------|--|
| TZ | Technische Zusammenarbeit |
| UNAIDS | Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (Welt-AIDS-Programm der VN) |
| UNCTAD | United Nations Conference on Trade and Development (Handels- und Entwicklungskonferenz der VN) |
| UNDAF | United Nations Development Assistance Framework (Entwicklungshilfe-Programmrahmen der VN) |
| UNDP | United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der VN) |
| UNESCO | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur) |
| UNIFEM | United Nations Development Fund for Women (Entwicklungsfonds der VN für die Frau) |
| USAID | United States Agency for International Development (US-Behörde für internationale Entwicklung) |
| VN | Vereinte Nationen |
| WB | Weltbank |
| WHO | World Health Organisation (Weltgesundheitsorganisation) |
| WTO | World Trade Organisation (Welthandelsorganisation) |

BEWÄLTIGUNG EINER GLOBALEN HERAUSFORDERUNG: WELTWEITE ARMUTSBEKÄMPFUNG AUF PARTNERSCHAFTSBASIS

Grundsaterklärung anlässlich der Jahrestagung des Ausschusses für Entwicklungshilfe auf Ministerebene zur Bekräftigung der DAC-Leitlinien über die Armutsbekämpfung Paris, 25.-26. April 2001

Die Entwicklungsländer haben in den vergangenen 30 Jahren bemerkenswerte, wenn auch uneinheitliche Fortschritte bei der Verbesserung ihrer Lebensbedingungen erzielt, und die Entwicklungszusammenarbeit hat dazu einen bedeutenden Beitrag geleistet. Jedoch stellt die Minderung der Armut im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung nach wie vor eine große Herausforderung dar. Extreme Armut ist das schwere Los jedes vierten Bewohners der Dritten Welt. Noch immer sind Analphabetentum, Hunger und Krankheit weit verbreitet, und HIV/AIDS ist für viele Entwicklungsländer zu einer wahren Geißel geworden. Bei etwa der Hälfte der Armen handelt es sich um Kinder, die unter Entbehrungen, Mangel und Gewalt leiden – und die Mehrzahl der in Armut lebenden Erwachsenen sind Frauen. Die innerhalb der einzelnen Nationen bestehenden sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheiten stellen ein Hindernis für die nachhaltige Armutsminderung dar. Die Globalisierung eröffnet vielversprechende Möglichkeiten für die Förderung des Wachstums und die Minderung der Armut, jedoch bedarf es besonderer Anstrengungen, um zu gewährleisten, dass arme Länder und Bevölkerungsgruppen in angemessener Weise an den Chancen und Vorteilen der Globalisierung teilhaben.

Wir sind tief besorgt über das Los der in tiefster Armut lebenden Menschen. Das Schicksal der vom Leben weniger Begünstigten ist uns schon aus moralischen Gründen ein gemeinsames Anliegen; darüber hinaus sind wir der Auffassung, dass die Reduzierung der Armut und der weltweiten Ungleichheiten angesichts der davon zu erwartenden potentiellen Effekte auf die regionale und globale Sicherheit, die internationale Zusammenarbeit sowie die nachhaltige Entwicklung und Prosperität in unserem gemeinsamen Interesse liegt. Es ist an den Entwicklungsländern, die Führung zu übernehmen und wirksame nationale Strategien zur Armutsbekämpfung zu formulieren. Diese Strategien sollten im Rahmen eines integrierten länderspezifischen Entwicklungsansatzes den wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Belangen wie auch den Erfordernissen einer guten Staats- und Verwaltungsführung Rechnung tragen. Wir verpflichten uns, den Entwicklungsländern in Partnerschaft mit der Zivilgesellschaft, dem privaten Sektor und multilateralen Institutionen bei der Bewältigung dieser Herausforderung zu helfen. Wir verpflichten uns ferner, keine Mühe zu scheuen, um den Entwicklungsländern dabei zu helfen, den Herausforderungen der Globalisierung und des digitalen Zeitalters zu begegnen und HIV/AIDS sowie andere tödliche Krankheiten zu bekämpfen.

Wir bekräftigen unsere Verpflichtung zur Minderung der Armut in all ihren Aspekten und zur Realisierung der sieben Internationalen Entwicklungsziele (*International Development Goals* – IDG). Wir sehen die IDG im größeren Rahmen des in der Millenniums-Erklärung vereinbarten Katalogs von Zielen – namentlich Bekämpfung des Hungers, Versorgung mit hygienisch einwandfreiem Trinkwasser und Eindämmung von HIV/AIDS – sowie in der Perspektive des letztlich angestrebten Ziels der Beseitigung der Armut. Die Internationalen Entwicklungsziele sind vor allem darauf gerichtet, etwa bis zum Jahr 2015 die Zahl der in extremer Einkommensarmut lebenden Menschen zu halbieren, die Säuglings-, Kinder- und Müttersterblichkeit zu senken und Grundbildung sowie Zugang zu Reproduktivgesundheitsleistungen für alle zu gewährleisten; bis zum Jahr 2005 den gleichberechtigten Zugang zur Bildung für Jungen und Mädchen als einen Schritt in Richtung auf die geschlechtliche Gleichstellung und die Befähigung der Frauen zur Selbstbestimmung zu erreichen und Strategien für nachhaltige Entwicklung umzusetzen, um den Trend zur Vernichtung von Umweltressourcen umzukehren.

Wir bestätigen erneut unsere Entschlossenheit, bei der Unterstützung der von den Partnerländern unternommenen Anstrengungen zur Schaffung einer stabilen, sicheren, partizipatorischen und gerechten Gesellschaft die qualitativen Faktoren der Entwicklung zu fördern, zu denen namentlich eine wirksame, demokratische und rechenschaftspflichtige Staats- und Verwaltungsführung, der Schutz der Menschenrechte sowie die Achtung des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit gehören. Wir sind entschlossen, die nachhaltige Minderung der Armut zum zentralen Anliegen unserer Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere auf Länderebene, zu machen. Wir sind ferner entschlossen, die Kohärenz unserer Politik in allen entwicklungsrelevanten Bereichen zu verbessern, indem wir z.B. unsere Märkte stärker öffnen und Schuldenerleichterungsmaßnahmen beschleunigt umsetzen. Wir werden unsere Bemühungen um Effizienzsteigerung der EZ-Mittel und Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen zur Minderung der Armut intensivieren. Hierbei orientieren sich die meisten DAC-Mitglieder am ODA/BSP-Richtsatz von 0,7%.

Wir haben in Abstimmung mit unseren internationalen Partnern, d.h. der Weltbank, dem Internationalen Währungsfonds und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, *Leitlinien für die Armutsbekämpfung* aufgestellt. In diesen Leitlinien spiegeln sich der nach und nach entstehende internationale Konsens, ein gemeinsames Engagement sowie eine übereinstimmende Sicht der Mittel und Wege wider, wie wir den Entwicklungspartnern im Rahmen unserer Zusammenarbeit wirksamer bei der Armutsminderung helfen können. Wir bekennen uns einvernehmlich zu den folgenden Grundsätzen, die das Fundament dieser Leitlinien bilden.

Der multidimensionale Charakter der Armut

Uns allen gemeinsam ist ein weit gefasstes Verständnis von Armut und deren zahlreichen Facetten

Der Begriff Armut bezeichnet verschiedene Arten von Entbehren im Zusammenhang mit der Unfähigkeit, menschliche Grundbedürfnisse zu befriedigen, vor allem in Bezug auf den Konsum und die Sicherheit von Nahrungsmitteln, Gesundheitsversorgung, Bildung, Ausübung von Rechten, Mitsprache, Sicherheit und Würde sowie menschenwürdige Arbeit. Die

Armut muss auch aus Gründen der ökologischen Nachhaltigkeit reduziert werden. Die Minderung der geschlechtsspezifischen Ungleichheiten schließlich bildet den Schlüssel zu sämtlichen Aspekten der Armut.

Die entscheidende Bedeutung der Politikkohärenz

Wir werden danach trachten, die Politikkohärenz in Fragen der Armutsbekämpfung zu verstärken, indem wir dieses Thema in alle staatlichen Entscheidungen einbeziehen, und die notwendigen Mittel zu konzipieren, um das Ziel der Armutsminderung innerhalb unserer Regierungen wie auch in internationalen Foren zu fördern.

Zur Bekämpfung der Armut bedarf es einer stärkeren Kohärenz aller entwicklungsrelevanten staatlichen Maßnahmen. Schuldenerleichterung, Handel, Investitionen, Landwirtschaft, Umwelt, Migration, Gesundheitsforschung, Sicherheit und Waffenhandel zählen zu den politischen Schlüsselbereichen, die einen potentiell starken Einfluss auf die Armutsreduzierung haben können.

Stärke, Qualität und sozial gerechter Charakter des Wirtschaftswachstums

Wir werden die Bemühungen unserer Partner unterstützen, die auf ein nachhaltiges, den Armen zugute kommendes Wachstum, die Verringerung bestehender Ungleichheiten und die Vergrößerung ihres Anteils an den weltweiten Handels- und Investitionsströmen abzielen.

Zur Reduzierung der Armut bedarf es eines raschen und dauerhaften, den Armen zugute kommenden Wachstums. Voraussetzungen dafür sind eine gute Staats- und Verwaltungsführung, ein umsichtiges makroökonomisches Management, wettbewerbsorientierte Märkte und ein dynamischer privater Sektor, effiziente Institutionen sowie eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen. Damit das Wachstum den armen Bevölkerungsgruppen zugute kommt, muss eine gerechte Teilhabe der Armen – Männer wie Frauen – an Erzeugung und Nutzung des Wachstums gewährleistet werden. Das erfordert auch Reformen zur Verringerung der Ungleichheiten in Bezug auf die Fähigkeiten des Menschen und seinen Zugang zu Kapital und produktiven Ressourcen wie Land, Bildung und Kredit.

Die Bekämpfung der Armut setzt bei allen Partnern den entsprechenden politischen Willen voraus

Wir werden die Bemühungen der Partnerländer um Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Festlegung prioritärer Armutsminderungsziele und die Formulierung von Maßnahmen zur Verringerung von Ungleichheiten unterstützen, im Einklang mit den Anstrengungen dieser Länder zur Schaffung demokratischer Institutionen.

Bei der Armutsbekämpfung geht es um einen politischen Prozess. Er erfordert engagierte Bemühungen, um die Armen zur Selbsthilfe zu befähigen, indem ihnen die Möglichkeit gegeben wird, sich verstärkt Gehör zu verschaffen, und indem das Prinzip der demokratischen Rechenschaftspflicht gefördert wird. Strategische Partnerschaften mit reformwilligen Kräften aus Staat und Gesellschaft können einen nützlichen Beitrag zu sozialen und politischen Reformen leisten. Initiativen zur Unterstützung eines breiter angelegten Dialogs auf Länderebene und einer verstärkten Mitwirkung aller Beteiligten müssen im Einklang stehen mit den von den Partnern unternommenen Anstrengungen zur Schaffung demokratischer Institutionen.

Die Allokation der EZ-Mittel muss sich an Bedarf und Ergebnissen orientieren

Wir werden vorrangig arme Länder unterstützen, deren Regierungen sich zur Armutsbekämpfung und zur wirksamen Verwendung der EZ-Mittel verpflichtet haben, darüber hinaus aber auch gezielt den armen Bevölkerungsgruppen in Ländern helfen, in denen gravierende Probleme der Staats- und Verwaltungsführung bestehen.

Die Ressourcen der Entwicklungszusammenarbeit müssen wirksam zur Armutsminderung eingesetzt werden. Priorität gebührt dabei den Ländern der unteren Einkommensgruppe. Ein gewisses Mittelvolumen kann aber auch gezielt anderen Ländern mit einem hohen Anteil an armen Bevölkerungsgruppen gewährt werden. Ausschlaggebende Kriterien werden in diesem Fall der Grad des politischen Engagements zur Minderung der Armut und die Wirksamkeit der staatlichen Politik sein. Wichtig ist es gleichzeitig aber auch, die in Armut lebenden Menschen in Ländern mit gravierenden Problemen der Staats- und Verwaltungsführung, namentlich auch in konflikthanfälligen Ländern, zu unterstützen.

Unterstützung der Armutsminderungsstrategien unserer Partnerländer durch verschiedene Formen der Entwicklungszusammenarbeit.

Zur Unterstützung der ländereigenen Armutsminderungsstrategien und -programme werden wir verstärkt auf eine koordinierte Programm-, Sektor- und Projekthilfe zurückgreifen.

Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit werden die in den nationalen Strategien für nachhaltige Armutsreduzierung definierten Ziele und Prioritäten unterstützt, und diese Strategien sollten von den Ländern selbst getragen sowie partizipativ, umfassend und ergebnisorientiert sein. Um lokale Trägerschaft und Nachhaltigkeit zu gewährleisten, sollte die Entwicklungsgemeinschaft ihre Aktivitäten so umorientieren, dass diese nicht von den Entwicklungsstellen bestimmt werden, sondern auf Initiativen der Entwicklungsländer selbst zurückgehen, um so Raum für Partnerschaften auf der Basis einer integrierten Programm-, Projekt- und Sektorhilfe zu schaffen. Um die Umsetzung der von unseren Partnerländern verfolgten Strategien zu unterstützen, sollten prioritär Ressourcen für den Kapazitätsaufbau, institutionelle Reformen sowie die breite Teilhabe lokaler Partner bereitgestellt werden.

Größere Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit durch besseres Management

Wir werden uns nach besten Kräften bemühen, Zusammenarbeit zu praktizieren, unsere Verwaltungsaufgaben soweit wie möglich zu vereinfachen und unsere Konzepte und Aktionen mit denen unserer Partner abzustimmen.

Eine wirksame Entwicklungszusammenarbeit setzt eine bessere EZ-Koordinierung durch Kooperation, Durchführung gemeinsamer Aktivitäten und die Bündelung von Qualifikationen und Ressourcen voraus. Die DAC-Mitglieder können – unter Beibehaltung hoher Standards in Bezug auf Rechenschaftspflicht und Transparenz – ihre administrativen und finanziellen Auflagen vereinfachen und harmonisieren, sich den in dem betreffenden Land üblichen Verfahren anpassen, soweit diese sachdienlich sind, und den Partnern bei der Verbesserung ihrer administrativen Kapazitäten und Leistungen helfen.

Erfolgskontrolle

Wir werden unsere EZ-Anstrengungen unter dem Gesichtspunkt ihrer Wirksamkeit bei der Förderung echter Partnerschaften und ihrer konkreten Effekte auf die Armutsminderung evaluieren.

Dialog, wechselseitiges Vertrauen und gemeinsame Verantwortung bilden die Grundlagen starker Partnerschaften. Jeder Partner sollte danach beurteilt werden, wieweit er die eingegangenen Verpflichtungen erfüllt hat und welche Wirkung seine Aktionen unter dem Gesichtspunkt der Armutsreduzierung haben. Die Entwicklungsstellen sollten spezifische Ziele für die Ergebnisse von Partnerschaften aufstellen, wie z.B. Förderung der lokalen Trägerschaft, flexiblere, besser vorausberechenbare und längerfristige Bereitstellung von Ressourcen sowie Sicherstellung, dass die dem öffentlichen Sektor zugute kommenden EZ-Mittel in vollem Umfang in den Staatshaushalten ausgewiesen werden.

Bessere Anpassung der institutionellen Strukturen der EZ-Stellen an die Ziele der Armutsbekämpfung, der Partnerschaft und der Politikkohärenz

Wir verpflichten uns, die Armutsbekämpfung und das Prinzip der Partnerschaft in die allgemeine Politik und die Aktivitäten unserer EZ-Stellen zu integrieren, und wir werden uns nach besten Kräften bemühen, unsere institutionellen Praktiken, Systeme und Kulturen entsprechend anzupassen

Die Integration der Armutsminderung als wesentliche Priorität in die Arbeit aller Ressorts, die Entwicklung partnerschaftlicher Kapazitäten und die Förderung der Politikkohärenz zählen zu den grundlegenden institutionellen Zielen der EZ-Stellen. Dazu wird es häufig erforderlich sein, die Organisationsstrukturen, Praktiken, Anreizsysteme und Kultur der EZ-Stellen anzupassen und kreative Ansätze zu entwickeln.

Zusammenfassung

Verwirklichung der globalen Ziele der Armutsbekämpfung: Aufruf zum Handeln

Dank der gemeinsamen Bemühungen von Regierungen, Zivilgesellschaft und EZ-Stellen wurden in den Entwicklungsländern greifbare Erfolge erzielt, ...

Seit mehreren Jahrzehnten bemüht sich die Entwicklungsfachwelt gemeinsam mit der Bevölkerung und den Regierungen der Entwicklungsländer darum, die Lebensbedingungen in letzteren zu verbessern. Dabei wurden – wenn auch häufig unbeachtet – bemerkenswerte Fortschritte erzielt. Allein in den letzten 30 Jahren hat sich die Lebenserwartung um über 20 Jahre (auf 62 Jahre) erhöht. Die Kindersterblichkeitsraten sind um die Hälfte zurückgegangen. Im Primarschulbereich haben sich die Schulbesuchsquoten verdoppelt. Große Entwicklungsländer, namentlich in Ostasien, sind innerhalb kürzester Zeit von der unteren in die mittlere Einkommensgruppe aufgestiegen.

Diese Ergebnisse sind äußerst ermutigend. Sie zeigen, dass Armut tatsächlich überwunden werden kann. Die Schlacht ist jedoch noch lange nicht geschlagen. In den Entwicklungsländern zerstört extreme Einkommensarmut immer noch das Leben jedes vierten Menschen (das sind 1,2 Milliarden Personen)¹, weltweit betrifft dies jeden Fünften, und die bei der Armutsbekämpfung erreichten Fortschritte waren nicht überall gleichmäßig. In Asien hat sich die Lage zwar rasch verbessert, doch leben dort immer noch die meisten Armen der Welt. Die Länder Subsahara-Afrikas, die – zum Teil auch durch Konflikte und Governance-Probleme bedingt – bereits mit schleppendem Wirtschaftswachstum und steigender Armut konfrontiert waren, haben jetzt auch noch unter der zusätzlichen Plage der HIV/AIDS-Pandemie zu leiden.

... jedoch zerstört extreme Armut noch immer das Leben jedes vierten Menschen.

Weitere ernste Bedrohungen beginnen sich abzuzeichnen. Die Ungleichheiten innerhalb und zwischen den Nationen sind ein Hindernis für eine nachhaltige Armutsminderung. Außerdem ist die Marginalisierung ethnischer und anderer Minderheiten nach wie vor ein Auslöser für bewaffnete Konflikte. Immer noch sind die Armen in vielen Ländern vom wirtschaftlichen und politischen Leben ausgeschlossen und stehen auch bei den globalen Entwicklungstrends im Abseits. Die ohnehin schon großen Herausforderungen bei der Bekämpfung der Armut werden immer größer, und es steht dabei auch immer mehr auf dem Spiel.

Mit der Veränderung der globalen Dynamik erhält die Armutsbekämpfung zusätzliche – beunruhigende – Dimensionen. Die immer raschere wirtschaftliche Integration zwischen den Nationen wirkt als Treibsatz für das künftige Einkommens- und Beschäftigungswachstum. Sie wird zu neuen Produktions- und Austauschmodellen anregen, und sie wird ungeahnte Möglichkeiten für Kommunikation, Erwerb und Austausch von Wissen schaffen. Die Globalisierung birgt ein großes Potential, um den Menschen zu einem selbstbestimmten Leben zu verhelfen und um Verständnis, Verbindungen und Partnerschaften auf internationaler

Ebene zu fördern. Sie droht aber auch, die Kluft zwischen Reich und Arm weiter zu vertiefen, so dass einige arme Länder und Regionen immer stärker ins Hintertreffen geraten. Der potentielle Nutzen der Globalisierung lässt sich nicht ausschöpfen, wenn diese nur einigen wenigen zugute kommt.

Die Ausrottung der Armut ist unabdingbar für die Sicherheit und den Wohlstand der gesamten Welt, ...

Zugleich können sich in einer immer stärker globalisierten Welt auch arbeitsbedingte gesellschaftliche Missstände – wie Krankheit, illegale Migration, Umweltzerstörung, Verbrechen, politische Instabilität, bewaffnete Konflikte und Terrorismus – leichter über alle Grenzen und Kontinente hinweg ausbreiten. Durch den Druck des Bevölkerungswachstums wird dieser Zustand weiter verschärft. 97% des geschätzten Bevölkerungswachstums von etwa 2 Milliarden Menschen in den kommenden 20 Jahren werden auf die Entwicklungsländer entfallen. Die Ausrottung der Armut ist daher nicht nur ein moralisches und humanitäres Gebot. Sie ist unabdingbar, um Sicherheit und Wohlstand in der Welt zu verstärken und Umweltbelastungen zu vermindern. Sie ist ein globales öffentliches Gut erster Ordnung, das den Interessen aller dient.

Derzeit ist die Konstellation für den Kampf gegen die Armut günstig. So haben sich die Länder weltweit verpflichtet, den Anteil der in extremer Armut und Hunger lebenden Menschen bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Um dieses Ziel zu erreichen, werden von den Entwicklungsländern Strategien ausgearbeitet und umgesetzt. Die internationale Entwicklungsfachwelt arbeitet ferner an einer koordinierten und gezielten Aktion. Sie verfügt über den notwendigen politischen Willen und legt derzeit die erforderlichen Rahmenbedingungen und Mechanismen fest, um den Kampf gegen die Armut mit größerer Wirksamkeit führen zu können.

... weshalb es für uns alle wichtig ist, auf ihre Reduzierung hinzuarbeiten.

Es ist nunmehr an der Zeit, die Möglichkeiten zu nutzen, die sich durch den zunehmenden Willen zur Armutsbekämpfung, das Potential der Globalisierung für alle und die technischen Fortschritte im IuK-Bereich sowie in den Naturwissenschaften bieten. Wir müssen unbedingt zu unseren Versprechungen, Überzeugungen und Zielen stehen und dieses Engagement mit entsprechenden Ressourcen und Anstrengungen vor Ort in die Praxis umsetzen. Jeder ist dazu aufgerufen, sich wirksamer und auf breiterer Basis für den weltweiten Kampf gegen die Armut einzusetzen.

Umsetzung der DAC-Strategie für das 21. Jahrhundert

Die DAC/OECD-Strategie *Das 21. Jahrhundert gestalten: Beitrag der Entwicklungszusammenarbeit* liefert eine Vision für eine partnerschaftliche Entwicklungszusammenarbeit mit Entwicklungsstrategien, in denen die Regierungen und die Zivilgesellschaft in den Entwicklungsländern die Trägerschaft und die Vorreiterrolle übernehmen. Die dieser Vision zugrunde liegenden Prinzipien – Partnerschaft, Eigenverantwortung, Vorreiterrolle der betroffenen Länder, Beteiligung auf breiter Basis, Wirksamkeit und Rechenschaft in Entwicklungsfragen – haben tiefgreifenden Einfluss auf die praktische Arbeit der EZ-Stellen. Diese müssen heute mit einer größeren Zahl von EZ-Partnern sehr viel enger und koordinierter zusammenarbeiten². Sie sollten ihre Leistungen auf die Schwerpunktbereiche und Bedürfnisse der Partnerländer zuschneiden, wenn die Vorbedingungen für eine Partnerschaft erfüllt sind. Sie sind nunmehr ihren Partnern und der Öffentlichkeit ihrer Länder für ihre Handlungen und Zusagen Rechenschaft schuldig. Ihre Funktion bei der Entwicklungszusammenarbeit besteht darin, als Förderer – und nicht als Initiatoren – zu fungieren.

Unter dem Ansporn der OECD/DAC-Strategie Das 21. Jahrhundert gestalten ...

Die Strategie für das 21. Jahrhundert sah für die DAC-Mitglieder auch die Verpflichtung vor, die Armutsbekämpfung in den Entwicklungsländern zu fördern, indem sie diese bei der Verwirklichung einer begrenzten Reihe von Zielen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sowie der ökologischen Nachhaltigkeit unterstützen. Es handelte sich dabei um die internationalen Entwicklungsziele (IEZ), die auf verschiedenen in den neunziger Jahren in internationalen Foren erzielten Vereinbarungen beruhen. Die DAC-Mitglieder kamen zudem überein, qualitative Faktoren beim Aufbau stabilerer, sicherer, partizipativerer und gerechterer Gesellschaften zu fördern, die sie als unerlässlich zur Verwirklichung der messbaren Ziele ansehen. Dazu gehört der Kapazitätsaufbau für eine effiziente, demokratische und verantwortungsbewusste Verwaltungs- und Regierungsführung, der Schutz der Menschenrechte und die Achtung der Rechtsstaatlichkeit.

Ein weiter gefasster Katalog quantitativer und qualitativer Entwicklungsziele, anhand deren die Fortschritte auf dem Weg zum obersten Ziel der vollständigen Ausrottung der Armut gemessen werden sollen, findet sich in der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen, die von den Staats- und Regierungschefs im September 2000 angenommen wurde. Bei diesen messbaren Zielen handelt es sich um eine Zusammenfassung und Aktualisierung der ursprünglichen internationalen Entwicklungsziele, wie sie zum ersten Mal in der OECD/DAC-Strategie für das 21. Jahrhundert formuliert worden waren. Die Millenniums-Entwicklungsziele (*Millennium Development Goals* – MDG)³ werden auf der folgenden Seite dargelegt.

... haben die bilateralen Stellen diese Leitlinien ausgearbeitet, um effizienter auf die Reduzierung der Armut hinwirken zu können.

Unter dem Impuls der DAC-Strategie für das 21. Jahrhundert verpflichteten sich die DAC-Mitglieder, in Solidarität mit den Armen und im Interesse der Wahrung der universellen Menschenrechte mit größerer Entschlossenheit gegen die Armut vorzugehen. Sie werden sich dafür einsetzen, dass die nachhaltige Armutsminderung im Mittelpunkt der Entwicklungszusammenarbeit steht und ökonomische, soziale, ökologische und Governance-Aspekte in umfassende Entwicklungsansätze auf Länderebene integriert werden.

Fest entschlossen, wirksamer gegen die Armut vorzugehen, haben die DAC-Mitglieder nunmehr eine Reihe von Leitlinien erstellt, durch die ihre individuellen und kollektiven Bemühungen konzertiert und verbessert werden sollen. Die *DAC-Leitlinien für die Armutsbekämpfung* umfassen fünf Hauptthemen: Armutskonzepte und -strategien, Partnerschaftsfragen, Länderprogramme, Politikkohärenz und institutionelle Veränderungen in den Entwicklungsstellen. Diese Zusammenfassung gibt einen kurzen Überblick über die wichtigsten Schlussfolgerungen, Verpflichtungen und Herausforderungen der Leitlinien.

Gemeinsame Konzepte und Strategien, um das Problem der Armut besser zu verstehen und dagegen anzugehen

Eine nachhaltige Armutsbekämpfung erfordert wirksame Strategien, die von klaren, konsistenten Konzepten und Ansätzen ausgehen. Unterschiedliche Auffassungen von Armut führen zu unterschiedlichen Lösungsversuchen. Ein gemeinsames und klares Verständnis der Armut trägt zur Erstellung einer gemeinsamen Agenda mit den EZ-Partnern bei, in der die spezifischen Armutsursachen in dem jeweiligen Umfeld mit geeigneten Maßnahmen und Handlungen verknüpft werden können. Folgende Schritte sind grundlegend für die Armutsbekämpfungskonzepte in den einzelnen Ländern:

Die Entwicklungsziele der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen (MDG)

ZIEL 1: Ausrottung von extremer Armut und Hunger

Teilziel 1 Zwischen 1990 und 2015 Halbierung des Anteils der Menschen, die mit weniger als 1 US-\$ pro Tag auskommen müssen

Teilziel 2 Halbierung des Anteils der an Hunger leidenden Menschen zwischen 1990 und 2015

ZIEL 2: Primarschulbildung für alle

Teilziel 3 Bis 2015 Schaffung der Grundlagen dafür, dass die Kinder überall in der Welt, Mädchen wie Jungen, in der Lage sind, einen Primarschulabschluss zu erwerben

ZIEL 3: Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Ermächtigung der Frauen

Teilziel 4 Beseitigung der Ungleichbehandlung von Mädchen und Jungen auf der Primar- und Sekundarschulstufe möglichst bis 2005 und auf sämtlichen Bildungsebenen bis spätestens 2015

ZIEL 4: Reduzierung der Kindersterblichkeit

Teilziel 5 Zwischen 1990 und 2015 Reduzierung der Sterblichkeitsraten der Kinder unter 5 Jahren um zwei Drittel

ZIEL 5: Verbesserung der Gesundheitsversorgung der Mütter

Teilziel 6 Zwischen 1990 und 2015 Reduzierung der Müttersterblichkeitsrate um drei Viertel

ZIEL 6: Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen schweren Krankheiten

Teilziel 7 Bis 2015 Beendigung der steigenden Tendenz von HIV/AIDS und beginnende Trendumkehr

Teilziel 8 Bis 2015 Beendigung der steigenden Tendenz und beginnende Trendumkehr bei Malaria und anderen schweren Krankheiten

ZIEL 7: Ökologische Nachhaltigkeit

Teilziel 9 Einbeziehung der Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung in Länderpolitiken und -programme und Herbeiführung einer Trendumkehr bei der Vernichtung von Umweltressourcen

Teilziel 10 Bis 2015 Halbierung des Anteils der Menschen ohne dauerhaft gesicherten Zugang zu hygienisch unbedenklichem Trinkwasser

Teilziel 11 Bis 2020 signifikante Verbesserung der Lebensbedingungen von mindestens 100 Millionen Slum-Bewohnern

ZIEL 8: Aufbau einer globalen Partnerschaft für die Entwicklung

Teilziel 12 Weitere Fortschritte bei der Entwicklung eines offenen, regelgestützten, berechenbaren und nicht diskriminierenden Handels- und Finanzsystems

Dazu gehört das Engagement für eine verantwortungsbewusste Regierungsführung, für die Entwicklung und für die Reduzierung der Armut – sowohl auf nationaler wie auf internationaler Ebene

Teilziel 13 Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse der am wenigsten entwickelten Länder (LDC)

Dazu gehören die Gewährung eines zoll- und quotenfreien Zugangs für LDC-Exporte, verstärkte Schuldenerleichterungen im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative und Streichung bilateraler öffentlicher Schulden sowie großzügigere ODA-Leistungen für aktiv um Armutsminderung bemühte Länder

Teilziel 14 Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Binnenentwicklungs- und kleinen Inselentwicklungsländern (Barbados-Programm und 22. Sondertagung der VN-Generalversammlung)

Teilziel 15 Umfassende Anstrengungen zur Lösung der Schuldenprobleme der Entwicklungsländer durch nationale und internationale Maßnahmen im Hinblick auf eine langfristig tragbare Verschuldung

Teilziel 16 Ausarbeitung und Umsetzung von Strategien zur Schaffung menschenwürdiger und produktiver Arbeitsplätze für junge Menschen in Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern

Teilziel 17 Gewährleistung des Zugangs zu besonders wichtigen Arzneimitteln zu erschwinglichen Preisen in Zusammenarbeit mit Unternehmen der pharmazeutischen Industrie

Teilziel 18 Schaffung von Möglichkeiten zur Nutzung der Vorteile neuer Technologien, insbesondere im Informations- und Kommunikationsbereich, in Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor

- Identifizierung der wichtigsten Armutsursachen.
- Konzipierung und Festlegung der Rangfolge von Politiken und Maßnahmen zur Beseitigung dieser Ursachen.
- Spezifizierung von Indikatoren oder Zielen für die Erfolgskontrolle.
- Möglichst weitgehende Abstimmung der Politiken und Programme zur Armutsbekämpfung.

Eine allen Entwicklungspartnern gemeinsame Definition der Armut und ihrer vielfältigen Dimensionen ist Grundvoraussetzung für die Zusammenarbeit.

Armut ist multidimensional. Mit Armut wird der Ausschluss der betroffenen Menschen von einem sozial adäquaten Lebensstandard bezeichnet; Armut bringt eine Reihe von Entbehrungen mit sich. Die Dimensionen der Armut umfassen verschiedene Aspekte des menschlichen Leistungsvermögens: wirtschaftliche Aspekte (Einkommen, Existenzgrundlagen, zumutbare Arbeitsplätze), menschliche Aspekte (Gesundheit, Bildung), politische Aspekte (Selbstbestimmung, Rechte, Mitsprache), soziokulturelle Aspekte (Status, Würde) und Schutzaspekte (Unsicherheit, Gefahr, Verwundbarkeit). Die Einbeziehung einer Genderperspektive in all diese Prozesse ist wesentlich, um die Armut in all ihren Dimensionen zu bekämpfen, und die Aufrechterhaltung der natürlichen Ressourcenbasis ist wesentlich, damit die Armutsminderung von Dauer ist.

Die Ursachen der Armut sind je nach Land sehr unterschiedlich. Die Entwicklungsmuster werden durch Geschichte, Geographie und Governance beeinflusst. Kriege, bewaffnete Konflikte oder auch der Zusammenbruch eines Staats insgesamt verursachen Armut und verschlimmern sie. Hinderlich für die Bekämpfung der Armut sind aber auch tief verwurzelte Korruption, nach unangemessenen Einkommensvorteilen strebende Eliten, mangelnde Achtung der Menschenrechte, ineffiziente Verwaltungen und ein ungenügendes Engagement für die Durchführung politischer und institutioneller Reformen. Weitere wesentliche Ursachen der Armut sind Umweltzerstörung, geschlechtsspezifische Diskriminierung und rasches Bevölkerungswachstum. Als weiteres entscheidendes Armutsproblem zeichnet sich heute die AIDS-Pandemie ab, die weitreichende Maßnahmen erfordert.

Stärke und Qualität des Wirtschaftswachstums sind entscheidende Aspekte einer nationalen Strategie zur Armutsminderung.

Förderung eines armutsmindernden Wachstums und Verringerung der Ungleichheit. Eine Erhöhung der Wirtschaftswachstumsraten ist unerlässlich (Kasten 1), reicht aber alleine nicht aus. Die qualitativen Wachstumsaspekte – Nachhaltigkeit, Struktur und soziale Gerechtigkeit – sind ebenso wichtig. In vielen Ländern beeinträchtigen Ungleichheiten in Bezug auf das Einkommen und den Zugang zu Vermögenswerten Tempo und Qualität des Wirtschaftswachstums und untergraben somit auch dessen Effekte auf die Armutsminderung. Wenn Ungleichheit zu Konflikten und Gewalt führt, hat sie katastrophale menschliche, aber auch ökonomische Konsequenzen. Die EZ-Stellen sollten deshalb Anstrengungen zur Stärkung reformorientierter Koalitionen unternehmen, um die Ungleichheit zu verringern.

Zur Bekämpfung der Armut ist es von wesentlicher Bedeutung, den Armen die Möglichkeit zu geben, ihre Menschenrechte effektiv wahrzunehmen und ihre Stimme geltend zu machen, ...

Befähigung der Armen zur Übernahme größerer Verantwortung. Durch Machtlosigkeit, Ungerechtigkeit und soziale Ausgrenzung wird die Armut verfestigt – und verschärft. Die Armen müssen in der Lage sein, ihre Menschenrechte wahrzunehmen und Einfluss auf die staatlichen Institutionen und gesellschaftlichen Prozesse zu nehmen, die ihr Leben betreffen. An der Geltendmachung von Rechten orientierte Konzepte der Armutsminderung stärken die Normen und Institutionen für den Schutz der universellen Menschenrechte (namentlich der Rechte des Kindes und der Arbeitnehmer) durch offene politische, ökonomische, Rechts- und Justizsysteme. Um den Armen die Möglichkeit zu einem selbstbestimmten Leben zu geben, sind folgende Punkte von wesentlicher Bedeutung:

Kasten 1 Die Notwendigkeit eines raschen armutsmindernden Wachstums

Durch ein kräftiges nachhaltiges Wirtschaftswachstum im privaten Sektor werden Arbeitsplätze und Einkommen für die Armen geschaffen. Außerdem werden dadurch staatliche Einnahmen erzielt, mit denen Programme für soziale Entwicklung und soziale Sicherung finanziert sowie die für eine effiziente Marktentwicklung erforderlichen institutionellen Rahmenbedingungen und materiellen Infrastrukturen gestärkt werden können. Dem Staat, dem privaten Sektor und der Zivilgesellschaft kommt eine entscheidende Rolle dabei zu, die Armut durch Förderung eines den Armen zugute kommenden Wirtschaftswachstums auf der Grundlage effizienter, wettbewerbsöffener Märkte zu reduzieren. Aber selbst bei einem raschen und dauerhaften Wachstum können Menschen marginalisiert werden. Die Einkommenssteigerungen des ärmsten Fünftels der Bevölkerung sind lediglich zu etwa 50% durch das BIP-Wachstum bedingt. Die andere Hälfte resultiert aus *qualitativen* Wachstumsaspekten – wie Wachstumsstruktur, -verteilung und -nachhaltigkeit.

Wie lässt sich das armutsmindernde Wachstum verstärken? Zum einen durch die Annahme von Maßnahmen und Programmen, die den Armen den Zugang zu Human-, Sach- und Finanzkapital eröffnen, um ihnen eine Erhöhung ihrer Produktivität und ihres Einkommens zu ermöglichen. Im Speziellen handelt es sich dabei um eine Verbesserung der sozialen Dienstleistungen (insbesondere der Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen), Bodenreformen und Mikrofinanzierungssysteme. Zum anderen können auch die Förderung von Kleinbauernhöfen und arbeitsintensiven Gewerben sowie die Entwicklung begünstigende Infrastruktureinrichtungen und Institutionen wesentlich zu einem armutsmindernden Wachstum beitragen. Andere notwendige Voraussetzungen sind ganz generell Verantwortungsbewusstsein in der Regierungsführung (wie z.B. eine umsichtige makroökonomische Politik mit niedrigen Inflationsraten) sowie institutionelle Kapazitäten (darunter entsprechende Rahmenbedingungen für die Finanzmärkte und den Unternehmenssektor).

- Stärkere Beteiligung der Öffentlichkeit an der Politikformulierung und -umsetzung sowie an der Erfolgskontrolle.
- Förderung von demokratischen und rechenschaftspflichtigen Regierungssystemen sowie von Transparenz.
- Förderung der Menschenrechte sowie der Rechte gesellschaftlicher Randgruppen.
- Erweiterung der Interaktionsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft und der Vereinigungsfreiheit.
- Förderung einer freien Presse.
- Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der unparteiischen Gerichtsbarkeit.
- Förderung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen.
- Übertragung größerer Mitsprache- und Kontrollrechte an die Armen in Bezug auf Art, Qualität und Modalitäten der von ihnen empfangenen Leistungen.

... ihnen den Zugang zur sozialen Grundversorgung zu erleichtern, ...

Grundlegende soziale Dienste. Zur Verwirklichung der Ziele des sozialen Fortschritts im Hinblick auf die menschliche Entwicklung ist ein angemessenes Niveau von Gesundheitseinrichtungen, Bildung, Wasserversorgung und Sanitäreinrichtungen sowie ein bestimmtes Maß an sozialrechtlichem Schutz erforderlich. Soziale Entwicklung – ein entscheidendes Element für die Armutsminderung – bildet ein eigenständiges Recht. Sie sorgt direkt für die Verbesserung der Lebensbedingungen der Armen und trägt generell zu Wachstum und Entwicklung bei. Bildung (insbesondere für Mädchen) sowie Reproduktivgesundheitseinrichtungen sind wesentliche Faktoren zur Bekämpfung der Armut und einiger ihrer Haupt-

aspekte – Krankheit, namentlich AIDS, die mangelhafte Versorgung von Schwangeren und Wöchnerinnen und hohes Bevölkerungswachstum. Krankheit und Analphabetentum stellen eine Barriere für Wohlergehen und produktive Beschäftigung dar. Lese- und Schreibfertigkeiten erleichtern die Kommunikation mit anderen, was wiederum eine wesentliche Voraussetzung für eine Beteiligung am gesellschaftlichen und politischen Leben darstellt. Staatliche Ausgaben für soziale Dienstleistungen sind von Bedeutung, vorausgesetzt, sie werden wirksam eingesetzt. Sie müssen mit Anreizen und armutsmindernden Finanzierungsmethoden gekoppelt sein, die der besonderen Situation der Armen, namentlich im Bereich der Sozialversicherung, Rechnung tragen, damit der Zugang zu diesen Leistungen sowie deren Erschwinglichkeit und Qualität gewährleistet sind. Wenn die Armen in den Genuss dieser Vorteile kommen sollen, müssen die Regierungen der Partnerländer über die Ressourcen verfügen, um in Infrastruktureinrichtungen investieren und grundlegende Dienstleistungen gewähren zu können. Bei einigen Dienstleistungen, vor allem bei der Wasser- und Sanitärversorgung, können Benutzergebühren oder, innerhalb eines sozial ausgewogenen Rechtsrahmens, auch eine privatwirtschaftliche Beteiligung für bessere Zugangsmöglichkeiten und eine effizientere Verwaltung sorgen.

... ihre Fähigkeit zur nachhaltigen Sicherung ihrer Lebensgrundlagen zu stärken ...

Strategien zur Schaffung nachhaltiger Existenzgrundlagen – Berücksichtigung der Erfordernisse und Fähigkeiten der Armen. Bei diesem Konzept werden Arme beiderlei Geschlechts zunächst nach ihren Bedürfnissen und Vorstellungen befragt, und anschließend werden dann die erforderlichen Politikreformen im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung festgelegt. Die Existenzgrundlagen der Armen sind äußerst unterschiedlich; sie reichen von Bodenschätzen über Handwerk und Handel bis zu Dienstleistungen. Konzepte für einen nachhaltigen Lebensunterhalt umfassen auch die Entwicklung von Institutionen, die die Fähigkeit der Armen zur Armutüberwindung stärken, etwa durch nachhaltige Verbesserungen der Produktivität in der Landwirtschaft oder der Nahrungsmittelsicherheit.

... und ihnen zu helfen, mit Risiken und Gefahren fertig zu werden.

Menschliche Sicherheit: Verringerung der Anfälligkeit und Bewältigung von Schocks. Wie stellt sich Unsicherheit aus der Sicht der Armen dar? Als eine wesentliche Dimension der Armut. Die Förderung der menschlichen Sicherheit erfordert Maßnahmen zum Schutz der Menschen vor dem Zerfall von Nationen und Staatshaushalten. Außerdem erfordert sie Lösungen in Bezug auf die vielen Risikoquellen, denen arme Menschen ausgesetzt sind – Nahrungsmangel, schlechter Gesundheitszustand, Arbeitslosigkeit, Verbrechen, Alter, häusliche Gewalt, bewaffnete Konflikte, Naturkatastrophen und andere Umweltbedrohungen.

Schaffung wirksamer Partnerschaften zur Armutsminderung

Die EZ-Stellen sollten Partnerschaften aufbauen, die es den Entwicklungsländern leichter machen, die Trägerschaft für Entwicklungspolitiken und -aktivitäten zu übernehmen.

Die Betonung des neuen Konzepts der Partnerschaften zur Armutsminderung erfordert eine völlige Überarbeitung der EZ-Praktiken. Die Handlungen der EZ-Stellen sollten sich an sechs Grundsätzen orientieren:

- Partnerschaftskonzepte, die auf lokale Trägerschaft setzen und diese verstärken, sollten die Grundlage aller EZ-Bemühungen bilden.
- Die Eigenverantwortung der Zielländer für die Armutsminderungsstrategien, darunter auch für die auf lokaler Ebene festgelegten Maßnahmen und Prioritäten, sollte bei allen Interaktionen mit den Partnern konsequent respektiert, gefördert und unterstützt werden.

- Die Unterstützung nationaler Armutsminderungsstrategien durch die EZ-Stellen sollte auf der Grundlage einer fundierten Evaluierung von Vorzügen, Nachteilen und Wechselwirkungen des jeweiligen Strategiekonzepts erfolgen.
- Die aktive Beteiligung einer Vielzahl von Partnern und die „Ermächtigung“ (*empowerment*) der Armen sind von zentraler Bedeutung.
- Eine bessere Koordination und längerfristige Verpflichtungen können die Partnerschaft und die Wirkung der einzelnen Maßnahmen verstärken.
- Die Entwicklungsanstrengungen sollten zusammen mit den Partnerregierungen und den Armen selbst überwacht und bewertet werden, um die Ergebnisse der Partnerschaft zu beurteilen und armutswirksame Ergebnisse zu sichern und aufrechtzuerhalten.

Voraussetzung für Partnerschaften ist beiderseitiges Engagement und Vertrauen, gestützt auf gemeinsame Ziele und nachweisliche Ergebnisse.

Funktionstüchtige produktive Partnerschaften beruhen auf Vertrauen, gegenseitiger Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht und einer gemeinsamen Verpflichtung auf die Gesamt- und Einzelziele. Partnerschaften funktionieren am besten, wenn sie auf reziproken Beziehungen beruhen, die durch ein klares Verständnis der Rollen und Verantwortlichkeiten der jeweiligen Partner charakterisiert sind und bei denen ein offener umfassender Dialog zwischen diesen Partnern stattfindet. Um Vertrauen und Engagement zu stärken, müssen die Partner wechselseitig beurteilen, inwieweit sie die vereinbarten Aufgaben und Verpflichtungen erfüllen.

Bei der Leistungsbewertung der Partnerländer sollten u.a. folgende Einzelpunkte beurteilt werden:

- Umfang und Tempo der staatlichen Bemühungen, die Strategien an einer armuts- und genderbezogenen Perspektive zu orientieren;
- Qualität des Politikdialogs;
- Ausmaß und Qualität der lokalen Konsultationsprozesse in Bezug auf die Ausarbeitung nationaler Armutsminderungsstrategien;
- Auswirkungen der Armutsminderungsmaßnahmen und -programme.

Ebenso sollten auch die Leistungen der EZ-Stellen danach beurteilt werden, ob:

- ihre Planungs- und Umsetzungsaktivitäten die unter der Federführung des jeweiligen Landes mit anderen Partnern koordinierten Strategien fördern;
- die Maßnahmen der EZ-Stellen die lokale Trägerschaft respektieren und unterstützen;
- Ressourcen flexibler und berechenbarer bereitgestellt werden;
- EZ-Leistungen, einschließlich spezifischer Projekte, in den Ausgabenrahmen der Regierung des jeweiligen Partnerlands integriert werden;
- die Unterstützung der EZ-Stellen armutsmindernde Wirkung hat.

Die Teilnahme der Zivilgesellschaft am Dialog über Entwicklungsstrategien und -optionen sollte aktiv gefördert werden.

Mobilisierung aller potentiellen EZ-Partner, um eigenverantwortliches Handeln, Nachhaltigkeit und Wirksamkeit zu sichern. Zivilgesellschaft, privater Sektor, Parlamente, Kommunalverwaltungen, Gewerkschaften, arme Bevölkerungsgruppen wie auch externe Stellen – sie alle sollten sich an der Konzipierung und Durchführung der Armutsminderungsstrategien beteiligen. Eine solche Vielfalt von Akteuren erfordert eine bessere Kommunikation, die durch eine enge Koordination zusätzlich gefestigt wird, sowie ein hinreichendes Verständnis der

relativen Stärken und komparativen Vorteile der einzelnen Partner. Die EZ-Stellen können einen wesentlichen Beitrag leisten, indem sie die Fähigkeit der Zivilgesellschaft, sich mit der Regierung gemeinsam zu engagieren, stärken und Konsultationsmechanismen fördern. Hinreichend berücksichtigt werden sollten ferner auch die Möglichkeiten, die Nichtregierungsorganisationen, Handelskammern und Unternehmen für wirksame und innovative Initiativen der Armutsminderung zur Verfügung stehen.

Unter Partnerschaft ist der Dialog mit den Regierungen, aber auch mit nicht staatlichen Akteuren zu verstehen. Bei der Konzipierung von Armutsminderungsstrategien sollte eine Vielzahl von Partnern in den Politikdialog einbezogen werden. Besondere Bemühungen werden erforderlich sein, um bei diesen Konsultationen von Anfang an *eine authentische Beteiligung sicherzustellen, damit die entwicklungspolitischen Entscheidungen in wirklicher Kenntnis der Sachlage und im Blick auf ganz bestimmte Ergebnisse getroffen werden.* Das setzt die Förderung demokratischer Strukturen auf lokaler Ebene sowie die Identifizierung von Akteuren in der Zivilgesellschaft voraus, die über die Legitimation verfügen, im Namen der Armen zu sprechen und diesen gegenüber Rechenschaft abzulegen. Es bedeutet aber auch, dass darauf geachtet werden muss, nicht etwa die Legitimität der Partnerregierungen zu untergraben – sondern vielmehr die Maßnahmen der Partner für den Aufbau und die Konsolidierung ihrer verfassungsrechtlichen und demokratischen Institutionen zu respektieren.

Allokation der Ressourcen im Blick auf eine wirksame Armutsminderung. In Anbetracht der begrenzten EZ-Mittel und der Bedeutung der Armutsminderung ist es unbedingt erforderlich, die EZ-Ressourcen möglichst wirksam einzusetzen. Bei den länderspezifischen Kriterien für die Ressourcenaufteilung ist zu berücksichtigen, wie viele Menschen (prozentual und in absoluten Zahlen) in äußerster Armut leben und wie weit ein bestimmtes Partnerland in der Lage ist, die empfangenen Leistungen wirksam einzusetzen. Um in der Entwicklungszusammenarbeit für die Armutsminderung möglichst große Erfolge zu erzielen, sind folgende Punkte zu beachten:

- Konzentration auf die ärmsten Länder, wobei ein gewisser Teil der Mittel aber auch gezielt anderen Ländern mit weit verbreiteter Armut zugute kommen muss.
- Stärkere Betonung mittlerer und großer Länder, die den weitaus größten Anteil an in extremer Armut lebenden Menschen aufweisen, obgleich der Pro-Kopf-Anteil der EZ-Leistungen in kleineren Ländern weiterhin erheblich größer bleiben dürfte.
- Berücksichtigung der Faktoren, die nach den Erfahrungen des DAC den Nutzeffekt der entsprechenden Leistungen maßgeblich beeinflussen, wie insbesondere das politische Engagement für die Armutsbekämpfung sowie wirksame politische und institutionelle Rahmenbedingungen.
- Legitimität, Zweckdienlichkeit und Angemessenheit der Armutsminderungsstrategie des Partnerlands.

Hilfe für Partner, die mit gravierenden Schwierigkeiten zu kämpfen haben. EZ-Mittel werden häufig für die Verwirklichung von Entwicklungszielen gewährt, wie Konfliktverhütung, Achtung der Menschenrechte und partizipative Demokratie, Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie nachhaltige Entwicklung. Oft besteht auch akuter Hilfebedarf für Länder, die externe Schocks bewältigen müssen, z.B. Probleme mit Flüchtlingen, die infolge einer Konfliktsituation

ein Nachbarland verlassen, Naturkatastrophen oder Terms-of-Trade-Schocks – lauter Situationen, die negative Auswirkungen auf die ökonomische und soziale Entwicklung haben.

Eine enge Koordination zwischen den EZ-Stellen der DAC-Mitglieder und zielgerichtete EZ-Programme sind wichtig, wenn die Ergebnisse eines Partnerlands bei der Armutsbekämpfung hinter seinen Verpflichtungen zurückbleiben.

Bewältigung schwieriger Situationen durch enge Zusammenarbeit mit anderen externen Partnern. Länder, deren EZ-Politik und -Institutionen unzulänglich sind, benötigen Unterstützung, um die erforderlichen Voraussetzungen für bessere Ergebnisse schaffen zu können. Mit diesen Ländern partnerschaftlich zusammenzuarbeiten, so dass deren eigenverantwortliche Trägerschaft bei EZ-Projekten gestärkt wird, und dabei zugleich eine wirksame und armutsmindernde Entwicklungszusammenarbeit zu gewährleisten, wird vermutlich nicht gerade einfach sein. Was geschieht, wenn die Regierung des Partnerlands Absichtserklärungen und Verpflichtungen nur zum Teil oder gar nicht einhält? Politische Bedingungen – oftmals mit finanzieller und technischer Hilfe gekoppelt – haben wiederholt reformwillige (meist neue) Regierungen bei der Durchsetzung ihrer Reformvorhaben unterstützt. Aber von außen auferlegte Bedingungen haben sich generell nicht als wirksames und nachhaltiges Mittel erwiesen, um die nationale Identifizierung mit den Projekten zu fördern – und in Ländern, in denen jede Basis für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit fehlt, sind die Erfolgsaussichten bei einer solchen Vorgehensweise besonders gering. Den jüngsten Erfahrungen zufolge scheinen die nachstehend skizzierten Ansätze besonders vielversprechend.

- Ein moderater EZ-Anteil sollte für diese Länder reserviert werden.
- Die externen Partner sollten sich um Übereinstimmung in der Beurteilung des jeweiligen Partnerlands bemühen und ihre Entwicklungszusammenarbeit sowie andere Maßnahmen und Politiken miteinander koordinieren.
- Die EZ-Mittel sollten dazu verwendet werden, langfristig tragfähige nationale oder lokale Institutionen wie auch die Zivilgesellschaft zu unterstützen, wobei besonders darauf geachtet werden sollte, die Barrieren, die der Erreichung angemessener Ergebnisse entgegenstehen, mit Mitteln zu überwinden wie Förderung der Wiederaufnahme des Politikdialogs, Unterstützung lokaler Reformkoalitionen, Verstärkung der lokalen Analysekapazitäten und sozialer Dialog.
- Die Entwicklungszusammenarbeit sollte auch lokale Stellen und Nichtregierungsorganisationen (NRO) dabei unterstützen, die Armut unter bestimmten Zielgruppen der Bevölkerung zu reduzieren, um deren Gefährdung zu verringern und humanitäre Bedürfnisse zu befriedigen.

Armutsminderung schließt auch einen politischen Prozess mit ein. Armutsorientierte Struktur- und Politikreformen in den Partnerländern werfen häufig heikle politische Probleme auf. Einzelne Gruppen wollen ihre Vorrechte, Privilegien und unangemessenen Einkommensvorteile unter allen Umständen verteidigen. Andere wiederum stehen Reformen und armutsorientierten Maßnahmen aufgeschlossener gegenüber. Die EZ-Stellen sind verständlicherweise nicht geeignet, in delicate innenpolitische Probleme hineingezogen zu werden, können aber bestehende Spannungen nicht völlig außer Acht lassen. Durch Unterstützung der staatlichen Bemühungen, in der Gesellschaft einen Dialog über Entwicklungsoptionen und -wahlmöglichkeiten in Gang zu setzen, wird es den EZ-Stellen gelingen, die lokale, soziale und politische Dynamik besser zu verstehen und strategische Allianzen und Partnerschaften mit reformwilligen Gruppen und Institutionen einzugehen. Die Förderung pluralistischer partizipativer Demokratien, in denen die Armen ein Mitspracherecht besitzen, trägt ebenfalls zur Lösung dieses Problems bei.

Kasten 2 Eine Aktionsagenda für die bilaterale Gemeinschaft

Die *Richtlinien* legen die folgenden Schwerpunkte für bilaterale EZ-Stellen fest, die sich gemeinsam mit den Partnern um die Armutsminderung bemühen:

- Unterstützung der von den betroffenen Ländern selbst ausgearbeiteten und getragenen Armutsminderungsstrategien und Programmerstellung der EZ-Behörden auf der Grundlage der in den Strategien identifizierten Bedürfnisse und Prioritäten.
- Verstärkte EZ-Mittelzuteilungen an Länder, bei denen angesichts der Zahl der absolut Armen, des starken staatlichen Engagements für die Armutsbekämpfung und der bereits vorliegenden politischen Ergebnisse der Spielraum für die Armutsbekämpfung am größten ist. Für Länder, die außenwirtschaftliche Schocks oder Konfliktsituationen bewältigen müssen, sowie für Länder mit einer sehr unzulänglichen Entwicklungspolitik sollten zusätzliche Finanzmittel bereitgestellt werden.
- Entlastung der lokalen Partner von den mit der Entwicklungszusammenarbeit verbundenen Belastungen durch Maßnahmenbündelung (z.B. gemeinsame Missionen, kooperative Forschung, gemeinsame Diagnosen, Kostenteilung etc.), durch Lockerung der Verwaltungsvorschriften (z.B. Vereinfachung, Straffung und Harmonisierung von Formalitäten und Verwaltungsabläufen und durch eine möglichst weitgehende Übernahme der von den Partnern erstellten Strategiekonzepte und Dokumente) sowie durch Koordination der Vorgehensweisen und Maßnahmen der EZ-Stellen.
- Investition der erforderlichen Zeit und Ressourcen für den Aufbau echter, von beiden Seiten getragener Partnerschaften zur Armutsminderung.
- Anpassung der Strukturen und Arbeitsmethoden der EZ-Stellen an die Probleme und Erfordernisse der Partnerschaften zur Armutsminderung (z.B. Verstärkung der Präsenz vor Ort, flexiblere Entscheidungskompetenzen vor Ort, Förderung der Vermittlungs- und Konsensfähigkeit der Mitarbeiter, Verstärkung der Transparenz und Rechenschaftslegung gegenüber anderen Partnern).
- Intensiverer Einsatz für die Entwicklung der menschlichen und institutionellen Kapazitäten in den Partnerländern.
- Sicherstellung einer durchgängigen Einbeziehung der Genderperspektive in alle Maßnahmen, Programme und Instrumente.
- Einbindung des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung, namentlich der Umweltbelange in die strategischen Rahmenbedingungen zur Armutsminderung.
- Soweit wie möglich Einführung eines auf mehrere Jahre angelegten Zeitrahmens für Programme und finanzielle Leistungen zu Gunsten der Armutsminderung als Ergänzung zur mehrjährigen Finanzplanung und Budgeterstellung durch die Partnerregierungen.
- Beurteilung der Entwicklungszusammenarbeit nach dem Erfolg bei der Armutsbekämpfung sowie Entwicklung der erforderlichen Kontroll- und Bewertungssysteme und -methoden.
- Förderung und Stärkung der lokalen Kapazitäten zur Kontrolle der Armutsminderungsprogramme und Einsatz in- und ausländischer Ressourcen im Kontext von Schuldenerleichterungsprogrammen.
- Förderung der Entwicklung von lokalen Armutsminderungsindikatoren und -zielen sowie Stärkung der lokalen Kapazitäten in den Bereichen Statistik, Analyse, Kontrolle und Bewertung.

Eine bessere Koordination zwischen den EZ-Stellen darf weder die Basis der lokalen Trägerschaft aushöhlen noch eine zusätzliche Belastung für die einheimischen Stellen darstellen.

EZ-Koordination ist die gemeinsame Aufgabe aller Partner, sollte aber auf Initiative und unter Federführung der Regierungen der Partnerländer erfolgen. Die externen EZ-Stellen sollten mehr Disziplin und Ausdauer auf die Zusammenarbeit untereinander verwenden, um kohärente Vorgehensweisen und die Konzentration auf fundamentale Bedürfnisse und Kooperationsmöglichkeiten sicherzustellen. Sie müssen den Informationsaustausch mit anderen forcieren, um eine echte Koordination zu erzielen und es anderen lokalen und externen Partnern zu ermöglichen, aus dem ihnen zur Verfügung stehenden Rahmen den maximalen Nutzen zu ziehen. Die Entwicklungsfachwelt steht in diesem Zusammenhang vor der Aufgabe, Möglichkeiten der Kooperation zu finden, die weder die lokale Trägerschaft untergraben noch die Partnerländer zusätzlich belasten.

Einer engeren Zusammenarbeit mit multilateralen und regionalen Institutionen kommt entscheidende Bedeutung zu. Die wirksamere Zusammenarbeit mit diesen Stellen umfasst vier praktische Schritte. Erstens sollten mit den zuständigen Mitarbeitern der multilateralen Institutionen schon frühzeitig Kontakte geknüpft und laufend aufrechterhalten werden. Zweitens müssen die jeweiligen Rollen, Aufgaben und Verpflichtungen der verschiedenen externen Partner in den Prozessen der länderspezifischen Armutsminderungsstrategien aufeinander abgestimmt werden. Drittens sollten die regelmäßigen Koordinationssitzungen informell, sachlich und ergebnisbezogen ablaufen. Viertens sollten die Finanzierungs- und Auszahlungsverfahren möglichst gestrafft und vereinfacht werden.

Rahmenkonzepte und Instrumente für die Länderplanung

Um die Armutsminderungsziele in wirksamere Programme umzusetzen, sollten die EZ-Stellen auf die strategischen Rahmenkonzepte der Partnerländer, einen gut durchdachten Mix von EZ-Instrumenten sowie auf solche Verfahren zurückgreifen, die sich in der Praxis bewährt haben.

Die Unterstützung der EZ-Stellen bei der Armutsbekämpfung sollte auf der nationalen Entwicklungsstrategie des jeweiligen Partnerlandes aufbauen.

EZ-Programme sollten in erster Linie auf den Entwicklungsrahmen der Partnerländer aufbauen. Die von der internationalen Gemeinschaft propagierten Planungsrahmenkonzepte (wie PRSP, NSSD, CDF und UNDAF/CCA⁴) in ihren verschiedenen nationalen Ausprägungen erfüllen den strategischen Zweck, die internationalen Entwicklungsziele in nationale Maßnahmen und Aktionen umzumünzen. Die eng miteinander verbundenen und häufig miteinander verzahnten Rahmenkonzepte müssen jedoch rationalisiert werden, um die Belastungen für die Partnerländer zu verringern, die daraus resultieren, dass einer Vielfalt unterschiedlicher Planungsinstrumente Rechnung getragen werden muss. Im Idealfall sollten die Rahmenkonzepte zu einer einzigen nationalen Armutsminderungsstrategie verschmelzen, die alle ökonomischen, sozialen und umweltpolitischen Schwerpunkte zusammenfasst.

Die neuen nationalen Armutsminderungsstrategien sollten den externen EZ-Leistungen als Ausgangspunkt dienen. Diese Strategien sollten von dem jeweiligen Land getragen werden, partizipativ, umfassend und ergebnisorientiert sein. Unterschiedliche Formate und Standards sollten von den EZ-Stellen toleriert werden. Die EZ-Stellen sollten sich bewusst sein – und berücksichtigen –, dass die Kapazitäten der einzelnen Länder häufig überstrapaziert sind, und sie sollten zeitliche Zugeständnisse machen, damit sich lokale Trägerschaft entwickeln kann. Sie sollten realistische Ziele setzen und dabei die lokalen Kapazitäten zur Umsetzung der Strategien berücksichtigen und sich bewusst sein, dass eine nachhaltige Armutsminderung nicht über Nacht erreicht werden kann.

Die EZ-Stellen müssen das Thema Armutsbekämpfung in den Länderprogrammen stärker herausstellen und die Wirkung der Programme verstärken. Entsprechend der derzeitigen Tendenz, der zufolge immer mehr Partnerländer Armutsminderungsstrategien entwickeln, sollten sich auch die Länderprogramme der EZ-Stellen vor allem auf die vom Partnerland festgelegten Armutsminderungsziele konzentrieren. Die EZ-Stellen können wesentlich dazu beitragen, dass die Maßnahmenkonzepte in den einzelnen Ländern möglichst sachkundig erstellt werden, indem sie Informationen, Analysen, diagnostische

Studien, Benutzererhebungen, Daten und andere Erkenntnisse mit den lokalen Partnern austauschen. Die Programme sollten den jeweils aktuellen Stand des Wissens in Bezug auf die Armut in dem betreffenden Land widerspiegeln. Angesichts der Tatsache, dass auch andere Entwicklungsstellen in dem jeweiligen Land tätig sind, sollten überdies auch die komparativen Vorteile der EZ-Stelle in den Programmen zum Ausdruck kommen.

Der Einsatz einer Vielzahl von EZ-Instrumenten – Programme, Projekte und sektorspezifische Unterstützung – fördert Synergien und Komplementaritäten.

Die Länderprogramme sollten verschiedene EZ-Instrumente beinhalten und Synergieeffekte ausnutzen. Zu den Instrumenten zählt auch die finanzielle Unterstützung nationaler, regionaler und sektoraler Programme und Projekte. Diese sind häufig an einen politischen Dialog gekoppelt und durch technische Zusammenarbeit (die oftmals in die jeweiligen Projekte und Programme integriert ist) untermauert. Jedes Instrument hat, je nach Partnerland, unterschiedliche Vor- und Nachteile. Um jedoch lokale Trägerschaft und Nachhaltigkeit zu gewährleisten, sollte sich die Entwicklungsgemeinschaft an Kooperationsformen orientieren, mit denen die unter Federführung der Partner konzipierten und umgesetzten Programme unterstützt werden, anstatt wie bisher die Initiative von den eigenen EZ-Stellen ausgehen zu lassen. Das impliziert eine Akzentuierung der Programmhilfe und der sektoralen Unterstützung, aber auch über Projekte – die miteinander koordiniert sind und die Führungsrolle des Partners fördern – lässt sich viel erreichen. Die Wahl der Instrumente und das Verhältnis zwischen indirekten und Schwerpunkttaktionen sollten nach einer Analyse der Bedürfnisse des jeweiligen Lands erfolgen, die im Dialog mit der Regierung und anderen Interessengruppen erstellt wurde.

Programmhilfe öffnet den Weg für einen fortlaufenden Dialog über armutsmindernde Maßnahmen. Programmbezogene EZ-Leistungen ermöglichen eine Auszahlung von Finanzmitteln zu minimalen Transaktionskosten. Durch Übertragung größerer Eigenverantwortlichkeit für finanzielle Entscheidungen und Management an das Partnerland unterstützen derartige EZ-Maßnahmen die Grundsätze der Partnerschaft und der Übernahme von Eigenverantwortung für die Programme. Unter den richtigen politischen, ökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen dürfte Programmhilfe, die eine gut durchdachte Armutsbekämpfungsstrategie unterstützt, am erfolgversprechendsten sein. Angesichts der Fungibilität der Ressourcen ist es jedoch wichtig sicherzustellen, dass durch die Programmhilfe ein tragfähiges, gemeinsam vereinbartes und überwacht Reformprogramm gefördert wird. Die Entschuldung, die de facto eine Form der Programmhilfe darstellt, beruht auf ähnlichen Grundsätzen.

Sektorbezogene EZ-Maßnahmen können das Augenmerk stärker auf Armut und Ungleichheit lenken. Sektorprogramme, namentlich sektorspezifische Konzepte, können die eigenverantwortliche Umsetzung durch die einheimische Bevölkerung fördern, die Partnerschaft verstärken und ein für die Armutsminderung günstiges institutionelles Umfeld schaffen. Um die Vorteile der neuen sektorspezifischen Konzepte für die Armutsminderung voll ausschöpfen zu können, müssen sich die EZ-Stellen vielfachen Herausforderungen stellen. Sie müssen die Verantwortung der Bevölkerung vor Ort für die Sektorstrategien akzeptieren und einen gezielteren Dialog über eine gerechte soziale Entwicklung, insbesondere in den wesentlichen Sektoren Gesundheit und Bildung, fördern. Sie sollten den Rechten der Armen sowie Genderfragen in spezifischen Sektoren den Vorrang geben und vor allem die lokalen Kapazitäten zur Maßnahmenkonzipierung und Programmdurchführung vorantreiben. Die EZ-Stellen sollten die Zivilgesellschaft einbeziehen und Partnerschaften mit dem privaten Sektor fördern. Außerdem

sollten sie die Buchführungs- und Berichterstattungsverfahren straffen. Diese Form der Förderung hängt auch davon ab, ob das Partnerland in der Lage ist, die entsprechenden Rechnungslegungs- und Finanzverwaltungsstandards für die Verwendung ausländischer Mittel einzuhalten.

Vom Partnerland getragene Projekte können Lebensgrundlagen und Wohlergehen der Betroffenen dauerhaft beeinflussen. Projekte zur Armutsbekämpfung sind am wirkungsvollsten, wenn sie in einen allgemeineren Entwicklungsrahmen eingebettet sind, wie etwa in die nationale Armutsminderungsstrategie oder ein Sektorprogramm. Wenn diese Projekte die Eigenverantwortung und Teilnahme der Bevölkerung fördern, sich auf die vor Ort vorhandenen Kenntnisse stützen und die Kapazitäten gezielt verstärken, ist ihr Potential für einen nachhaltigen Beitrag zur Armutsminderung besonders groß. Die Projekte sollten mit den jeweiligen institutionellen und kulturellen Rahmenbedingungen im Einklang stehen und von der Zentralregierung, den Kommunalverwaltungen und der Zivilgesellschaft angenommen werden. Die EZ-Stellen sollten Kleinprojekte vermeiden, die nur eine begrenzte Zahl von Menschen erreichen und für die knappen Kapazitäten des Partnerlands eine unverhältnismäßig große Belastung darstellen. Ebenso sollten sie sowohl bei der Konzipierung als auch der Durchführung von *Top-down*-Mikromanagementkonzepten abgehen, die sich nach Wegfall der ausländischen Finanzierungen als nicht genügend nachhaltig erweisen.

Die Stärkung der eigenen Kapazitäten der Partner zur Armutsbekämpfung sollte ein vorrangiges Ziel der technischen Zusammenarbeit sein. Technische Zusammenarbeit im Dienste des Kapazitätsaufbaus, sei es projektunabhängig oder im Rahmen von bestimmten Vorhaben oder sektorspezifischen Konzepten, kann eine bedeutende und dauerhafte Rolle spielen. Um eine größere Wirkung zu erzielen, sollten die EZ-Stellen auf erprobte gute Praktiken zurückgreifen. Als strategisches Ziel sollten erstens Autonomie und möglichst geringe Interventionen angestrebt werden, statt die technische Zusammenarbeit zur Erfüllung bestimmter Aufgaben oder für den Ausgleich lokaler Kompetenzmängel einzusetzen. Zweitens sollte die Planung der technischen Zusammenarbeit im Rahmen der nationalen Armutsminderungsstrategien und Sektorprogramme erfolgen und nicht auf isolierten Vorschlägen der Geber beruhen. Drittens sollten sich die Ziele an den gewünschten Ergebnissen orientieren und nicht an den geforderten Ressourcen. Viertens sollten die Kapazitäten der einheimischen Experten gefördert und, falls erforderlich, der Transfer von Know-how durch internationale Experten ermöglicht werden. Fünftens sollten, wie dies bei der Projekt- und auch bei einem Großteil der sektoralen Hilfe der Fall ist, bereits bestehende Institutionen und Kapazitäten (im öffentlichen und privaten Sektor, namentlich bei den Universitäten) gestärkt und keine Parallelstrukturen aufgebaut werden. Sechstens sollte sichergestellt sein, dass die laufenden Kosten auch längerfristig finanzierbar sind und in die staatlichen oder kommunalen Haushalte integriert werden können. Diese guten Praktiken gelten ebenso für die finanzielle Zusammenarbeit.

Schließlich können auch andere Instrumente, die im Programmspektrum der EZ-Stellen einen immer größeren Stellenwert einnehmen, wie Entschuldung, humanitäre Hilfe und Förderung der regionalen Zusammenarbeit, wesentlich zur Armutsbekämpfung beitragen.

Politikkohärenz ist wichtig

Die von den Regierungen der verschiedenen DAC-Mitglieder verfolgten Politiken sollten mit dem internationalen Ziel der Armutsminderung in Einklang stehen.

Zur Armutsbekämpfung sind kohärente Maßnahmen erforderlich – nicht nur in der Entwicklungszusammenarbeit, sondern in allen Bereichen der staatlichen Politik in den OECD-Ländern –, damit die Bemühungen der EZ-Stellen um Armutsminderung nicht durch Maßnahmen anderer staatlicher Stellen unterminiert werden. Diese Politikkohärenz in der weltweiten Armutsbekämpfung sollte bei allen Mitgliedern zu einem festen Bestandteil der jeweiligen nationalen Agenda werden. In der Tat können staatliche Maßnahmen, die nicht im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit getroffen werden, u.U. einen sogar wichtigeren Beitrag zur Armutsminderung in den Entwicklungsländern leisten. So entstehen z.B. durch Zölle und Subventionen bei Agrar- und Industriegütern in den Industrieländern Schätzungen zufolge Verluste für die Entwicklungsländer, die in etwa den jährlichen ODA-Zuflüssen entsprechen. Werden auch die nicht tarifären Handelshemmnisse, die Reglementierung der kommerziellen Dienstleistungen und die Rechte an geistigem Eigentum mit eingerechnet, so könnten sich die geschätzten Verluste sogar auf das Dreifache erhöhen.

Politikkohärenz ist eine weitreichende politische Herausforderung. Die Regierungen verfolgen ein breites Spektrum von Zielsetzungen, die den verschiedenen Gruppen und Interessen ihrer Länder Rechnung tragen.. Gleichwohl dürfte der Armutsbekämpfung heute im Vergleich zu anderen nationalen Zielen größeres Gewicht beigemessen werden, und immer mehr Politikverantwortliche dürften darin ein zunehmend prioritäres Anliegen sehen. Das erklärt sich daraus, dass die Armut überall auf der Welt Funktionsstörungen und Unruheherde zur Folge hat, die negative Übergreifeffekte wie politische Instabilität, Terrorismus, Umweltzerstörung, illegale Migration, Epidemien und sonstige internationale Probleme verursachen.

Zu den Bereichen, in denen Politikkohärenz besonders wichtig ist, gehören Handel, Landwirtschaft, Ernährungssicherheit, Konfliktverhütung und soziale Angelegenheiten.

Entscheidende Schritte für die Herstellung von Politikkohärenz. Die höchsten politischen Instanzen müssen alle staatlichen Stellen von ihrem Bekenntnis zur Bekämpfung der globalen Armut bekennen und sich um die Verbesserung der Politikkoordinierung bemühen, um größere Kohärenz zu erzielen. Fast alle DAC-Mitglieder haben sich öffentlich mit allem Nachdruck zur Armutsbekämpfung verpflichtet. Es geht nun darum, dass diese Absichtserklärungen in allen staatlichen Bereichen umgesetzt und bei der Konzipierung und Ausführung staatlicher Maßnahmen als Bezugspunkte herangezogen werden. Die wichtigsten Politikbereiche sind in diesem Zusammenhang internationaler Handel und Investitionen, Landwirtschaft und Ernährungssicherheit, Bodenschätze und Umwelt, soziale Fragen, verantwortungsbewusste Staats- und Regierungsführung sowie Sicherheit der Bevölkerung.

Eine durchgehende Maßnahmenkohärenz in allen staatlichen Bereichen ist ein komplexer Prozess. Mit bestimmten Vorgehensweisen lassen sich jedoch große Fortschritte erzielen. So könnten etwa politische Mechanismen geschaffen werden, wie z.B. stellenübergreifende Arbeitsgruppen, die dem Austausch und der Beratung innerhalb und zwischen den staatlichen Ministerien und Verwaltungsabteilungen dienen, die Ausarbeitung eines Politikkonzepts über Armutsbekämpfung für den gesamten staatlichen Bereich, eine systematische Überprüfung der Gesetze in Bezug auf deren Kohärenz im Hinblick auf das Ziel der Armutsbekämpfung und die Einrichtung interministerieller Arbeitsgruppen für aktuelle Fragen wie etwa Konfliktverhütung.

Kasten 3 Eine indikative Checkliste der zu berücksichtigenden Punkte für Politikkohärenz im Dienst der Armutsbekämpfung

Im Jahr 2000 wurde vom Rat der OECD auf Ministerebene wie auch auf der DAC-Jahrestagung die Erstellung einer Checkliste der für die Politikkohärenz zu berücksichtigenden Punkte beschlossen, die den Mitgliedsländern als Bezugsrahmen für die Politikgestaltung dienen könnte. Diese Liste wurde in die vorliegenden *Leitlinien* eingefügt. Sie deckt ein breites Spektrum an Bereichen ab, die Auswirkungen auf die Entwicklung haben. Die Checkliste hat eher indikativen als definitiven Charakter und zielt darauf ab, die Regierungen der Mitgliedsländer zur systematischen Integration von Entwicklungs- und Armutsfragen in alle relevanten Politikbereiche zu ermutigen. Sie wurde nach Konsultation zahlreicher entwicklungspolitischer Experten innerhalb der OECD ausgearbeitet. Sie ist als kompaktes, eigenständiges Referenzwerk gedacht, das von den verschiedenen Regierungsstellen in den Mitgliedsländern genutzt werden kann. Gleichzeitig soll die Liste als Grundlage und Orientierungshilfe für weitere Arbeiten zu Fragen der Politikkohärenz innerhalb der OECD selbst dienen.

Die EZ-Stellen erfüllen eine wichtige Funktion: Sie treten für die Entwicklungsziele ein und stellen sicher, dass Mechanismen für die praktische Umsetzung der Politikkohärenz existieren. Die Mechanismen für Politikkohärenz dienen selbstverständlich sowohl Entwicklungs- als auch sonstigen nationalen Zielen. Formelle Diskussionsrunden sind ein unschätzbare Mittel, um bessere Kohärenz zu erreichen, aber auch die Pflege informeller Kontakte ist von entscheidender Bedeutung.

Veränderung unserer Denk- und Handlungsweisen

Die EZ-Stellen sollten Überlegungen über die institutionellen Veränderungen anstellen, die erforderlich sind, um das herkömmliche *Geber-Empfänger*-Verhältnis auf eine partnerschaftliche Basis zu stellen, bei der die von der Regierung des jeweiligen Entwicklungslands selbst festgelegten Prioritäten maßgeblich sind und bei der Wissensaustausch und Politikdialog eine unterstützende Rolle spielen. Das könnte durchaus tiefgreifende Veränderungen der Organisationsstrukturen, Praktiken, Anreizsysteme und Kultur der EZ-Stellen erfordern. Für ein erfolgreiches Erneuerungsprogramm müssen folgende Themen berücksichtigt werden:

Welche Voraussetzungen sind erforderlich, um das Ziel der Armutsbekämpfung als durchgehendes Leitprinzip in alle Tätigkeitsbereiche der EZ-Stellen zu integrieren?

Damit eine partnerschaftliche Zusammenarbeit möglich ist, müssen umfangreiche Veränderungen eingeleitet werden, ...

- Durch entschlossene Führung auf politischer Ebene sowie auf der Ebene der konkreten Entscheidungsfindung sollte das *Interesse und Engagement* aller Mitarbeiter, anderer staatlicher Gremien und der Zivilgesellschaft gewonnen und in entsprechende Bahnen gelenkt werden, um mit größerer Entschlossenheit und Durchschlagskraft die Bemühungen der Partnerländer zur Armutsminderung zu unterstützen. *Ebenso notwendig sind von Seiten der EZ-Stellen klare Vorstellungen, Politikrahmen und Strategien*, um den Partnern bei der Bekämpfung der Armut – namentlich in der Länderplanung, den sektorspezifischen Konzepten und den Projektaktivitäten – zu helfen. Das Ziel der Armutsbekämpfung sollte seinen Niederschlag in allen relevanten Planungsprozessen der EZ-Stellen finden und bei den Programm- und Projektausleseverfahren als Kriterium herangezogen werden.

... sowohl hinsichtlich der Art und Weise, wie die EZ-Stellen geleitet und verwaltet werden, ...

... als auch hinsichtlich ihrer organisatorischen Systeme und Strukturen sowie ihrer Verfahren und ihrer institutionellen Kultur.

- Die multidimensionale Vorgehensweise bei der Armutsminderung unterstreicht die Notwendigkeit einer *Umgestaltung der Organisationsstrukturen, um eine bessere Koordination, den wechselseitig gewinnbringenden Austausch von Fachkenntnissen* und die Weitergabe von Wissen zwischen den einzelnen Stellen zu erleichtern. Gute Praktiken werden in diesem Bereich zwei Konzepte miteinander kombinieren: Zum einen sollten alle Mitarbeiter für die Förderung der Armutsminderung verantwortlich sein, und zum anderen sollten „Schaltstellen“ oder „Champions“ zur Armutsminderung geschaffen werden, um Maßnahmen, institutionelle Veränderungen und Lernprozesse voranzutreiben. Damit diese Schaltstellen auch wirksam funktionieren, müssen sie mit entsprechenden Ressourcen und Vollmachten ausgestattet sein.
- *Die EZ-Stellen benötigen Mitarbeiter mit breiter gefächertem Spezialwissen* (namentlich im Hinblick auf die Fähigkeit, wesentliche Querschnittsaufgaben wie Berücksichtigung von Genderaspekten, verantwortungsbewusste Staatsführung, Umweltfragen und partizipative Konzepte zu integrieren). Sie müssen die Außenstellen vor Ort mit armutsspezifischen Fachkenntnissen unterstützen (dazu zählen u.a. auch makroökonomische und technische Kenntnisse). Diese Unterstützung kann durch im Land ansässige oder in regionalen Zentren stationierte Mitarbeiter erfolgen und durch Unterstützung der Mitarbeiter in der Zentrale ergänzt werden. Schulungsprogramme zu relevanten Fragen und Techniken der Armutsminderung sind erforderlich, um den Mitarbeitern die entsprechende Erfahrung und den nötigen Weitblick für ihre Tätigkeit zu vermitteln.
- *Die schwerpunktmäßige Berücksichtigung der Armutsbekämpfung in allen Bereichen erfordert auch eine Förderung der fachbereichsübergreifenden Teamarbeit*, um dem multidimensionalen Charakter der Armutsproblematik besser Rechnung zu tragen und sektorspezifische, geberinitiierte Konzepte zu überwinden. Hieraus ergeben sich auch Auswirkungen auf den Personaleinsatz und die Personalverwaltung der EZ-Stellen.

Wie können die EZ-Stellen mit ihren verschiedenen Partnern unter Führung der lokalen Verwaltungen wirksamer zusammenarbeiten?

Die Vereinfachung der Anforderungen für Berichterstattung und Rechenschaftslegung sowie die Dezentralisierung personeller Ressourcen wie auch der Entscheidungsfindung zugunsten der Außenstellen erleichtern den Aufbau partnerschaftlicher Beziehungen.

- Es ist äußerst wichtig, die durch vielfache administrative und finanzielle Auflagen entstehenden Belastungen zu verringern und die interne Koordination von Maßnahmen und Aktivitäten zu verbessern. Die Bemühungen sollten sich auf eine Straffung, Vereinfachung und Harmonisierung der Praktiken, Verfahren und Berichtsaufgaben entsprechend den Rechenschaftslegungsbestimmungen der jeweiligen EZ-Stellen konzentrieren. Die Förderung der Entwicklung lokaler Kapazitäten in Bezug auf Rechenschaftslegung und Transparenz (Finanzgebaren, Rechnungswesen, Kontrolle) stärkt das Vertrauen der EZ-Stellen und erleichtert eine Angleichung der Systeme und Verfahren der EZ-Stellen an jene der Partner in den Entwicklungsländern. Dieser Kapazitätsaufbau sollte nicht von jeder EZ-Stelle einzeln, sondern durch eine koordinierte Hilfe aller Stellen gefördert werden.
- Die EZ-Stellen müssen ihre institutionellen Kapazitäten ferner verstärken, um die Partnerregierungen bei der Ausarbeitung eigener Armutsminderungsstrategien und einer wirksameren Interaktion mit anderen Partnern und interessierten Gruppen zu unterstützen. Diesbezüglich könnte es

erforderlich werden, dass die EZ-Stellen ihre Einstellung und ihr Verhalten gegenüber der Rolle der Zivilgesellschaft bei der Politikformulierung ändern. Der erforderliche Zeitaufwand, um eine breit fundierte Unterstützung für die Armutsbekämpfungsstrategien zu erlangen, und die zu diesem Zweck von den Regierungen der Partnerländer benötigten Ressourcen – insbesondere bei schwachen Kapazitäten – sollten von den Mitgliedern realistisch eingeschätzt werden.

- Eine Dezentralisierung der Personalressourcen und Verlagerung der Entscheidungsfindung auf die lokale Ebene könnte mehrfache Vorteile bringen. Das Verständnis für die spezifischen Armutsbedingungen vor Ort und die Berücksichtigung von Veränderungen der lokalen Gegebenheiten könnten so verstärkt werden. Außerdem könnten auch die fachübergreifende Teamarbeit intensiviert und der Dialog und die Partnerschaft durch eine enge kontinuierliche Interaktion mit den anderen lokalen Partnern verbessert werden.
- Bei Entscheidungen über eine Dezentralisierung müssen diese Vorteile gegen potentielle Nachteile abgewogen werden, wie z.B. Kostenerhöhungen oder Überbeanspruchung und allzu starke Aufsplitterung des in der jeweiligen Institution vorhandenen technischen Sachverständs. Außerdem ist eine verstärkte Dezentralisierung für kleinere EZ-Stellen nicht unbedingt eine machbare oder geeignete Lösung, da dies mit zusätzlichen Kosten und Anstrengungen verbunden ist, um die Qualität der Programme und der Rechenschaftslegung vor Ort zu gewährleisten. Dies spricht umso mehr für eine Verstärkung der Zusammenarbeit und einen vermehrten Austausch von Fachwissen und Informationen zwischen allen EZ-Stellen sowie für eine weitergehende Einbeziehung lokalen Fachwissens.

Wie können die EZ-Stellen die Fähigkeit ihrer Mitarbeiter zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit verbessern und deren Motivation verstärken?

Durch Schulungen, eine gezielte Einstellungspolitik und geeignete Anreizsysteme können die EZ-Stellen bei ihren Mitarbeitern partnerschaftsorientierte Reflexe und Verhaltensweisen fördern.

- Die Leitung der EZ-Stellen sollte den Akzent vor allem auf die Entwicklung partnerschaftsfördernder Fähigkeiten und Kompetenzen legen (Konzertierung, diplomatisches Gespür, Verhandlungsgeschick, Koordinationsfähigkeit) und Möglichkeiten für Mitarbeiteraustausch, Wissenserwerb und Teamarbeit schaffen.
- Bei der Personaleinstellung und den Anreizstrukturen (für feste und befristete Mitarbeiter sowie Angehörige des diplomatischen Dienstes) sollte besonderes Schwergewicht auf Kenntnisse und Erfahrungen in den Bereichen Armutsminderung und armutsorientiertes Wachstum, auf Teamfähigkeit sowie auf Bemühungen um Initiierung und Aufrechterhaltung koordinierter Beziehungen zu den anderen Mitarbeitern und den Partnern gelegt werden.

Wie können die Organisationsstrukturen und -praktiken der EZ-Stellen die Politikkohärenz auf allen Regierungsebenen in den Mitgliedsländern fördern?

- Zur Verbesserung der Politikkohärenz ist die Schaffung neuer bzw. die Verbesserung bestehender Mechanismen erforderlich, *um Widersprüche auszuräumen oder die Auswirkungen widersprüchlicher staatlicher Maß-*

nahmen zu mindern. Außerdem ist ein bestimmter Arbeitszeit- und Ressourceneinsatz erforderlich, um den jeweiligen Sachverhalt zu bestimmen und zu analysieren und auf verschiedenen nationalen und globalen Foren gemeinsame Überlegungen über die notwendigen Aktionen anzustellen. Eine engere und kohärentere Interaktion zwischen den EZ-Stellen und anderen Regierungsinstanzen im Hinblick auf die Beziehungen zu den multilateralen Institutionen spielt eine Schlüsselrolle bei der Förderung einer umfassenderen Kohärenz der EZ-Bemühungen.

Erreichung der Ziele, die wir uns gesetzt haben

Eine gezielte Entwicklungszusammenarbeit und eine bessere Politikkohärenz können wesentlich zur Armutsminderung in den Entwicklungsländern beitragen. Ohne die Initiative, die Bemühungen und Ressourcen anderer Partner, namentlich der Regierungen unserer Partnerländer, der Zivilgesellschaft und des privaten Sektors – sowie insbesondere der Armen selbst –, werden die Wirkungen jedoch nur begrenzt sein. Um die Ziele zu erreichen, muss eine Koalition aller Kräfte gebildet werden. Die vorliegenden *Richtlinien* enthalten Informationen, Erfahrungen und gemeinsame Orientierungen, die den bilateralen EZ-Stellen als Hilfe für eine zunehmend koordinierte und kollegiale Zusammenarbeit mit den Partnerländern, aber auch untereinander sowie mit den multilateralen Institutionen dienen sollen. Alle Partner im Dienste der Entwicklung müssen gemeinsam danach trachten zu gewährleisten, dass die Fortschritte in diesem neuen Jahrhundert wahrhaft partnerorientiert sind und alle einbeziehen.

Anmerkungen

1. Gemessen am internationalen Standard von 1 US-\$ (Kaufkraftparität – KKP) pro Tag. Bei Verwendung des Standards von 2 US-\$ pro Tag würde sich diese Zahl auf 2,8 Milliarden Menschen bzw. 60% der Bevölkerung der Entwicklungsländer belaufen.
2. Im vorliegenden Text werden Entwicklungsländer als „Partnerländer“ oder „Partnerregierungen“ und nicht als „Empfänger“ bezeichnet, um die Bedeutung der partnerschaftlichen Prozesse und Modalitäten zu unterstreichen. Desgleichen werden die Mitglieder der bilateralen EZ-Gemeinschaft als „EZ-Stellen“ (und nicht als „Geber“) bezeichnet. Der Begriff „interessierte Gruppen“ (*stakeholders*) bezieht sich auf alle, für die die Armutsbekämpfung ein Anliegen darstellt.
3. Die Formulierung dieser Ziele muss von der VN-Generalversammlung 2001 im Rahmen der Prüfung der jährlichen Berichterstattung über die Millenniumserklärung noch gebilligt werden.
4. PRSP: *Poverty Reduction Strategy Paper*; NSSD: *National Strategy for Sustainable Development*; CDF: *World Bank Comprehensive Development Framework*; UNDAF/CCA: *United Nations Development Assistance Framework/Common Country Assessment*.

Allgemeine Einführung

Armut als globales Problem

In den vergangenen fünfzig Jahren wurden in den Entwicklungsländern bemerkenswerte Fortschritte im Hinblick auf wirtschaftliche Entwicklung und allgemeines Wohlergehen erzielt, ...

Im Laufe der letzten dreißig Jahre wurden in den Entwicklungsländern beachtliche soziale und wirtschaftliche Fortschritte erzielt. Die Lebenserwartung hat sich während dieser Zeit um mehr als 20 Jahre erhöht (von 41 auf 62 Jahre). Die Kindersterblichkeitsraten wurden um die Hälfte reduziert und die Grundschulbesuchsraten haben sich verdoppelt. Der Anteil der Familien in ländlichen Gebieten mit Zugang zu hygienisch unbedenklichem Wasser ist von 10% auf über 70% gestiegen. In Bezug auf Durchschnittseinkommen, Gesundheitszustand und Bildungsniveau konnten in der Dritten Welt in diesen 30 Jahren deutlichere Verbesserungen verzeichnet werden als in den OECD-Ländern im gesamten letzten Jahrhundert.

Die Bekämpfung der Einkommensarmut bleibt jedoch eine große Herausforderung. Obwohl der Anteil der in extremer Armut lebenden Menschen in den Entwicklungs- und Schwellenländern in den letzten zehn Jahren leicht gesunken ist (von 28% auf 24%), hat die Zahl der Armen in den meisten Regionen – außer in Ostasien – stetig zugenommen. In Südasien, wo die Zahl der Armen am höchsten ist (43% aller Armen der Welt leben dort), und in Afrika, wo der Anteil der in Armut lebenden Menschen am größten ist (48%), ist extreme Armut nach wie vor ein sehr weit verbreitetes Phänomen.

... und doch bleibt die Armut ein universelles, allen Bemühungen trotzendes und durch nichts zu entschuldigendes Problem.

In den Entwicklungsländern wird das Leben jedes vierten Einwohners – oder anders ausgedrückt von insgesamt 1,2 Milliarden Menschen¹ – durch extreme Armut zerstört. Armut bleibt ein allgegenwärtiges, allen Bemühungen trotzendes Problem, für das es keine Entschuldigung gibt. Allein in den letzten zehn Jahren ist die Zahl der Armen in Subsahara-Afrika um mehr als ein Drittel gestiegen. Jedem dritten Kind in den Entwicklungsländern ist es noch immer verwehrt, die ersten fünf Schuljahre abzuschließen – das erforderliche Minimum, um über elementare Grundqualifikationen verfügen zu können. Von zwölf in diesem Jahr geborenen Kindern wird eines an Krankheit oder Unterernährung sterben, bevor es fünf Jahre alt ist. Währenddessen setzt die HIV/AIDS-Pandemie ihren erbarmungslosen Verwüstungsfeldzug fort, macht in Jahrzehnten errungene Entwicklungserfolge wieder zunichte und fordert von Kindern, Familien, Dorfgemeinschaften und ganzen Gesellschaften in den Entwicklungsländern einen gewaltigen, tragischen Tribut. Damit sich diese Statistiken endlich verbessern, müssen energische und entschiedene Maßnahmen ergriffen werden, insbesondere mit Blick auf die zusätzliche Herausforderung, vor die uns die 2 Milliarden Kinder stellen – 97% des erwarteten weltweiten Bevölkerungszuwachses –, die in den nächsten 25 Jahren voraussichtlich in Entwicklungsländern auf die Welt kommen werden.

Ein kräftiges Wirtschaftswachstum, ein verbesserter Zugang zu den wichtigsten öffentlichen Dienstleistungen und die Verringerung der Ungleichheiten – insbesondere zwischen den Geschlechtern – sind für die Armutsbekämpfung von ebenso entscheidender Bedeutung ...

... wie nachhaltige, hinreichend finanzierte und koordinierte Maßnahmen in allen Bereichen der staatlichen Politik und der Entwicklungszusammenarbeit.

Die DAC-Mitglieder haben in diesen Leitlinien ihr Wissen, ihre Erfahrungen und ihr angesammeltes Know-how hinsichtlich der besten Verfahrensweisen in kondensierter Form zusammengefasst, um wirkungsvoller auf das internationale Ziel der Armutsbekämpfung hinzuarbeiten zu können.

Ein kräftiges, breit fundiertes Wachstum und ein verbesserter Zugang zu Sozialdiensten werden entscheidend zur Verringerung der Armut beitragen. Wie groß die erzielten Fortschritte sein werden, hängt jedoch auch vom Erfolg der Anstrengungen zur Verringerung der Ungleichheiten ab. Obwohl während der neunziger Jahre in den Entwicklungsländern insgesamt zufriedenstellende Jahreswachstumsraten verzeichnet wurden (im Durchschnitt lag das Pro-Kopf-Wachstum bei 2,6%), ist die Zahl der Armen unverändert geblieben. Der Grund dafür ist, dass die Ungleichheiten insgesamt zugenommen haben – insbesondere zwischen den Ländern, aber auch innerhalb der einzelnen Länder, wo die Kluft zwischen den Geschlechtern ein wichtiger Erklärungsfaktor für die wachsenden Disparitäten ist. Laut Schätzungen der VN handelt es sich bei den ärmsten Menschen der Welt zu nahezu 70% um Frauen, und bei einigen Sozialindikatoren zeigen sich erhebliche Verzerrungen zwischen den Geschlechtern. Beispielsweise ist der Jugend- und Erwachsenenanalphabetismus in der weiblichen Bevölkerung fast doppelt so stark verbreitet wie in der männlichen. Auch die Kindersterblichkeitsraten sind bei Mädchen um 28% höher als bei Jungen. Um in der Armutsbekämpfung Fortschritte erzielen zu können, muss das Problem der Ungleichheiten angepackt werden; denn bei steigendem Wirtschaftswachstum geht die Armut wesentlich schneller dort zurück, wo dieses Wachstum gleichmäßiger verteilt ist².

Die in den vergangenen Jahrzehnten erzielten Fortschritte geben Anlass zur Hoffnung, dass die Armut besiegt und die Entwicklung Realität werden kann. Und doch besteht keinerlei Grund zu übertriebenem Optimismus. Zur Ausrottung der Armut werden nachhaltige, mit ausreichenden finanziellen Mitteln unterstützte und gut koordinierte Maßnahmen erforderlich sein, die sich auf das gesamte Spektrum der staatlichen Politik und der Entwicklungszusammenarbeit erstrecken müssen. Das heißt auch, dass alle EZ-Partner ihr Möglichstes tun müssen. Die *Leitlinien für die Armutsbekämpfung* des Ausschusses für Entwicklungshilfe, in die der gesamte Wissens- und Erfahrungsschatz der Entwicklungsfachwelt im Bereich der Armutsbekämpfung eingeflossen ist, sollen diese Anstrengungen inhaltlich beflügeln und einen Weg in die Zukunft weisen.

Bekräftigung des Engagements aller internationalen Instanzen für die Armutsbekämpfung

1996 einigten sich die Entwicklungsminister der OECD-Länder auf einen bahnbrechenden neuen Aktionsrahmen für die Entwicklungszusammenarbeit. Die Strategie des OECD-Entwicklungsausschusses *Das 21. Jahrhundert gestalten: Beitrag der Entwicklungszusammenarbeit* entwarf ein zukunftsweisendes Bild der Entwicklungszusammenarbeit, das auf den Partnerschaftsgedanken gestützt ist und in dessen Mittelpunkt Entwicklungsstrategien stehen, die von Regierungen und zivilgesellschaftlichen Gruppen der Entwicklungsländer in eigener Verantwortung ausgearbeitet und geleitet werden. Sie verpflichtete die DAC-Mitglieder auch dazu, zusammen mit ihren Partnern auf die Verwirklichung expliziter, messbarer, zeitlich definierter Entwicklungsziele hinzuarbeiten. Diese Entwicklungsziele ergaben sich aus wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Zielen, auf die sich die Völkergemeinschaft im Rahmen der in den neunziger Jahren von den VN veranstalteten Weltkonferenzen geeinigt hatte – und die auf die Bekämpfung mehrerer wichtiger Dimensionen der Armut ausgerichtet sind. Die DAC-Mitglieder bekräftigten diese neue Vision der Entwicklungszusammenarbeit mit ihrer

Erklärung vom Mai 2000 *Partnerschaft zur Armutsbekämpfung – von Bekenntnissen zur praktischen Umsetzung*. Die Internationalen Entwicklungsziele wurden anschließend in den weiter gefassten Katalog der Millenniumsentwicklungsziele aufgenommen, zu denen auch die Bekämpfung des Hungers, der Zugang zu hygienisch unbedenklichem Trinkwasser, die Eindämmung von HIV/AIDS, die Verbesserung der Lebensbedingungen der Slumbewohner und eine globale Partnerschaft für die Entwicklung gehören, wie sie in der Millenniumserklärung der Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen vom September 2000 verankert wurden³. Die vorliegenden *Leitlinien*, in denen die DAC-Mitglieder ihre gemeinsam gewonnenen Erkenntnisse und ihr Fachwissen in Bezug auf die Armutssituationen zusammengefasst haben, sind als ein wichtiger Schritt auf dem Wege zur Umsetzung der Strategie für das 21. Jahrhundert gedacht.

Bei der Ausarbeitung dieser Anleitungen bemühten sich die DAC-Mitglieder, den Partnerschaftsgedanken in die Tat umzusetzen, indem sie die Textentwürfe einem breiten Querschnitt von Armutsexperten aus Regierungskreisen, Zivilgesellschaft und akademischer Welt unterbreiteten. Zu diesem Zweck fanden Konsultationen in Afrika, Asien, Lateinamerika und Europa statt. Die gewonnenen Einsichten, die Anliegen und Auffassungen, die sich bei diesem Austausch herauskristallisierten, hatten entscheidenden Einfluss auf den Inhalt der *Leitlinien* und insbesondere auf die darin zum Ausdruck gebrachten Ideen und Empfehlungen im Hinblick auf die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit anderen Entwicklungsakteuren.

Die *Leitlinien* geben ein ehrgeiziges Programm für die Ära der Partnerschaft vor, das Veränderungen in der Art und Weise fordert, wie Entwicklungsstellen⁴ über die Armut denken, die entsprechenden EZ-Maßnahmen planen und umsetzen, ihre eigene Organisation vor Ort und in der Zentrale gestalten und ihre internen Kapazitäten ausbauen, um besser auf die jeweiligen Probleme eingehen zu können. Indem sie die Rechte, Pflichten und Verantwortlichkeiten festlegen, die sich aus einem partnerschaftlichen Ansatz ergeben, leisten die *Leitlinien* einen wichtigen Beitrag dazu, das neue Modell der Entwicklungspartnerschaften, das zum ersten Mal in *Das 21. Jahrhundert gestalten* beschrieben wurde, mit Substanz zu füllen und seine Reichweite zu definieren.

Überblick über die DAC-Leitlinien für die Armutsbekämpfung

In diesen Leitlinien werden Konzepte und Definitionen geklärt, Prioritäten empfohlen und optimale Vorgehensweisen in Bezug auf Maßnahmen, Programme, Instrumente und Kanäle der Armutsbekämpfung beschrieben.

Die vorliegenden *Leitlinien* sollen den Entwicklungsstellen dabei helfen, die Armutsbekämpfung in den Mittelpunkt ihrer Politik zu stellen und diese Politik vor Ort anzuwenden. Sie erläutern Konzepte und Definitionen, liefern Vorschläge für prioritäre Aktionen und informieren über optimale Vorgehensweisen bei Maßnahmen, Programmen, Instrumenten und Strategien, die der Armutsminderung dienen. Sie eröffnen neue Perspektiven in einer Reihe von Bereichen, insbesondere in Bezug auf:

- **Gemeinsame Konzepte und Ansätze, um Armut besser definieren, messen und gezielt bekämpfen zu können.** Die *Leitlinien* beginnen mit einem funktionellen Überblick über die verschiedenen Konzepte und Methoden der Armutsforschung, womit sie den Rahmen für eine auf ein besseres Verständnis abzielende Reflexion über Kennzeichen und Ursa-

- chen der Armut vorgeben. Sie sollen dem Leser dabei helfen, den multidimensionalen Charakter der Armut zu begreifen und zu verstehen, wer die Armen sind und wie Armutsbekämpfungsmaßnahmen gestaltet, koordiniert und überwacht werden können.
- **Aufbau von Partnerschaften für die Armutsbekämpfung.** Eine der zentralen Herausforderungen für die Entwicklungsfachwelt besteht darin zu gewährleisten, dass die von den Entwicklungsstellen geleistete Unterstützung auf dem Imperativ der Armutsminderung und der Anerkennung der Führungsrolle der Partnerländer voll gerecht wird. In Kapitel 2 der *Leitlinien* wird erläutert, wie die Entwicklungsstellen gemeinsam mit anderen Akteuren auf das Entstehen starker Partnerschaften unter den für das jeweilige Land typischen Bedingungen hinwirken und die Anstrengungen der einzelnen Länder im Hinblick auf die Entwicklung sinnvoller Strategien zur Armutsminderung unterstützen können.
- **Effektive länderspezifische Planungsverfahren, Aktionsrahmen und Instrumente.** Kapitel 3 beschäftigt sich mit konkreten Methoden partnerschaftlicher Arbeit, wobei genauer auf bereits bestehende Aktionsrahmen für die Organisation und Implementierung der Entwicklungszusammenarbeit eingegangen wird. In diesem Abschnitt werden die Vor- und Nachteile eines breiten Spektrums von Instrumenten und effektiven Ansätzen untersucht, und zwar im Licht der sich ändernden Praktiken und Perspektiven der Armutsminderung.
- **Kohärente Ausrichtung sämtlicher Politikmaßnahmen der DAC-Mitglieder auf das Ziel der Armutsminderung.** Die Kohärenz der Politik der Mitgliedstaaten (beispielsweise zwischen den Bereichen Handel, Landwirtschaft und Umwelt) ist von entscheidender Bedeutung, um zu gewährleisten, dass deren Anstrengungen im Hinblick auf die Armutsbekämpfung nicht durch Entscheidungen und Maßnahmen anderer Regierungsstellen konterkariert werden. Kapitel 4 befasst sich mit der Frage der Kohärenz auf nationaler Ebene – zwischen der Entwicklungspolitik und den anderen Politikbereichen – sowie auf internationaler Ebene in Bezug auf regionale und globale Zusammenarbeit.
- **Entwicklung lernfähiger, dem Wandel gegenüber aufgeschlossener Institutionen.** Die DAC-Strategie für das 21. Jahrhundert spornt die Entwicklungsstellen dazu an, ihre Vorgehensweisen nach den Prinzipien der Partnerschaft, der lokalen Trägerschaft und der Rechenschaftspflicht umzugestalten. Der Schlussabschnitt der *Leitlinien* legt den Schwerpunkt auf die interne Funktionsweise der Entwicklungsstellen, wobei untersucht wird, wie sich deren Organisationsstrukturen, Verwaltungsverfahren und institutionelle Gepflogenheiten zwecks Steigerung ihrer Kapazitäten verändern lassen, so dass sie effizienter zur Armutsbekämpfung beitragen können.

Die *Leitlinien* befassen sich zwar speziell mit den Problemen und Funktionsmodalitäten der bilateralen EZ-Stellen der OECD-Länder; die in ihnen zusammengefassten konkreten Informationen und Erkenntnisse über mögliche Methoden der Zusammenarbeit zwischen Entwicklungspartnern bei der Armutsbekämpfung sind jedoch für alle von Nutzen, die sich in der Praxis mit Entwicklungsfragen auseinandersetzen.

Sinn und Zweck der Leitlinien

Die *DAC-Leitlinien für die Armutsbekämpfung* sollen den bilateralen Entwicklungsstellen als Unterstützung dienen, damit diese ihren Partnern in den Entwicklungsländern besser bei der Bekämpfung der Armut helfen können. Sie sind sichtbarer Ausdruck des gemeinsamen Ziels und der gemeinsamen Verpflichtung aller DAC-Mitglieder, mit größerer Entschlossenheit – solidarisch mit den Armen und zur Sicherung der Menschenrechte für alle – auf eine Verminderung der Armut hinzuwirken.

Die DAC-Mitglieder haben sich verpflichtet, die Armut im Rahmen eines umfassenden Entwicklungskonzepts zu bekämpfen, das wirtschaftliche, soziale, ökologische und Governance-Fragen miteinander verbindet.

Mit ihrer Zustimmung zu den *Leitlinien* brachten die Mitgliedstaaten die Entschlossenheit zum Ausdruck, die nachhaltige Verminderung der Armut zum zentralen Anliegen der Entwicklungszusammenarbeit zu machen. Eine wachsende Zahl von DAC-Mitgliedern ist der Ansicht, dass die Verminderung und anschließende Ausrottung der Armut im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung das übergeordnete Ziel der Entwicklungszusammenarbeit sein sollte. Dazu müssen wirtschaftliche, soziale, politische und ökologische Aspekte ebenso wie Governance-Fragen in umfassende, auf lokaler Ebene ansetzende Entwicklungskonzepte eingebunden werden. Die Annahme der *Leitlinien* bedeutet für die Mitgliedstaaten auch, dass sie sich auf eine gemeinsame Sichtweise und Analyse in der Frage einigen, was Armut ist und mit welchen Methoden, Rahmenkonzepten und Prioritätensetzungen ihr am besten begegnet werden kann. Die Anstrengungen der verschiedenen DAC-Mitglieder werden somit an Kohärenz gewinnen, sich gegenseitig in ihrer Wirkung verstärken und dabei zugleich harmonisch in das System der internationalen Instanzen einfügen, da die *Leitlinien* mit ähnlichen internationalen Politikrahmen voll kompatibel sind.

Die DAC-Mitglieder verpflichten sich ferner, die Prinzipien der *Leitlinien* bei ihrer eigenen Arbeit anzuwenden, z.B. indem sie sich bei der Aufstellung ihrer bilateralen Programme auf die Armutsbekämpfungsstrategien der Partnerländer stützen, die von ihren Verfahren und Anforderungen ausgehende Belastung für die Partnerländer verringern und für eine bessere Politikkohärenz innerhalb und zwischen ihren Stellen und Regierungen sorgen. Sie haben auch beschlossen, sich – soweit es die institutionellen Möglichkeiten bzw. Einschränkungen gestatten – für die Umsetzung der Empfehlungen einzusetzen, beispielsweise dadurch, dass sie EZ-Leistungen flexibler und zugleich verlässlicher gestalten, günstige Bedingungen für eine Dezentralisierung der Entscheidungsfindung vor Ort schaffen, ihre Aktivitäten mit Hilfe des Planungsrahmens der Partnerländer durchführen und sicherstellen, dass die Form der Unterstützung – ganz gleich, ob es sich um einzelne Projekte oder ganze Programme handelt – den lokalen Anforderungen und Sachzwängen hinsichtlich der Finanzierung laufender Kosten, des Qualifikationsniveaus und der Auswirkungen auf die Umwelt Rechnung trägt.

Jedes DAC-Mitglied verfügt über ganz spezifische Fähigkeiten, Fachkenntnisse und Ressourcen für seinen Beitrag zur Armutsbekämpfung.

Die DAC-Mitglieder sind sich der Verschiedenartigkeit ihrer Stärken sowie der Ressourcen, die sie jeweils bei der Armutsbekämpfung einbringen können, ebenso bewusst wie der Vorteile, die sich aus einer flexiblen und kreativen Antwort auf die von den Partnerländern und *Stakeholdern* selbst formulierten Bedürfnisse und Prioritäten ergeben. Sie sind sich ferner über die Bedeutung einig, die auch künftig einem pulsierenden privaten Sektor für die Arbeitsplatz- und Einkommenssituation, einer nachhaltigen Entwicklung für die Bekämpfung der Umweltzerstörung, einer verantwortungsbewussten Regierungsführung für die

Förderung von Integration und Partizipation sowie dem Aufbau von Institutionen für die Entwicklung lokaler Kapazitäten und Verwaltungssysteme zukommt. Diese allgemeineren Aspekte der Entwicklungszusammenarbeit, die in anderen DAC-Leitlinien ausführlicher behandelt werden, sind nach Auffassung der Mitgliedsstaaten bei der Armutsbekämpfung potentiell von Bedeutung, weshalb sie über-eingekommen sind, bei der Ausarbeitung von Maßnahmen in diesen Bereichen auch auf die Probleme und Dimensionen der Armut einzugehen.

Von der Annahme der *Leitlinien* gehen zudem wichtige Signale zu der Frage aus, wie die Entwicklungsfachwelt die bevorstehenden Herausforderungen beurteilt, denen im Kampf gegen die Armut immer mehr Bedeutung zukommt – sowohl in der Welt insgesamt als auch, im engeren Kreis, innerhalb ihrer eigenen Organisationen. Dazu gehören gezielte und engagierte Anstrengungen zur Erkundung neuer Möglichkeiten der Armutsbekämpfung, zur Bewältigung der durch die Globalisierung geschaffenen Ungleichgewichte und Bedürfnisse, zur Bereitstellung öffentlicher Güter globaler Natur, zur Überwindung der digitalen Kluft und zur Anpassung ihrer eigenen institutionellen Struktur und Kultur an die Anforderungen des Partnerschaftsprinzips.

Umgang mit den Leitlinien

Die *Leitlinien* enthalten praktische Informationen über das Wesen der Armut sowie über die besten Methoden zu ihrer Bekämpfung. Sie sind daher für die Mitarbeiter bilateraler Entwicklungsstellen sowohl vor Ort als auch in den Zentralen von Nutzen. Sie liefern zudem Orientierungshilfen für die Ausarbeitung geeigneter Maßnahmen, die Prioritätensetzung sowie die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Partnern in den Entwicklungsländern und in den internationalen Instanzen, und informieren darüber, wie bilaterale Stellen im Hinblick auf eine partnerschaftliche Zusammenarbeit und eine effiziente, systematische Einbeziehung der Armutsbekämpfung optimal ausgerichtet, rekonfiguriert und mit einem neuen Instrumentarium ausgestattet werden können. Diese Informationen sind sowohl für die Führungsverantwortlichen der bilateralen Entwicklungsstellen und deren leitende Mitarbeiter vor Ort als auch für deren Strategie- und Personalbeauftragte von Interesse.

Gleichzeitig sind die *Leitlinien* allgemein gehalten und weit gefasst, denn es ist schwierig, eine derart umfangreiche Problematik auf so engem Raum detailliert zu behandeln. Der DAC beabsichtigt, seine Arbeiten zu diesem Thema auszuweiten und seine Reflexion zu vertiefen. Dazu sollen einige Schlüsselaspekte von Armutsbekämpfungsstrategien genauer untersucht und zusätzliche Anleitungen für die Praxis ausgearbeitet werden.

Wir haben viel voneinander zu lernen – und das setzt auch voraus, dass wir ein offenes Ohr für die Armen haben und das, was sie zu sagen haben, beherzigen.

Wenn auch erhebliche Anstrengungen darauf verwendet wurden, sicherzustellen, dass die *Leitlinien* den heutigen Forschungs-, Kenntnis- und Erfahrungsstand widerspiegeln, stellen sie doch noch lange nicht der Weisheit letzter Schluss dar. In vielerlei Hinsicht – beispielsweise in Bezug auf die Stärkung der politischen Teilhabe und die Verbesserung der Staats- und Verwaltungsführung, die Einbeziehung der Bevölkerung und den Institutionsaufbau – befinden sich die Entwicklungspraktiker noch im Anfangsstadium ihrer Überlegungen darüber, mit welchen Methoden der Aktion und Interaktion die Armut am besten bekämpft werden kann. Außerdem ist jedes Partnerland für sich ein Einzelfall, so dass ein

allgemein gültiger Ansatz in der Armutsbekämpfung von vornherein ausgeschlossen ist. Über die optimale Vorgehensweise in diesem erst im Entstehen begriffenen Bereich der Entwicklungszusammenarbeit haben wir noch viel zu lernen, wobei es wichtig ist, dass wir uns auch die Argumente der Armen selbst anhören und ihnen Beachtung schenken.

Anmerkungen

1. Bei Anwendung des internationalen Maßstabs von 2 US-\$ pro Tag erhöht sich diese Zahl auf 2,8 Mrd. bzw. sechs von zehn Menschen.
2. *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Weltbank, 2001, S. xi. Martin Ravallion: *Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages*, Weltbank 2000.
3. Die Entwicklungsziele der Millenniumserklärung sind auf S. 20 wiedergegeben.
4. Für die Gemeinschaft der für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit zuständigen Institutionen und Organisationen wurden in diesen *Leitlinien* die Begriffe „Entwicklungsstellen“ bzw. „EZ-Stellen“ gebraucht, die dem Begriff „Geber“ vorgezogen wurden, da dieser mit den Verfahren und Modalitäten des Partnerschaftsprinzips unvereinbar ist. Desgleichen werden die Entwicklungsländer bzw. die Regierungen der Entwicklungsländer als „Partnerländer“ bzw. „Partnerregierungen“ bezeichnet (und nicht als „Empfänger“). Der Begriff „*Stakeholder*“ bezieht sich im vorliegenden Text auf die Zivilgesellschaft der Partnerländer.

1. Konzepte und Methoden

Einführung

Klare Konzepte, ...

Eine effiziente Armutsbekämpfung setzt eine strategische, auf kohärente Konzepte und Ansätze gestützte Denkweise voraus. Verschiedene Interpretationen der Armut führen auch zu unterschiedlichen Methoden des Umgangs mit ihr. Eine allgemein verbindliche, klare Definition der Armut ist hilfreich, um zusammen mit den Partnerländern ein Programm ausarbeiten zu können. In diesem ersten Teil der *Leitlinien* sollen die derzeitigen Definitionen von Armut und Wohlergehen in einem konzeptuellen Rahmen dargelegt werden, der das Ziel einer nachhaltigen Armutsminderung in Bezug setzt zu den Hauptursachen der Armut sowie zu zweckmäßigen Politiken und Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung¹.

... kohärente politische Ansätze ...

Ein strategischer Ansatz zur Armutsbekämpfung setzt fünf analytische Schritte voraus:

- a) **Was ist Armut?** – Erklärung und Definition des Konzepts.
- b) **Wer sind die Armen?** – Bestimmung von Armutsgrenzen und Identifizierung der betroffenen sozialen Gruppen.
- c) **Wie kann Armut gemessen und ihre Entwicklung verfolgt werden?** – Wahl der Methoden und Indikatoren.
- d) **Wie lässt sich die Persistenz der Armut erklären?** – Analyse der strukturellen und dynamischen Armutsursachen.
- e) **Wie lässt sich Armut bekämpfen?** – Ausarbeitung von Politiken und Programmen.

... und Partnerschaften sind die grundlegenden Elemente jeder Strategie zur Armutsbekämpfung.

Die EZ-Stellen müssen über diese Fragen nachdenken und auf Erfahrungen und empirische Belege gestützte Antworten liefern – und zwar in Partnerschaft mit anderen auf dem Gebiet der Armutsminderung tätigen Organisationen, d.h. staatlichen Stellen auf allen Ebenen, sonstigen bilateralen oder multilateralen Institutionen sowie Organisationen der Zivilgesellschaft.

Was ist Armut?

Bedeutungserweiterung des Begriffs Armut

Das Konzept der Armut umfasst verschiedene Arten der Entbehrung. Im Allgemeinen bezieht es sich auf die Unfähigkeit, ein Leben zu führen, das den wirtschaftlichen, sozialen und sonstigen Maßstäben für menschliches Wohlergehen entspricht. Über diese multidimensionale Definition des Begriffs Armut herrscht heute weitgehend Einigkeit. Sie ist solide fundiert und stützt sich auf Forschungsarbeiten, in die wichtige partizipative Studien einbezogen wurden, aus

denen hervorgeht, was die Armen selbst unter Armut verstehen. Sie erstreckt sich sowohl auf Messgrößen der *absoluten Armut*, wie die Kinder- und Säuglingssterblichkeit, als auch auf Messgrößen der *relativen Armut*, die sich aus den unterschiedlichen Lebensstandards der einzelnen Länder ableiten².

Armut kann auf verschiedenste Weise wahrgenommen werden, ...

Sowohl dem Weltgipfel für soziale Entwicklung in Kopenhagen 1995 als auch der Annahme der Millenniumsentwicklungsziele lag eine multidimensionale Sichtweise der Armut zu Grunde. Auch die Weltbank definiert Armut als einen unzumutbaren Zustand menschlicher Entbehrung, der sich ebenso auf wirtschaftliche Möglichkeiten, Bildung, Gesundheit und Ernährung wie auf die Befähigung zur politischen Teilhabe und die persönliche Sicherheit beziehen kann. Das UNDP (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen) hat zwei zweckdienliche Konzepte eingeführt: zum einen die *menschliche Entwicklung* im Sinne eines Prozesses, der die Wahlmöglichkeiten der Menschen erweitert und sich somit auf Freiheit, Würde, Selbstachtung und sozialen Status erstreckt; zum anderen die *menschliche Armut*, womit der Mangel an Voraussetzungen für die Entfaltung unerlässlicher Fähigkeiten gemeint ist, z.B. um ein langes und gesundes Leben führen, Wissen erwerben, wirtschaftliche Möglichkeiten nutzen und am öffentlichen Leben teilnehmen zu können.

Multidimensionale Konzepte der Armut spiegeln die Realität der Armen wider, sie erschweren jedoch den Prozess der Identifizierung der Betroffenen und der Fortschrittskontrolle. Für einige Dimensionen der Armut fehlt es z.B. an geeigneten Messgrößen, während einige Analysestränge möglicherweise nicht mit den anderen in Einklang zu bringen sind. Zudem kann die Gefahr bestehen, dass Programme und Maßnahmen einfach mit dem Etikett „Armutsbekämpfung“ versehen werden, ohne dass es deswegen zu einem echten Wandel in Richtung einer effektiveren Armutsminderung käme.

Die *Leitlinien* sollen diesen beiden Problemen Rechnung tragen, indem sie eine praxisorientierte, in konzeptueller Hinsicht adäquate Definition der Armut liefern, die in einen breiten Kontext eingebettet ist, der von den Ursachen bis zu geeigneten Bekämpfungsmaßnahmen reicht. Die Identifizierung der Kausalbeziehungen und die Beurteilung der voraussichtlichen Wirksamkeit der verschiedenen Politikinstrumente sind grundlegende Voraussetzungen für eine erfolgreiche Armutsminderung.

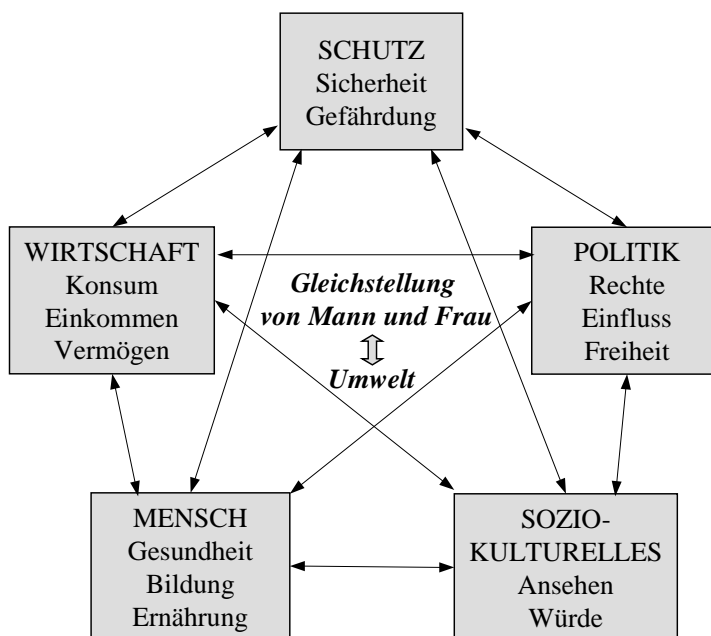
Definition der Armut: wichtigste Dimensionen

... je nach individuellen und kollektiven Fähigkeiten und Möglichkeiten, ...

Ein sachdienliches Konzept der Armut sollte sich auf alle großen Bereiche erstrecken, in denen Menschen, gleich welchen Geschlechts, Entbehrungen erleiden und als in ihren Fähigkeiten stark beeinträchtigt angesehen werden, und zwar in unterschiedlichen gesellschaftlichen und räumlichen Kontexten. Darüber hinaus sollte dieses Konzept die Kausalbeziehungen zwischen den wichtigsten Dimensionen der Armut sowie die zentrale Bedeutung der Gleichstellung von Mann und Frau sowie einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung umfassen (Abb. 1).

Wirtschaftliche Fähigkeiten ermöglichen, ein Einkommen zu beziehen, zu konsumieren und Besitz zu erwerben – grundlegende Voraussetzungen für Ernährungssicherheit, materielles Wohlergehen und soziales Ansehen. Diese Aspekte werden oft von den Armen selbst angesprochen, zusammen mit der Notwendigkeit eines gesicherten Zugangs zu finanziellen und materiellen Produktionsfaktoren: Land, Arbeitsgerät, Vieh, Forstbestände und Fischgründe, Kreditmöglichkeiten und korrekte Arbeitsplätze.

Abbildung 1 Wechselbeziehungen zwischen den Dimensionen von Armut und Wohlergehen



Voraussetzung für die Entfaltung der **menschlichen Fähigkeiten** sind Gesundheit, Bildung, ausreichende Ernährung, sauberes Wasser und eine sichere Unterkunft. Es handelt sich hierbei um wesentliche Faktoren menschlichen Wohlergehens, die zugleich von entscheidender Bedeutung für die Verbesserung der materiellen Lebensgrundlagen sind. Krankheit und Analphabetismus stehen einer produktiven Arbeit im Wege und somit auch der Entfaltung wirtschaftlicher und anderer zur Armutsminderung notwendiger Fähigkeiten. Lese- und Schreibfertigkeiten erleichtern die Kommunikation, was für die Teilnahme am sozialen und politischen Leben äußerst wichtig ist. Bildung, insbesondere für Mädchen, gilt als das wirkungsvollste Mittel, um die Armut sowie einige ihrer Hauptursachen, wie z.B. Krankheiten – vor allem AIDS – und zu hohe Geburtenraten, zu besiegen.

Politische Fähigkeiten gründen sich auf Menschenrechte, Mitspracherechte und einen gewissen Einfluss auf die staatliche Politikgestaltung und politische Prioritätensetzung. Politischer Grundfreiheiten und Menschenrechte beraubt zu sein, ist ein wichtiger Aspekt der Armut. Zu diesem Zustand gehört das Ausgeliefertsein gegenüber willkürlichen, ungerechten – manchmal sogar gewalttätigen – Aktionen seitens der Polizei oder anderer staatlicher Stellen, ein für arme Menschen ernstes Problem. Die Machtlosigkeit wirkt als ein verstärkender Faktor auf andere Formen der Armut. Wer politisch schwach ist, verfügt weder über Mitspracherechte bei politischen Reformen noch über einen gesicherten Zugang zu den erforderlichen Ressourcen, um einen Weg aus der Armut zu finden.

Soziokulturelle Fähigkeiten ermöglichen es, als angesehenes Mitglied am Leben einer Gemeinschaft teilzuhaben. Sie beziehen sich auf sozialen Status, Würde und andere kulturelle Bedingungen für die Zugehörigkeit zu einer Gesellschaft, denen die Armen selbst hohen Wert beimessen. Partizipative Armutsbilanzen zeigen, dass die geographische und soziale Isolation in vielen lokalen Gesellschaften als die *wichtigste* Konsequenz der Armut empfunden wird, während andere Dimensionen als erschwerende Faktoren betrachtet werden.

Fähigkeiten des Selbstschutzes ermöglichen es den Menschen, wirtschaftlichen und externen Schocks Stand zu halten, und sind daher wichtig, um Armut zu verhindern. Unsicherheit und Schutzlosigkeit sind entscheidende Dimensionen der Armut, die in einer starken Wechselbeziehung zu allen anderen Formen stehen. Arme Menschen nennen Hunger und Ernährungsunsicherheit als Haupt Sorgen, zugleich mit anderen Gefahren wie Krankheit, Verbrechen, Krieg und Elend. Armut wird häufig als ein periodisch eintretender Zustand infolge von saisonalen Schwankungen oder externen Schocks erfahren, z.B. von Naturkatastrophen, Wirtschaftskrisen und kriegerischen Auseinandersetzungen. Es bedarf insofern dynamischer Konzepte, als es bei Armut immer wieder Zu- wie Abgänge gibt. Bei den Menschen, die heute arm sind, handelt es sich nur zum Teil um dieselben, die gestern arm waren oder es morgen sein werden. Manche Menschen leiden unter chronischer Armut oder werden in die Armut hineingeboren, andere durchleben nur vorübergehende Phasen von Armut.

... wobei all diese Dimensionen von Arbeit miteinander zusammenhängen, ...

Die in Abbildung 1 durch Pfeile dargestellten Wechselbeziehungen sind signifikant. Jeder Kasten entspricht einer Dimension der Armut, die ihrerseits Einfluss auf alle anderen hat und umgekehrt von ihnen beeinflusst wird. So können die Mitglieder eines Haushalts u.a. deshalb wenig konsumieren und gefährdet sein, weil es ihnen entweder an Eigentum mangelt – was häufig eine Konsequenz ihres unzureichenden Einkommens, ihres schlechten Gesundheitszustands oder ihrer unzureichenden Bildung ist – oder weil sie durch externe Schocks um ihr geringes Produktivkapital gebracht wurden. Werden Menschenrechte und politische Grundfreiheiten verweigert, besteht die Gefahr von Schocks aufgrund kriegerischer Konflikte. Schutzlosigkeit und soziale Ausgrenzung behindern die Entfaltung menschlicher und politischer Fähigkeiten, womit sich die Einkommens- und Vermögenssituation verschlechtert, was wiederum andere Formen von Armut entstehen lässt. Die Tatsache, dass die einzelnen Dimensionen der Armut in einer engen Wechselbeziehung zueinander stehen, obwohl sie verschieden geartet sind und nur ansatzweise korrelieren, ist einer der Hauptgründe für die Notwendigkeit eines multidimensionalen Konzepts der Armut.

... zu Zwecken der Analyse und Politikgestaltung jedoch gesondert betrachtet werden sollten.

Zusammenhänge zwischen Armut, Fragen der Gleichstellung zwischen Mann und Frau und Umwelt

Besondere Aufmerksamkeit bei der Armutsbekämpfung gilt ...

Armutsbekämpfung, Gleichstellung von Mann und Frau und Umweltschutz sind sich gegenseitig verstärkende, ergänzende und überschneidende Facetten nachhaltiger Entwicklung. Die Einbeziehung einer geschlechtsbezogenen Sichtweise in alle Bereiche ist für die Bekämpfung der Armut in ihren verschiedenen Formen sowie für die Verbesserung der Umweltbedingungen von entscheidender Bedeutung. Umweltfaktoren wirken sich ebenso auf die Beziehungen zwischen den Geschlechtern wie auf die Erfolge bei der Armutsbekämpfung aus. Die Gleichstellung der Geschlechter und die ökologische Nachhaltigkeit sind zwei eigenständige internationale Entwicklungsziele. In diesem Abschnitt soll konkret auf die Bedeutung geschlechtsbezogener und ökologischer Fragen als Instrumente

für ein besseres Verständnis der Armut sowie als Voraussetzungen für ihre Bekämpfung eingegangen werden.

**... der Gleichstellung
der Geschlechter ...**

Die **Chancenungleichheit zwischen Mann und Frau** steht mit allen Dimensionen der Armut in Zusammenhang, denn Armut ist nicht geschlechtsneutral³. Die Diskriminierung der Frau geht häufig auf kulturell tief verwurzelte Vorurteile zurück. Armut verursachende Prozesse wirken sich für Männer und Frauen in verschiedener Weise und mit unterschiedlicher Heftigkeit aus. Die Armut der Frauen ist weiter verbreitet und in der Regel auch schwerwiegender als die Armut der Männer. Auf Frauen und Mädchen entfällt in armen Haushalten weniger als der ihnen eigentlich zustehende Anteil am privaten Verbrauch und am öffentlichen Dienstleistungsangebot. Zudem müssen sie ein großes Maß an Gewalt von Seiten der Männer erdulden. Auch ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass sie Analphabetinnen bleiben und vom politischen und sozialen Leben ihrer Gemeinwesen ausgeschlossen sind. Frauen und Männern bieten sich also nicht die gleichen Möglichkeiten, der Armut zu entinnen.

Frauen kommt in armen Haushalten bei der Sicherung des Lebensunterhalts und der grundlegenden menschlichen Fähigkeiten eine entscheidende Rolle zu. Indem sie für ihre Kinder sorgen, verringern sie das Armutsrisiko in der nächsten Generation. Frauen haben jedoch in der Regel weniger Zugang zu den Vermögenswerten, die Voraussetzung für Sicherheit und wirtschaftliche Chancen sind. Diese Beeinträchtigung des weiblichen Produktionspotentials wirkt sich negativ auf das Einkommen der privaten Haushalte und das gesamtwirtschaftliche Wachstum aus. Die Ungleichheit der Geschlechter ist daher eine der Hauptursachen der Armut – nicht nur der Frauen, sondern insgesamt.

Frauen leiden zudem an einer geschlechtsspezifischen „Zeitarmut“, die sich aus der Unmenge an Aufgaben ergibt, die auf ihnen lastet und die ihnen kaum Freiraum für Erholung oder soziale und politische Aktivitäten lässt. Es handelt sich hier um eine große Zusatzbelastung, die durch die in vielen Kulturen bestehende strukturelle Ungleichheit der Geschlechter bedingt ist – eine Disparität, die für Frauen und Männer unterschiedliche Konsequenzen hat.

**... sowie der
ökologischen
Nachhaltigkeit.**

Die Themenkreise **Umwelt** und Armut sind in vielerlei Weise miteinander verknüpft. Von der Umweltzerstörung sind, sowohl auf dem Lande wie in den Städten, die Armen am stärksten betroffen. Zugleich ist die Umweltzerstörung auch eine Konsequenz der Armut. Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung und Armutsbekämpfung ist daher der Schutz der natürlichen Ökosysteme und die Wahrung ihrer lebenserhaltenden Funktionen⁴. Die grundlegenden Elemente des Zusammenhangs zwischen Umwelt und Armut sind der Zugang zu natürlichen Ressourcen, von denen viele arme Haushalte abhängig sind, sowie umweltbedingte Gesundheitsgefährdungen, von denen gerade Frauen und Kinder betroffen sind.

In ländlichen Regionen stellen Bodenzerstörung, Entwaldung und schwindende Fischbestände sowie Wasser- und Raumluftverschmutzung ernste Bedrohungen für die Lebensgrundlagen und die Gesundheit der Armen dar. Allerdings fehlt es den Armen in solchen Regionen oft an Alternativen zur umweltschädlichen Nutzung ökologisch anfälliger Böden für die Subsistenzwirtschaft (Ackerbau, Viehzucht oder Holzschlag), was eine Verschlimmerung der Bodenerosion zur Folge hat. Die zunehmende Knappheit von gutem Ackerland und sauberem Wasser kann soziale und politische Instabilität verursachen und regionale oder nationale Konflikte anheizen, sofern sich keine friedliche und gerechte Lösung für die widerstreitenden Interessen der verschiedenen Nutzer findet.

Für arme Menschen, sowohl auf dem Lande wie in den Städten, stellen verheerende Naturkatastrophen⁵, wie Dürreperioden, Überschwemmungen und Wirbelstürme, sowie der Anstieg des Meeresspiegels, der auf kleinen Inseln und in tief gelegenen Küstenregionen gerade in armen Ländern ganze Bevölkerungen gefährdet, besonders große Bedrohungen dar. Aufgrund der erwarteten Beschleunigung des Klimawandels könnten Häufigkeit und Ausmaß solcher Naturkatastrophen zunehmen. Das Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern, das für die Armutsminderung so wichtig ist, hat zugleich einen vermehrten Ausstoß an Treibhausgasen zur Folge, der den globalen Klimawandel antreibt.

In den Städten leben die Armen oft auf engstem Raum unter extrem schlechten sanitären Bedingungen, in der Nähe von kontaminierten Arealen, Industrieanstaltungen oder viel befahrenen Straßen. Übervölkerte Siedlungen aus planlos errichteten, notdürftigen Behausungen sind besonders bedroht von Katastrophen wie Erdbeben und Feuersbrünsten. Zudem verursacht die von Feuerstellen ausgehende Rauch- und Rußverschmutzung der Raumluft sowohl in ländlichen wie in städtischen Behausungen ernste Gesundheitsprobleme. Andere Umweltrisiken stehen mit der mangelnden Sicherheit am Arbeitsplatz in Zusammenhang, z.B. die Gefährdung der Landarbeiter durch Pestizide und sonstige gefährliche Chemikalien⁶.

Wer sind die Armen?

Für die Untersuchung der Armut stehen mehrere Datenquellen zur Verfügung, ...

Die Frage, wer die Armen sind, ist auf verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen von Interesse: auf der Ebene des Einzelnen, der Familie, der Gemeinde, des Bezirks, der Region usw. Für einzelne Länder durchgeführte demographische Erhebungen und Haushaltsumfragen liefern wertvolle Daten über durchschnittliche Einkommens- und Verbrauchsniveaus sowie über deren Verteilung. Ohne genauere Informationen ist es jedoch nicht möglich, die Armen auf der Basis landesweiter Statistiken zu identifizieren. Zur Planung von Armutsbekämpfungsmaßnahmen müssen daher Unterteilungen nach sozialen Kategorien vorgenommen werden, beispielsweise nach Geschlecht, Zugehörigkeit zu ethnischen, religiösen oder kulturellen Gruppen, Wohnort und Art des Lebensunterhalts sowie nach Haushaltstyp (Zahl der Mitglieder, Altersstruktur, Geschlecht des Familienoberhauptes).

In auf Länderebene erstellten Armutsbilanzen werden zur Aufzeichnung von Armutsprofilen hauptsächlich Daten aus Haushaltsumfragen sowie Indikatoren für die menschliche Entwicklung verwendet. Partizipative Armutsbilanzen (*participatory poverty assessments* – PPA) liefern multidimensionale Profile mit quantitativen und qualitativen Daten. Sie sind zwar in einigen Fällen für die Zwecke der Politikgestaltung und Planung gezielter Eingriffe am besten geeignet, andererseits aber auch kostspielig.

... doch wir benötigen mehr und vor allem bessere Informationen.

Zwischen den verschiedenen Dimensionen und Messgrößen der Armut können Unstimmigkeiten bestehen, was eine Identifizierung der Armen erschwert. Beispielsweise können Menschen an ihrem Einkommen gemessen arm sein, selbst wenn ihre Kinder – auch die Mädchen – die Grundschule besuchen und die Kinder- und Müttersterblichkeitsraten in ihrem Land in Übereinstimmung mit den Entwicklungszielen der Millenniumserklärung (MDG) reduziert wurden; umgekehrt können Analphabeten über 1 US-\$ pro Tag verdienen. Je mehr Informationen über solche Abweichungen und Substitutionsbeziehungen zur Verfügung stehen, umso passgerechter können einzelne Maßnahmen sowie die Politik insgesamt gestaltet werden.

Obwohl eine genaue Messung Schwierigkeiten bereitet, ist es häufig möglich, zur Identifizierung der Armen aus unterschiedlichen Quellen stammende Erkenntnisse heranzuziehen. Zu den sozialen Gruppen, von denen bekannt ist, dass sie stark von verschiedenen Dimensionen der Armut betroffen sind, gehören indigene Bevölkerungsgruppen, Minderheiten und sozial Ausgegrenzte, Flüchtlinge und Vertriebene, geistig oder körperlich Behinderte sowie HIV/AIDS-Opfer. Besonders gefährdet sind Frauen und Kinder, vor allem ältere Witwen, Haushalte ohne fremde Unterstützung, in denen das Familienoberhaupt eine Frau oder ein Kind ist, sowie Straßenkinder. In vielen Gesellschaften gehören diese Gruppen zu den Ärmsten der Armen, weshalb ihnen bei Politikmaßnahmen zur Armutsbekämpfung besondere Aufmerksamkeit zukommen muss.

Wie lässt sich Armut messen und beobachten?

Armut kann anhand verschiedener Methoden gemessen werden, ...

Die nächste Frage ist, wie die verschiedenen Dimensionen der Armut gemessen werden können. Eine solche Messung ist erforderlich, um überprüfen zu können, inwieweit die gesteckten Ziele erreicht wurden, um die Wirkung bestimmter Maßnahmen und Programme beurteilen und um die Armen identifizieren zu können. Am sinnvollsten ist es, nach Geschlechtern, Alter und sonstigen sozialen Kategorien aufgeschlüsselte Daten zu sammeln⁷. Die Eignung der verschiedenen Instrumente der Armutsmessung hängt vom verfügbaren Datenmaterial sowie dem Zweck der Messung ab. Am kostspieligsten und zeitaufwendigsten ist die Messung und Quantifizierung der eher immateriellen Formen von Armut.

... die sich für verschiedene Zwecke anbieten, ...

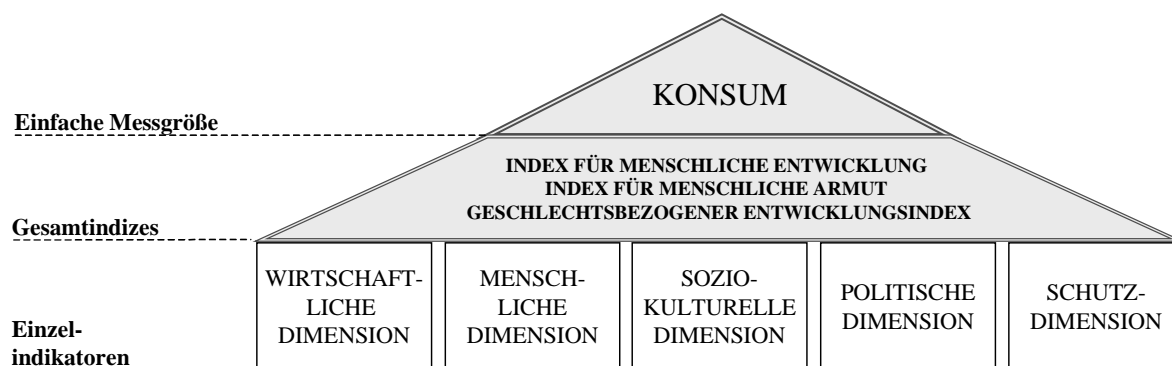
Zusammengesetzte Indizes, in denen sowohl wirtschaftliche als auch andere Dimensionen der Armut berücksichtigt sind, können verlässlichere quantitative Vergleichsdaten liefern als „eindimensionale“ Messgrößen, die nur eine Form von Armut erfassen. An erster Stelle sind in diesem Zusammenhang die Indizes zu nennen, die vom UNDP für den *Jahresbericht über die menschliche Entwicklung* (HDR) ausgearbeitet wurden⁸. Sie haben bei der Sensibilisierung der Öffentlichkeit für den multidimensionalen Charakter und die Dringlichkeit des Armutsproblems eine ungemein wichtige Rolle gespielt. Die Entscheidung für den einen oder anderen dieser Indikatoren sowie deren Gewichtung erfolgt jedoch bis zu einem gewissen Grad nach willkürlichen Kriterien – abgesehen davon, dass es nicht möglich ist, die zwischen ihnen bestehenden Wechselbeziehungen zu erfassen. Ganz präzise definierte Messgrößen der Armut sind daher für konkrete Planungszwecke nach wie vor besser geeignet.

... z.B. für konkrete Armutsbekämpfungsmaßnahmen, ...

Je nach Verwendungszweck bieten sich verschiedene Arten von Messgrößen an: Relative, kontextbezogene, qualitative und multidimensionale Indikatoren sind am hilfreichsten, wenn es gilt, konkrete Situationen zu verstehen und wirkungsvoll in sie einzugreifen. Sie sind jedoch weniger nützlich, um Vergleiche anzustellen oder die Armutsentwicklung insgesamt zu verfolgen und Wirkungsanalysen durchzuführen. Dazu bedarf es absoluter, einfacher, quantitativer Messgrößen (Abb. 2).

Die Spitze der Pyramide von Abbildung 2 entspricht der einfachen Messgröße des Verbrauchs bzw. des ausgegebenen Einkommens, wie sie sich in vielen Ländern anhand von Haushaltserhebungen ermitteln lässt. Eine solche Messgröße eignet sich für vergleichende Analysen der Armut im zeitlichen Verlauf in einem bestimmten Land bzw. im Ländervergleich sowie für eine Gesamtbeobachtung der Armutsentwicklung. Es handelt sich mit anderen Worten um eine Messgröße, mit der die Armut aus der Vogelperspektive betrachtet wird. Im mittleren Bereich der Pyramide sind die zusammengesetzten Indizes dargestellt.

Abbildung 2 Messung der Armut auf verschiedenen Aggregatsebenen



Der untere Teil der Abbildung entspricht der Basis für die Messung der verschiedenen Armutsformen. Die hier wiedergegebenen Messgrößen sind stärker an die lokale Ebene gebunden und somit von größerem Nutzen für eine genaue Planung und Beobachtung. Länderdaten zur menschlichen Entwicklung werden regelmäßig in Erhebungen erfasst und in Form von Übersichtstabellen im *Bericht über die menschliche Entwicklung* (HDR) sowie im *Weltentwicklungsbericht* der Weltbank (WDR) vorgelegt. Bezüglich der anderen Armutsdimensionen fehlt es an geeigneten Methoden zur Standardisierung und Quantifizierung der Messungen, die Vergleiche ermöglichen würden. Einige Länder haben jedoch partizipative Armutsbilanzen aufgestellt, die äußerst nützliche qualitative und multidimensionale Informationen über die Armutssituation liefern.

... für vergleichende Armutsstudien ...

Der eng definierte Ansatz in der Armutsmessung gestattet die Identifizierung und statistische Analyse der Haushalte, die unterhalb der absoluten Armutsgrenze leben, die anhand der Mindeststandards für Ernährung und Konsum festgesetzt wird. Dies ist notwendig, um die Zahl und den prozentualen Anteil der Armen im zeitlichen Verlauf und in verschiedenen Ländern⁹ sowie die Tiefe und Intensität der Armut überwachen zu können. Die bei internationalen Vergleichen üblichen Armutsgrenzen liegen bei 1 US-\$ pro Tag für Länder der unteren Einkommensgruppe, 2 US-\$ für Länder der mittleren Einkommensgruppe und 4 US-\$ für Reformländer. Viele Länder haben eigene Armutsgrenzen festgesetzt, um bei der Definition des zumutbaren Mindesteinkommens den unterschiedlichen sozialen, wirtschaftlichen und klimatischen Bedingungen Rechnung zu tragen.

... oder für die Festlegung von Zielen und Erfolgskriterien.

Nach der Definition dessen, was unter Armut zu verstehen ist, und der Untersuchung der verschiedenen Methoden zu ihrer Messung folgt als nächste Etappe in der Ausarbeitung einer Armutsbekämpfungsstrategie die Festlegung der Indikatoren und Ziele. Die Regierungen müssen Armutsminderungsziele definieren und Methoden auswählen, mit deren Hilfe sie die Erreichung der Ziele beurteilen und kontrollieren können. Es empfiehlt sich, die Ziele und Benchmarking-Indikatoren entsprechend den für den jeweiligen Zeitraum verfügbaren Datenquellen festzulegen. Sie sollten den wirtschaftlichen, politischen und soziokulturellen Realitäten des jeweiligen Landes gerecht werden und über den genauen Zweck der Armuts-

minderungsziele Aufschluss geben. Die Ziele sollten mit den MDG in Einklang stehen, wengleich sich die einzelnen Länder auch eigene Ziele setzen können – gegebenenfalls mit anderen Indikatoren und Verwirklichungsterminen.

Für eine gezielte Auswertung der Ergebnisse ist es äußerst wichtig, die nationalen Indikatoren nach verschiedenen sozialen Kategorien zu gliedern: z.B. nach Geschlecht, Altersgruppen oder sonstigen sozialen Kriterien, nach Regionen oder Verwaltungsbezirken sowie nach städtischen und ländlichen Gebieten. Dies ermöglicht eine Beobachtung der Ungleichheiten, mit der ein Frühwarnsystem für wichtige Armutsfaktoren – insbesondere Konfliktgefahren – geschaffen werden kann. Durch die Einbeziehung der Bevölkerung in den Prozess der Ziel- und Indikatorenfestlegung kann u.U. ein nationaler Konsens über die Armutsbekämpfung erwirkt werden. Verlässliches Datenmaterial ist unabdingbar, um die Ergebnisse zu analysieren, anhand deren die Regierungen ggf. zur Rechenschaft gezogen werden können, sowie zu beobachten, wie sich die Lebensbedingungen verschiedener Gruppen von Armen entwickeln.

Wie lässt sich die Persistenz der Armut erklären?

Zur Ausarbeitung von Armutsbekämpfungsstrategien gehören zwei weitere Schritte: die Identifikation und die Hierarchisierung der *Ursachen* jeder der Armutsdimensionen in einem bestimmten Gebiet bzw. Land sowie die Gestaltung von *Politiken und Maßnahmen* zur Bekämpfung dieser Ursachen. Der folgende Abschnitt befasst sich mit der ersten dieser beiden Etappen.

Die allgemeinen Ursachen der Armut sind zur Genüge bekannt, ...

Einige der Kernursachen der Armut erklären sich aus unveränderlichen Gegebenheiten wie Klima, Geographie und Geschichte. Im Gegensatz dazu ist mangelhafte Regierungsführung ein Problem, gegen das vorgegangen werden kann. Sie ist mit einer ganzen Reihe von Faktoren verknüpft, die für das Fortbestehen der Armut verantwortlich sind. Tief verwurzelte Korruption, nach unangemessenen Einkommensvorteilen strebende Eliten (*rent seeking*), Nichtachtung der Menschenrechte, machtlose Institutionen und ineffiziente Verwaltungsapparate, fehlender sozialer Zusammenhalt und politischer Reformwille sind weit verbreitete Merkmale einer schlechten Regierungsführung, die einer nachhaltigen Entwicklung und Armutsminderung entgegenstehen. In extremen, doch leider nicht seltenen Fällen enden Fehlfunktionen der Regierungsführung in bewaffneten Konflikten und dem Zusammenbruch des Staats. Die Ungleichbehandlung der Geschlechter bzw. verschiedener sozialer oder wirtschaftlicher Gruppen sowie die Umweltzerstörung und das rapide Bevölkerungswachstum sind weitere wichtige Gründe für das Fortdauern der Armut. Eine neue und besonders bedrohliche Armutursache ist die HIV/AIDS-Pandemie, von der junge Frauen und – häufig bereits verwaiste – Kinder am stärksten betroffen sind.

Alle diese Faktoren können zu einem unzureichenden Wirtschaftswachstum führen, was wiederum eine der wichtigsten Ursachen von Armut ist. Weitere Ursachen sind eine schlechte Regierungsführung, Gerechtigkeitsdefizite, Fehlfunktionen der Wirtschaftspolitik und der Märkte, Kapitalflucht, niedrige Spar- und Investitionsquoten und eine verzerrte Anreizsituation – Faktoren also, die einen Rückgang der Produktivität und der Einkommen nach sich ziehen. Hohe Inflationsraten zehren besonders stark an den Realeinkommen und Ersparnissen der Armen. Zerfallende materielle und soziale Infrastrukturen sind zugleich Ursache und Folge von Stagnation und wirtschaftlichem Niedergang. Protektionismus auf potentiellen Exportmärkten sowie Volatilität oder tendenzielle

... es ist jedoch äußerst wichtig, die jeweiligen länderspezifischen Ursachen der Armut zu identifizieren und entsprechend ihrer Bedeutung zu hierarchisieren.

Verschlechterungen der Terms of Trade sind wirtschaftliche Ursachen der Armut, die durch das internationale Umfeld bedingt werden. Ein Überhang der Inlands- sowie Auslandsverschuldung ist ebenfalls ein entscheidender Armutsfaktor.

Die Hierarchisierung der verschiedenen Kausalfaktoren der Armut in einem bestimmten Land entsprechend ihrer Bedeutung ist eine weitaus komplexere Aufgabe als die Identifizierung wichtiger sozialer Gruppen innerhalb der Armenbevölkerung oder die Aufzeichnung von Armutsprofilen anhand von verfügbaren Daten. Aus diesem Grund wird nur selten der Versuch einer solchen Hierarchisierung unternommen, obwohl dies eine der Voraussetzungen für eine effektive Armutsbekämpfung ist. Die Armutsbekämpfungsmaßnahmen der einzelnen Länder und die Strategien der Entwicklungsstellen sollten stets Anstrengungen zur Kategorisierung und Bewertung der Armutsursachen umfassen. In der strategischen Planung müssen Entscheidungen getroffen, Optionen ausgewählt und Prioritäten gesetzt werden; deshalb kann die Hierarchisierung der Politikinstrumente gemäß ihrer zu erwartenden Wirkung als Zeichen für einen soliden Ansatz in der Armutsbekämpfung gewertet werden.

Bei der Ausarbeitung einer Armutsbekämpfungsstrategie kommen zahlreiche Unsicherheitsfaktoren ins Spiel. Führungskräfte und Mitarbeiter von Entwicklungsstellen sowie deren Berater sollten daher darauf achten, dass es sich bei ihren Beurteilungen zumindest um *fundierte* Annahmen handelt, was heißt, dass alle Analysen und Daten herangezogen werden müssen, die auf Landesebene verfügbar sind bzw. relativ problemlos in Auftrag gegeben werden können¹⁰.

Welche Maßnahmen sind zur Bekämpfung der Armut erforderlich?

Strategien zur Armutsbekämpfung und zur nachhaltigen Entwicklung sollten konvergieren und als gemeinsame Plattform für EZ-Programme und -Projekte dienen. Eine nachhaltige Entwicklung hat vielerlei Aspekte, die wirtschaftlicher, sozialer, ökologischer und institutioneller Art sind und daher umfassende Ansätze erfordern, von denen viele die Grenzen der einzelnen Sektoren und Institutionen sprengen. Jede auf eine wirkungsvolle und nachhaltige Armutsbekämpfung abzielende Strategie sollte folgende sich ergänzende (hier nicht nach Priorität geordnete) Elemente enthalten¹¹:

Die Kernpunkte der erforderlichen umfassenden Ansätze sind ...

- a) *Armutsminderndes Wirtschaftswachstum: Stärke und Qualität.*
- b) *Stärkung der politischen Teilhabe (empowerment), Sicherstellung der Rechte des Einzelnen und eine auf die Armutsbekämpfung ausgerichtete Regierungsführung.*
- c) *Soziale Grundversorgung als Voraussetzung für die menschliche Entwicklung.*
- d) *Menschliche Sicherheit: Verringerung der Gefährdung, bessere Bewältigung von Schocks,*
- e) *Systematische Einbeziehung einer geschlechtsbezogenen Sichtweise in alle Bereiche und Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau.*
- f) *Systematische Berücksichtigung des Ziels der ökologischen Nachhaltigkeit durch Strategien für eine dauerhafte Sicherung der Lebensgrundlagen.*

Armutsminderndes Wirtschaftswachstum: Stärke und Qualität

Das wirtschaftliche Wachstum ist für die Armutsbekämpfung von entscheidender Bedeutung. Wichtig sind dabei sowohl die Stärke als auch die Qualität des Wachstums – besonders seine Zusammensetzung, Verteilung und Nachhaltigkeit. Der Mangel an wirtschaftlichen Ressourcen ist nicht nur eine der wichtigsten Dimensionen der Armut als solche, sondern auch eine der Hauptursachen der sonstigen Formen menschlicher Entbehrung. Ein ausgewogenes Wachstum des Volkseinkommens zieht für die meisten privaten Haushalte einen Rückgang der Einkommensarmut nach sich, während wirkungsvolle Strategien für eine nachhaltige Armutsminderung umgekehrt in den meisten Haushalten und auf der Ebene des gesamtwirtschaftlichen BIP einen Anstieg der Einkommen zur Folge haben.

... wirtschaftliche Reformen für ein armutsminderndes Wachstum, ...

Das Wachstum einer Volkswirtschaft kann unterschiedlicher Art sein und mehr oder weniger zur Armutsminderung, zur Gleichstellung der Geschlechter und zur nachhaltigen Entwicklung beitragen¹². Zwischen Wirtschaftswachstum und Armutsminderung bestehen signifikante allgemeine Korrelationen; sowohl die durchschnittliche Häufigkeit als auch die Tiefe der Armut nehmen bei steigendem Wirtschaftswachstum in der Regel ab¹³. Wirtschaftswachstum kann armen Menschen zwar neue Möglichkeiten eröffnen, jedoch wird die Armut nur dann wirklich zurückgehen, wenn die Voraussetzungen dafür gegeben sind, dass sie diese Chancen auch effektiv nutzen können.

Wirkungsvolle Armutsbekämpfungsstrategien und -maßnahmen müssen für die einzelnen Länder entsprechend ihrer Ressourcenausstattung, ihrem Technologieniveau und ihrem Humankapital sowie dem historischen, institutionellen und soziokulturellen Kontext jeweils anders ausgestaltet werden. Im Allgemeinen wirkt sich eine wettbewerbsorientierte Marktwirtschaft positiv auf die Produktivität sowie die Spar- und Investitionstätigkeit des privaten Sektors aus, was wiederum das Wirtschaftswachstum fördert – vorausgesetzt, folgende entscheidende Bedingungen sind erfüllt:

- Ein Rahmen aus staatlichen, administrativen, rechtlichen und finanziellen Institutionen, der eine verantwortungsbewusste Staatsverwaltung, eine gute Corporate Governance und eine nachhaltige Entwicklung begünstigt;
- makroökonomische und politische Stabilität;
- ausreichende, für alle Bevölkerungsgruppen zugängliche materielle und soziale Infrastrukturen;
- gesicherter Zugang für Arme beiderlei Geschlechts zu wichtigen Ressourcen wie Grund und Boden, Kapital sowie persönlichen Kompetenzen und Fähigkeiten;
- arbeitsintensive Produktionsformen;
- eine Sozialpolitik, die Zusammenhalt, Mobilität, Sicherheit, Umverteilung und Chancengleichheit von Frauen und Männern fördert.

... Verbesserung der Regierungsführung sowie Stärkung der Institutionen, ...

Ein angemessener gesetzlicher und institutioneller Governance-Rahmen ist die Voraussetzung dafür, dass sich Armen beiderlei Geschlechts mehr Chancen bieten, der Armut zu entkommen. Dazu sind Coporate-Governance-Strukturen erforderlich, die ein solides Umfeld für private Investitionen schaffen, sowie ein Regulierungsrahmen, der sowohl dem Wettbewerb als auch der Systemstabilität förderlich ist, wobei dem Finanzsektor besondere Aufmerksamkeit zukommen

muss. In Bereichen wie Fiskalverwaltung, Handel, Arbeitsmarkt, Finanzsektor, Infrastruktur und Landnutzung sind häufig strukturelle Reformen der Politiken, Anreizstrukturen und Institutionen vonnöten.

Mit niedriger Inflation und begrenzten Preis- und Produktivitätsschwankungen einhergehende makroökonomische Stabilität, effiziente wettbewerbsorientierte Märkte und eine geeignete Politik zur Förderung der Spar- und Investitionstätigkeit – sowohl des privaten als auch des öffentlichen Sektors – sind von entscheidender Bedeutung. Die staatliche Politik sollte aktiv auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Investitionstätigkeit und das Wachstum des privaten Sektors ausgerichtet sein, was für die Schaffung von Arbeitsplätzen äußerst wichtig ist. Die Beziehungen zwischen den drei großen Sphären der Gesellschaft – Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft – sollten durch ausgewogene Beziehungen und Partnerschaft gekennzeichnet sein.

**... Verringerung
der Inflation und
Förderung des
privaten Sektors, ...**

Zur Erzielung eines armutsmindernden Wachstums sind Maßnahmen und Programme erforderlich, die die Armen in die Lage versetzen, ihre Aktiva und Fähigkeiten zur nachhaltigen Verbesserung ihrer Lebensgrundlagen zu nutzen. Dies könnte beispielsweise durch Mikrofinanzierungsprogramme oder die Förderung arbeitsintensiver Formen der Güter- und Dienstleistungsproduktion erreicht werden. Die Regierungen müssen die Chancenungleichheit bekämpfen, mit der die Armen konfrontiert sind. Dazu gilt es, den Zugang zur sozialen Grundversorgung zu verbessern, namentlich zu Bildungseinrichtungen und Gesundheitsdiensten, bei denen es sich um Humankapitalinvestitionen handelt, die für ein breit fundiertes Wachstum unerlässlich sind. Darüber hinaus sollte die Fiskalpolitik – auf der Einnahmen- wie der Ausgabenseite – so gestaltet werden, dass sie der Armutsminderung dient.

**... Ausbau
der Handels-
kapazitäten, ...**

Für kleine, arme Volkswirtschaften bietet die globalisierte Wirtschaft ein großes Potential zur Armutsminderung. Allerdings sind diese Länder bei zunehmender Marktöffnung auch in besonderem Maße der Gefahr wirtschaftlicher Störungen ausgesetzt, z.B. wenn es zu abrupten Richtungswechseln der kurzfristigen Kapitalströme oder schockartigen Verschlechterungen der Terms of Trade kommt. Deshalb sollte bei ihrer Integration in die Weltwirtschaft äußerst behutsam vorgegangen werden, um sicherzustellen, dass das vom Außenhandel induzierte Wachstum den Armen wirklich zugute kommt. Der Ausbau der Handelskapazitäten und die Erschließung neuer Marktmöglichkeiten müssen durch eine Politik flankiert werden, mit der die aufgrund der Globalisierung wachsenden Risiken – z.B. Kapitalflucht, Umweltzerstörung, Arbeitslosigkeit oder Aushebelung der Kernarbeitsnormen – minimiert werden können. Eine regionale Integration kann somit als Zwischentappe auf dem Weg zur völligen Handelsliberalisierung eine sinnvolle Lösung darstellen, die schwachen Volkswirtschaften eine allmähliche Anpassung an größere wettbewerbsorientierte Märkte ermöglicht.

Eine ungerechte Einkommens- und Besitzverteilung – sei es zwischen den Geschlechtern oder zwischen verschiedenen ethnischen, sozialen, regionalen oder sonstigen Gruppen – ist ein großes Hindernis für die Armutsminderung. Von solchen Ungleichheiten geht ein in doppelter Hinsicht negativer Impuls aus; denn sie verringern nicht nur das BIP-Wachstum, sondern auch dessen Auswirkungen auf die Armut. Krasse und weiter zunehmende Ungleichheiten führen dazu, dass den Armen immer weniger Mitspracherechte in der Politik zukommen, und sie erhöhen zugleich die Gefahr von Konflikten und Gewalt. Staatliche Maßnahmen zum Abbau der Ungleichheiten sind wichtig, erfordern jedoch ein einfühlsames Hinarbeiten auf politische Koalitionen, um mögliche Widerstände seitens einfluss-

reicher Kreise zu überwinden. Die Entwicklungsstellen können Reformen erleichtern, indem sie den politischen Dialog fördern sowie finanzielle und technische Unterstützung für einen armutsmindernden Strukturwandel leisten, wie er beispielsweise mit Landreformen erzielt werden kann¹⁴.

Ein höheres Wachstum verbessert die Erfolgsaussichten der Armutsbekämpfung sowohl in Ländern mit starken Ungleichheiten als auch in solchen mit geringen. Damit die Armut um die Hälfte reduziert werden kann, muss die Wirtschaft in Ländern mit großen Ungleichheiten im Schnitt jedoch doppelt so schnell wachsen wie in Ländern mit geringen Ungleichheiten. Da dies nicht möglich ist, bleibt ein ausgewogenes Wachstum Grundvoraussetzung für die Verwirklichung des internationalen Entwicklungsziels, die Einkommensarmut zu reduzieren¹⁵.

... Reduzierung der Ungleichheiten und Verbesserung des Zugangs der Armen zu Vermögenswerten und Sozialdiensten, vor allem in ländlichen Regionen, ...

In den Entwicklungsländern leben die meisten Armen nach wie vor in ländlichen Gebieten. Für sie ist der Zugang zu Gesundheitsversorgung, Bildung, Nahrung und Märkten in der Regel schwieriger als für Haushalte in städtischen Gebieten, und es zeichnet sich noch immer keine Verringerung dieser Kluft ab. Der Anteil der städtischen Armut steigt indes rapide¹⁶. Die Armut auf dem Land sowie die größeren Möglichkeiten, die sich im städtischen Raum bieten, treiben viele arme Landbewohner in die Städte, weshalb dort die Arbeitslosigkeit und die Armut zunehmen. Eine armutsmindernde (auf landwirtschaftliche und nicht landwirtschaftliche Aktivitäten gestützte) ländliche Entwicklung muss daher eine der Hauptprioritäten der Armutsbekämpfung insgesamt sein.

Die Armut auf dem Land und in den Städten erfordert Gegenmaßnahmen, die einander ergänzen. Verwandtschaftliche Beziehungen zwischen den Bewohnern, Wanderungsbewegungen, Handel und Geldtransfers schaffen Verbindungen zwischen Stadt und Land, denen bei der Förderung eines armutsmindernden Wachstums große Bedeutung zukommt. Außerdem hilft die Kleinlandwirtschaft in städtischen Gebieten dort vielen Armen bei der Sicherung ihres Lebensunterhalts. Ein nachhaltiges, Männern und Frauen gleichermaßen zugute kommendes Wachstum von Kleinlandwirtschaft und ländlichen Dienstleistungsbetrieben ist besonders nützlich, um die Armut sowohl auf dem Lande als auch in den Städten zu reduzieren. Ein solches Wachstum schafft über die Zunahme von Angebot und Nachfrage starke vor- und nachgelagerte Anreize, die das Einkommens- und Beschäftigungswachstum begünstigen.

Den Armen in ländlichen Gebieten muss in einigen wichtigen Bereichen, denen bislang nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt wurde, ein besserer Ressourcenzugang verschafft werden. Es geht dabei um Sach- und Finanzaktiva, technologische und natürliche Ressourcen (Land und Wasser), Märkte und Institutionen¹⁷. Unterstützung bei der Entwicklung und Verbreitung verbesserten Saatguts, Mikrobewässerung, Mikrofinanzierung und öffentliche Bauvorhaben sind beispielsweise wichtige Instrumente, mit denen Armen beiderlei Geschlechts in ländlichen Regionen Wege aus der Armut gebahnt werden können.

... während zugleich das Problem der Armut in den Städten angepackt werden muss.

Die städtische Armut stellt eine komplexe Herausforderung dar. Die Flächennutzungsplanung hat daher entscheidende Bedeutung für die nachhaltige Stadtentwicklung. Das rasche Wachstum der Städte in den Entwicklungsländern, vor allem in Afrika und Lateinamerika, führt zu gravierenden Umweltproblemen und erhöhter sozialer und materieller Unsicherheit, während es zugleich an traditionellen Systemen der sozialen Absicherung mangelt. Daher müssen gute Sozialdienste, zuverlässige öffentliche Versorgungsbetriebe und besondere Programme eingerichtet werden, um die Produktivität der Armen zu steigern.

Gleichzeitig gilt es, verzerrend wirkende Subventionen zu vermeiden, die mehr Menschen in die Städte locken und die Armut dort somit noch verschärfen könnten. Von entscheidender Bedeutung ist die Marktentwicklung durch institutionelle Reformen und verbesserte Infrastrukturen. Auch Landbesitz spielt ebenso wie in den ländlichen Regionen eine wichtige Rolle als finanzielle Absicherung sowie als mögliche Kreditsicherheit bei der Gründung von Kleinbetrieben. Der informelle Sektor trägt ebenfalls in großem Maße zur Begrenzung der städtischen Armut bei, doch muss verstärkt auf die Einhaltung von Mindestarbeits- und -umweltstandards geachtet werden.

Stärkung der politischen Teilhabe (*empowerment*), Sicherstellung der Rechte des Einzelnen und eine auf die Armutsbekämpfung ausgerichtete Regierungsführung

Armut bedeutet häufig auch Machtlosigkeit, Wehrlosigkeit gegenüber Ungerechtigkeiten und Ausschluss vom öffentlichen Leben als Folge von Diskriminierung sowie, im weiteren Sinne, Verweigerung von Menschenrechten, einschließlich politischer Grundfreiheiten. Zur Stärkung der politischen Teilhabe der Armen beiderlei Geschlechts bedarf es einer demokratischen Regierungsform, bei der die Bevölkerung in den Prozess der politischen Entscheidungsfindung und die Ausarbeitung und Umsetzung politischer Programme einbezogen wird, einer Zivilgesellschaft mit repräsentativen Basisorganisationen sowie des Schutzes der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit. Unabhängige Medien können einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung einer demokratischen Kultur leisten.

Von zentraler Bedeutung ist eine armutsmindernde Regierungsführung, ...

Das Konzept *Empowerment* zielt darauf ab, die Möglichkeiten der Armen zur Einflussnahme auf politische und soziale Prozesse zu stärken, die sich auf ihr eigenes Leben auswirken. Von den herrschenden Umständen hängt es jeweils ab, ob die Armen ihre Menschenrechte ausüben und sich mobilisieren können, um mehr Verhandlungsmacht zu gewinnen. Der Demokratisierungsprozess ermöglicht es den Armen, ihre Rechte geltend zu machen. Allzu oft gelingt es den Mächtigen und Privilegierten jedoch, ihre Positionen weiter auszubauen, indem sie politische Institutionen für ihre eigenen Interessen missbrauchen¹⁸.

... gestützt auf demokratisches *Empowerment* sowie auf die Achtung der Menschenrechte und politischen Grundfreiheiten, ...

An der Geltendmachung von Rechten orientierte Methoden der Armutsbekämpfung gewinnen zunehmend an Bedeutung, wobei eine Verbindung geschaffen wird zwischen der Stärkung der Verhandlungsposition der Armen beiderlei Geschlechts, den Kinderrechten und dem bestehenden Rahmen der in den internationalen Menschenrechtsabkommen verankerten Regeln, Standards und Prinzipien¹⁹. Mit solchen Methoden soll gegen die Ursachen der Armut vorgegangen werden, indem identifiziert wird, wer die Rechte innehat und wem die Pflichten in Bezug auf die Verwirklichung aller Menschenrechte – seien sie bürgerlicher, kultureller, politischer, sozialer oder wirtschaftlicher Art – zukommen. Mit der Betonung des Menschenrechtsgedankens wird deutlich, dass soziale Gerechtigkeit eine Frage des Rechts und nicht der Barmherzigkeit ist. Wenn sich die Armen und sozial Ausgegrenzten dessen bewusst sind und wenn sie wissen, wie sie ihre Rechte geltend machen können, dürfte ihr Selbstvertrauen steigen, so dass sie stärker in den Entwicklungsprozess eingebunden werden können.

... die Eindämmung der Korruption und die Erhöhung der Transparenz, ...

Zu einer Methode, die auf der Geltendmachung von Rechten basiert, gehört die Stärkung der Möglichkeiten der Gerichte und sonstigen Institutionen, die universellen Rechte der Frauen und Männer zu fördern und zu schützen, einschließlich des Rechts auf ausreichende Information, auf einen zumutbaren Arbeitsplatz und zur Gründung von Gewerkschaften. Demokratische politische

Prozesse und effektive Wirtschafts-, Gesetzes- und Justizsysteme sind wichtig, damit sich die Rahmenbedingungen für eine Stärkung der politischen Teilhabe der Armen und sozial Ausgegrenzten verbessern. Dazu bedarf es effektiver und transparenter Institutionen der Regierungsführung, der demokratischen Rechenschaftspflicht der Regierenden und einer freien Presse. Von entscheidender Bedeutung sind daher Anstrengungen zur Verbesserung der Regierungsführung und zur Eindämmung der Korruption, und zwar durch den Ausbau der Rechenschaftspflicht und die Orientierung des öffentlichen Sektors auf den Dienst am Bürger. Diese Anstrengungen müssen durch Reformen des öffentlichen Dienstes unterstützt werden, um die Anreizsituation für die Beamten und öffentlichen Angestellten zu verbessern, wozu insbesondere angemessene und regelmäßig gezahlte Löhne und Gehälter gehören.

... wobei von einer demokratisch orientierten Dezentralisierung positive Effekte ausgehen könnten.

Die Dezentralisierung der Politikkompetenzen und die zunehmende Einbeziehung der Armen beiderlei Geschlechts in die lokale und regionale Verwaltung wirken sich positiv auf die Stärkung der politischen Teilhabe und die Armutsbekämpfung aus. Die Reformbestrebungen sollten sich auch auf die Dezentralisierung der Verwaltung erstrecken, die ein Potential zur Eindämmung der Korruption großen Stils und zur Steigerung der Effizienz des öffentlichen Dienstes birgt. In äußerst unegalitären Gesellschaften, in denen die Armen sozial kaum organisiert sind, besteht jedoch die Gefahr, dass die Dezentralisierung nur zu einer Verschärfung der Misswirtschaft der lokalen Eliten führt, die dann keiner ausreichenden Kontrolle mehr unterstehen. Damit die Dezentralisierung wirklich der Armutsminderung dienen kann, müssen die staatlichen Institutionen auf lokaler Ebene und der demokratische Prozess der Rechenschaftslegung gestärkt werden.

Soziale Grundversorgung als Voraussetzung für die menschliche Entwicklung

Gute Sozialdienste sind unabdingbar für die menschliche Entwicklung und ein armutsminderndes Wachstum,

Mit menschlicher Entwicklung ist der Prozess der Erweiterung der menschlichen Fähigkeiten und Wahlmöglichkeiten gemeint: das also, was die Menschen konkret aus ihrem Leben machen bzw. machen können. Zur menschlichen Entwicklung gehören die Steigerung der Einkommen und des Wohlstands ebenso wie ausreichende Ernährung, sauberes Wasser, verlässliche und bezahlbare medizinische Einrichtungen, Schulen und Verkehrsmittel, korrekte Unterkünfte und Arbeitsplätze und ein gesicherter Lebensunterhalt. Bei einem nachhaltigen, armutsmindernden Wachstum nehmen die Einkommen und der Verbrauch der Armen sowie die für Sozialdienste zur Verfügung stehenden Mittel zu. Ein breiter Zugang zu guten Sozialdiensten fördert das Wirtschaftswachstum, indem er die produktiven Fähigkeiten der Menschen erhöht.

HIV/AIDS und andere sich immer stärker ausbreitende, auf dem Boden der Armut gedeihende Krankheiten, wie Malaria und Tuberkulose, gefährden den sozialen Zusammenhalt, das Wirtschaftswachstum – und die Armutsbekämpfung. In Afrika ist AIDS zu einem äußerst bedrohlichen Entwicklungsproblem geworden; in Asien, das wesentlich bevölkerungsreicher ist, dürfte dies ebenfalls bald der Fall sein. Für den Erfolg jeder auf menschliche Entwicklung und Armutsbekämpfung abzielenden Strategie ist es daher von zentraler Bedeutung, dass man sich auf höchster politischer Ebene dieses Problems sowie der damit verbundenen gesundheitlichen und rechtlichen Fragen in Bezug auf Sexualität und Reproduktion bewusst wird.

Voraussetzung für ein langes, gesundes und befriedigendes Leben ist der Zugang zu verlässlichen öffentlichen Sozialeinrichtungen, die präventive und

kurative Gesundheitsversorgung sowie schulische und außerschulische Bildung anbieten. Eine ausreichende Grundbildung – für Mädchen, Jungen, Frauen und Männer – ist gleichermaßen der wichtigste Faktor für die menschliche Entwicklung wie für die Armutsbekämpfung, die Eindämmung von AIDS und die Senkung der Geburtenraten. Armen ist der Zugang zu geeigneten Sozialdiensten häufig verwehrt, weil nicht genügend öffentliche Ressourcen bereitgestellt werden und es an einer effizienten und verantwortungsbewussten Regierungsführung mangelt. Durch besondere Maßnahmen kann der Aktionsradius der sozialen Grundversorgung vergrößert und armen Frauen, Männern und Kindern der Zugang zu ihr erleichtert werden. Armutsmindernde Methoden der Finanzierung sozialer Dienste über Steuereinnahmen und gegebenenfalls Benutzergebühren sollten mit großer Sorgfalt untersucht, ausgearbeitet und überprüft werden, um den Zugang zu erschwinglichen, qualitativ befriedigenden Dienstleistungen zu sichern.

... die öffentlichen Mittel müssen jedoch effizient eingesetzt werden, damit sich die soziale Versorgung der Armen wirklich verbessert.

Der Anteil der öffentlichen Ausgaben, der in armen Ländern auf die Grundschulbildung und die Gesundheitsversorgung verwendet wird, dient häufig als Indikator dafür, wie stark die staatliche Politik auf die Bekämpfung der Armut ausgerichtet ist²⁰. Staatliche Mittel sind zwar sehr wichtig, eine Erhöhung der Ressourcen ist jedoch nur dann von Nutzen, wenn diese richtig eingesetzt werden. Es ist von entscheidender Bedeutung, die Allokation der Sozialausgaben im Rahmen von sektorübergreifenden Maßnahmen und Strategien zu verbessern, bei denen zwischen verschiedenen Prioritäten abgewogen wird: beispielsweise zwischen Grund- und weiterführendem Schulwesen oder zwischen primärer Gesundheitsversorgung und Kurativmedizin. Die Verbesserung der Staatsverwaltung zu Gunsten der menschlichen Entwicklung ist somit eine vordringliche Aufgabe der Politik.

Menschliche Sicherheit: Verringerung der Gefährdung, bessere Bewältigung von Schocks

Mangelnde Sicherheit ist sowohl eine Form als auch eine Ursache von Armut, ...

Menschliche Sicherheit bedeutet Gewährleistung der menschlichen Entwicklung durch Schutz der Bevölkerung vor Entbehrungen, die infolge externer Störungen und Schocks entstehen können. Arme beiderlei Geschlechts betrachten ihre mangelnde Sicherheit zugleich als eine der wichtigsten Konsequenzen und als eine der Hauptursachen ihrer Armut. Die großen Gefahren, denen arme Menschen ausgesetzt sind, haben vielerlei Ursachen. Nahrungsmittelknappheit, Krankheit, Alter, Naturkatastrophen, Arbeitslosigkeit, wirtschaftliche Schocks usw. können ihre Lebensgrundlagen bedrohen. Wegen dieser Gefahren müssen Programme zur sozialen Absicherung zu den Prioritäten der Sozialpolitik gehören. Arme Frauen sind in hohem Maße der Gefahr häuslicher Gewalt ausgesetzt²¹, und für arme Arbeiter ist das Risiko von Berufsunfällen besonders groß²².

... sie entsteht auch durch Verbrechen, bewaffnete Konflikte und Naturkatastrophen ...

Die Gefährdung der Armen nimmt insgesamt in dem Maße zu, wie neue kriegerische Konflikte ausbrechen, neue Formen von Kriminalität aufkommen und die Gefahr von Naturkatastrophen infolge extremer Klimaschocks und saisonaler Schwankungen steigt. Die Diskriminierung verschiedener ethnischer und sozialer Gruppen birgt das Risiko bewaffneter Auseinandersetzungen, zu denen es in einigen Fällen auch effektiv kommt. Solche Konflikte schaffen neue Armut, verschärfen die bereits bestehende und fordern ihren Tribut an Toten, Verwundeten, Invaliden und Vertriebenen. Sie beschleunigen den Zerfall der Infrastruktur, des Wirtschaftspotentials und des sozialen Gefüges. Konflikte zerstören unweigerlich soziales Kapital und verschärfen Missstände in der Regierungsführung – manchmal bis zum völligen Zusammenbruch des Staats²³.

... und unterstreicht die Notwendigkeit eines auf menschliche Sicherheit gegründeten Ansatzes.

Der an der menschlichen Sicherheit orientierte Ansatz zielt darauf ab, die Ursachen der Gefahren, denen Arme beiderlei Geschlechts ausgesetzt sind, zu identifizieren und zu beseitigen. Damit verschwimmen die zunehmend künstlichen Grenzen zwischen Konfliktvorbeugung und -beilegung, Wiederaufbau nach Konflikten, Katastrophenvorsorge und -hilfe und dem Aufbau einer rechtsstaatlichen Regierungsführung. Immer wichtiger sind in der Armutsbekämpfung Maßnahmen, die darauf ausgerichtet sind, die vielfältigen Gefahrenquellen (einschließlich der durch den wachsenden Mangel an fruchtbarem Land, sauberem Wasser und reiner Luft bedingten Umweltrisiken) zu verringern und die Menschen bei deren Bewältigung zu unterstützen.

Systematische Einbeziehung einer geschlechtsbezogenen Sichtweise in alle Bereiche und Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau

Um die Armut dauerhaft zu verringern, muss die Gleichberechtigung der Geschlechter zu einem systematischen Anliegen der Politik werden,

Die Chancenungleichheit zwischen den Geschlechtern ist gleichermaßen eine der Hauptursachen der Armut wie auch ein großes Hindernis für die nachhaltige Entwicklung. Um sie zu verringern, gilt es, den Zugang der Frauen zum Arbeitsmarkt, zu Krediten und sonstigem Produktivkapital zu verbessern, damit sie befähigt werden, ein eigenes Einkommen zu erwirtschaften. Es hat sich gezeigt, dass auf diese Weise ein höheres armutsminderndes Wachstum der Gesamtwirtschaft erzielt werden kann, von dem Frauen und Kinder ebenso profitieren wie Männer.

Armutsbekämpfungsstrategien müssen auf die Beseitigung der zwischen Frauen und Männern bestehenden Unterschiede beim Zugang zu Ressourcen und wirtschaftlichen Möglichkeiten ausgerichtet sein. Ihre Erfolge hängen von der Menge und dem Spektrum der materiellen und immateriellen Ressourcen, die den privaten Haushalten zur Verfügung stehen, ebenso ab wie von der Verteilung dieser Ressourcen innerhalb der Haushalte. Die Ungleichheiten zu Lasten der Frauen sind nicht nur in armen Haushalten ein weit verbreitetes Phänomen, sondern auch auf kommunaler und nationaler Ebene.

Die systematische Einbeziehung einer geschlechtsbezogenen Sichtweise in alle Bereiche (*gender mainstreaming*) kann eine fruchtbare Basis für den Dialog und die Kooperation zwischen Staat, Zivilgesellschaft und EZ-Stellen schaffen. Gemeinsam können diese Institutionen die Chancenungleichheit der Geschlechter in Bezug auf den Zugang zu Grundversorgung, wirtschaftlichen Möglichkeiten und Besitz in Form von Land oder Finanzmitteln, aber auch zu Arbeitsmärkten, politischem Leben, Wissen und Technologie verringern.

Zur Konzipierung wirkungsvoller Armutsbekämpfungsstrategien müssen die bestehenden Beziehungen zwischen den Geschlechtern analysiert werden, wobei der chronischen, auf ihre Doppelbelastung durch Lohnarbeit und unbezahlte Hausarbeit zurückzuführenden „Zeitarmut“ der Frauen besondere Aufmerksamkeit gelten muss. Die Regierungen müssen sich bei der Ausgestaltung der gesetzlichen, institutionellen und politischen Rahmenbedingungen – beispielsweise bei der Allokation der öffentlichen Ausgaben – mit dem Problem der Ausgrenzung der Frauen befassen. In einigen Ländern wurden Staatshaushalte aufgestellt, in denen die Gender-Problematik berücksichtigt wurde, was eine Verbesserung der Ernterträge zur Eigenversorgung, der Gesundheit und des Bildungsstands der Kinder sowie niedrigere Geburtenraten zur Folge hatte. Durch eine genaue Beobachtung und Evaluierung dieser Entwicklungen könnte das Wissen um die Wirksamkeit solcher „genderorientierten Staatshaushalte“ erweitert werden.

Systematische Berücksichtigung des Ziels der ökologischen Nachhaltigkeit durch Strategien für eine dauerhafte Sicherung der Lebensgrundlagen

... ebenso wie die ökologische Nachhaltigkeit.

Die internationalen Entwicklungsziele, zu denen die Armutsreduzierung, die soziale Entwicklung sowie die ökologische Nachhaltigkeit bzw. die Wiederherstellung einer gesunden Umwelt gehören, sind eng mit dem politischen Prinzip der nachhaltigen Entwicklung verknüpft. In diesem Zusammenhang stellt die Methode der dauerhaften Sicherung der Lebensgrundlagen, die den Schwerpunkt auf eine breit fundierte ländliche Entwicklung legt, einen zweckmäßigen politischen Ansatz dar. Ein besserer Zugang zu Bildung, Gesundheit, Wasser, Landrechten, Technologie und Beratungsleistungen, zu Kommunikationsmitteln und Krediten gilt dabei als entscheidender Faktor für die Verbesserung der Fähigkeit der Armen auf dem Lande, ihre Einkommen durch landwirtschaftliche sowie nicht landwirtschaftliche Aktivitäten zu steigern. Bei den entsprechenden Anstrengungen sollte der Verschiedenheit der Lebensgrundlagen besondere Aufmerksamkeit gelten, und es sollte gegen systemimmanente Bedingungen vorgegangen werden, die die Arme beiderlei Geschlechts daran hindern, einen Weg aus der Armut zu finden. Dies könnte beispielsweise durch eine Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktivität und der Ernährungssicherheit geschehen.

Das Konzept der Lebensgrundlagen bezieht sich auf die Fähigkeiten²⁴ und Aktivitäten, die zur Sicherung eines sozial angemessenen Lebensstandards erforderlich sind. Die Lebensgrundlagen können als nachhaltig gesichert angesehen werden, wenn sie es gestatten, extremen Belastungen oder externen Schocks standzuhalten, ohne dass dabei die ihnen zu Grunde liegenden natürlichen Ressourcen geschädigt werden. Die Möglichkeiten, die sich Armen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts bieten, beruhen in hohem Maße – jedoch nicht ausschließlich – auf natürlichen Ressourcen. Sie können durch wirtschaftliche und Governance-Faktoren, externe Schocks und Entwicklungen sowie durch natürliche Gegebenheiten beeinträchtigt werden. Diese Erkenntnis liefert die Grundlage für Aktionen, die Armutsbekämpfung mit nachhaltiger Entwicklung verbinden.

Dieser Ansatz trägt der Bedeutung von mikro-, meso- und makroökonomischen Beziehungen Rechnung, wobei die politischen und institutionellen Mechanismen im Mittelpunkt stehen, die Einfluss auf die Verfügbarkeit und den Wert der Ressourcen haben, von denen die Armen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts abhängen. Bei der Ausarbeitung der zu ergreifenden Maßnahmen sollten sämtliche Begleitumstände berücksichtigt werden, die Auswirkungen auf die Lebensgrundlagen verschiedener Gruppen der armen Bevölkerung haben könnten – namentlich Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse –, anstatt von Annahmen auszugehen, die auf Verallgemeinerungen oder einer sektorbezogenen Politik fußen. Beim Konzept der Lebensgrundlagen wird von unten nach oben verfahren (*Bottom-up-Prinzip*), was heißt, dass als Ausgangspunkt die von den Armen selbst formulierten Beobachtungen und Prioritäten dienen. Deren Einschätzungen und Bedürfnisse müssen anschließend mit den Vorstellungen der Behörden und staatlichen Stellen in Einklang gebracht werden, die ihr Augenmerk auf die Nachhaltigkeit der Entwicklung auf nationaler und internationaler Ebene richten.

Kasten 4 **Konvergenz zwischen Armutsbekämpfung in ländlichen Regionen und Förderung einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung**

Die Armen in ländlichen Regionen, vor allem jene ohne eigenen Landbesitz, sind bei der Beschaffung von Nahrung, Brennmaterial, Viehfutter und Heilpflanzen auf die Ökosysteme ihrer Umgebung angewiesen: Wälder, Sümpfe, Fischgründe usw. Die Degradation der natürlichen Ressourcen stellt für sie somit eine direkte Bedrohung dar. Zur Bekämpfung der Armut in ländlichen Regionen bedarf es daher einer kohärenten, nachhaltigen Landwirtschafts- und Umweltpolitik, namentlich mit dem Ziel:

- einer Stärkung der Rechte der Armen auf einen gesicherten Zugang zu produktiven Ressourcen und Sozialdiensten,
- einer bevorzugten Förderung von Investitionen in die nachhaltige Bewirtschaftung ökologisch anfälliger Böden,
- einer stärkeren Verbreitung geeigneter, ertragreicher und nachhaltiger Anbaumethoden,
- einer Umorientierung der Ressourcen zu Gunsten der Armen,
- einer Diversifizierung der Erwerbsformen durch Förderung nicht landwirtschaftlicher Aktivitäten,
- einer Einbindung der Armen in den Entscheidungsprozess.

Schlussbetrachtungen

Strategisch gegen die Armut vorzugehen bedeutet, sich zunächst über die angestrebten Ziele klar zu werden und anschließend die entscheidenden Kausalbeziehungen zu identifizieren und die effizientesten Methoden der Intervention auszuwählen. Armut ist ein multidimensionales Problem und muss daher bei der strategischen Planung von Maßnahmen, Programmen und Projekten in ihren verschiedenen Formen analysiert werden. Nach quantitativen Gesichtspunkten erstellte Einkommens- oder Gesamtindizes können sich für Vergleiche im zeitlichen Verlauf oder zwischen einzelnen Ländern als zweckmäßig erweisen.

Die Armutsursachen nach ihrer Bedeutung zu ordnen und die wirkungsvollsten Politikinstrumente zur Armutsbekämpfung auszuwählen, ist eine schwierige, jedoch unerlässliche Aufgabe. Tabelle 1 dürfte dabei behilflich sein. Sie ermöglicht dem Leser, die Bestimmungsfaktoren der Armut und die Methoden ihrer Bekämpfung, die in einem gegebenen Kontext am erfolgversprechendsten erscheinen, auszuwählen und zu hierarchisieren, und dies auf globaler, (sub-)kontinentaler, nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene. Die Mitarbeiter von Entwicklungsstellen müssen Zugang zu allgemeinen, auf Forschungsarbeiten und praktischen Erfahrungen beruhenden Orientierungshilfen haben und mit dem Daten- und Analysematerial vertraut sein, das auf Landesebene verfügbar ist bzw. zur Verfügung gestellt werden kann.

**Tabelle 1 Die Armutsproblematik in den Griff bekommen:
Ursachen, notwendige Maßnahmen und Erfolgsindikatoren**

Die vorliegende Tabelle gibt einen Überblick über Ursachen der Armut, Maßnahmen zu deren Bekämpfung sowie Indikatoren zur Beurteilung der damit erzielten Resultate. Sie ist nicht zwangsläufig als Matrix zu verstehen, bei der die Kausalbeziehungen horizontal von links nach rechts verlaufen. Jeder Armutsfaktor kann politische Maßnahmen in mehreren Bereichen erforderlich machen. Jede politische Maßnahme kann, selbst wenn sie in erster Linie mit einem bestimmten Komplex von Ursachen und Ergebnissen verbunden ist, gleichzeitig auch andere beeinflussen. Zwischen Ursachen, Maßnahmen und Resultaten bestehen erhebliche Wechselwirkungen.

| URSACHEN: <ul style="list-style-type: none"> • Typische Faktoren | POLITISCHE MASSNAHMEN: <ul style="list-style-type: none"> • Typische Aktionsbereiche und Maßnahmen | RESULTATE: <ul style="list-style-type: none"> • Typische Indikatoren (und Quellen) |
|---|---|---|
| <p>Wirtschaftsstrukturen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stärke, Verlaufsmuster und Qualität des Wachstums • Spar- und Investitionsraten (einschl. Sektorallokationen und technologische Ausrichtung) • Inflation • mikroökonomische Anreizstrukturen • Handel (Zugang zu Exportmärkten, Trendentwicklung und Volatilität der Terms of Trade, Handelspolitik) • Chancengleichheit beim Zugang zu Eigentum (zwischen den Geschlechtern, sozialen Gruppen, Regionen) • Chancengleichheit beim Zugang zu Märkten und Dienstleistungen • Arbeitsmarktbedingungen • Institutionelle Ungleichheit der Geschlechter auf Arbeits- und sonstigen Märkten • nicht nachhaltige Nutzung, Raubbau an natürlichen Ressourcen <p>Verfügbarkeit von und Zugang zu hochwertigen Ressourcen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • „Naturkapital“ (Wasser, Wälder, Land usw.), einschl. der oft überbeanspruchten, in Gemeinbesitz befindlichen natürlichen Ressourcen • Sachkapital (Vieh, Arbeitsgerät, Maschinen, Infrastruktur) • Humankapital (Gesundheit, Bildung, Fertigkeiten) • Sozialkapital (aus dem gesellschaftlichen Zusammenschluss erwachsende Vorteile) • Finanzkapital (Ersparnisse, Kredite) | <p>Armutsminderndes Wirtschaftswachstum:</p> <ul style="list-style-type: none"> • gute wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen: berechenbare, transparente Entscheidungsfindung • makroökonomische Stabilisierungsmaßnahmen • Maßnahmen gegen Benachteiligung der Landbevölkerung sowie zur Förderung des landwirtsch. Wachstums und der ländl. Entwicklung • aktive Förderung der Integration der Exportmärkte, angefangen mit der Öffnung der regionalen Märkte • Schaffung u. Umverteilung von Vermögenswerten • Maßnahmen zur Verbesserung des Marktzugangs, vor allem für Frauen, und zur Beseitigung von Marktverzerrungen • Entwicklung des Finanzsektors sowie der Finanzaufsicht, einschl. einer behutsamen Regulierung der Auslandskapitalbewegungen und eines gleichberechtigten Zugangs zu Finanzmitteln für Frauen und Männer • Förderung der lokalen Wirtschaftsentwicklung, u.a. durch Finanz- und Beratungsleistungen für Kleinbetriebe • Einbindung der Wachstumspolitik in nationale Strategien zur nachhaltigen Entwicklung <p>Stärkung der politischen Teilhabe, Sicherstellung der Rechte des Einzelnen und armutsmindernde Regierungsführung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rechtsstaatlichkeit und Demokratie • gesetzl. Maßnahmen u. Lobbying für die Menschenrechte • Unterstützung der Zivilgesellschaft und der Bürgerrechte • Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte der Armen bzw. zu Gunsten der Armen • Schaffung günstiger Voraussetzungen für die Stärkung des Selbstvertrauens und der Verhandlungsmacht der sozialen Gemeinwesen bei der Geltendmachung ihrer Rechte • Recht auf Vereinigungsfreiheit und zumutbare Arbeitsbedingungen <p>Soziale Grundversorgung zur Förderung der menschlichen Entwicklung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Berücksichtigung der Prioritäten der Armutsbekämpfung und der Gleichstellung der Frau in der staatl. Haushalts- und Ausgabenpolitik • armutsorientierte Ressourcenallokation im Sozialsektor • Überprüfung der Finanzierungsmethoden und der Höhe von Steuern und Benutzergebühren sowie der Konsequenzen für die Zugänglichkeit und Qualität der Sozialdienste • gute Organisation und Kontrolle der Sozialdienste mit Anreizen zur Verbesserung der Leistungen | <p>Wirtschaftliche Fähigkeiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inzidenz, Tiefe und Intensität der konsumbezogenen Armut der privaten Haushalte (Haushaltsumfragen) • Besitzverhältnisse der Ärmsten (Haushaltsumfragen) • Anteil von Männern und Frauen am Konsum und an der Zeitnutzung (differenzierte Fallstudien) <p>Politische Fähigkeiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aussagen der Armen über ihre Machtlosigkeit (partizipative Armutsbilanzen) • Untersuchungsergebnisse bezüglich der lokalen Machtbeziehungen und deren Dynamik • Überprüfung der gleichberechtigten Beteiligung von Männern und Frauen auf allen Ebenen des Entscheidungsprozesses • Regelungen für eine dezentralisierte Entscheidungsfindung <p>Menschliche Fähigkeiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bestandsaufnahme in Bezug auf Umweltzerstörung und Vergeudung natürlicher Ressourcen • Säuglings- und Kindersterblichkeit • Müttersterblichkeit • Verbreitung von HIV, AIDS-bedingte Todesfälle • Indikatoren für die Beobachtung des Gesundheitszustands der Bevölkerung auf der Ebene der lokalen Gemeinwesen • Bildungsstand • Anteil der Mädchen und Jungen in den Schulen <p>Soziale Fähigkeiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Analyse der Einstufung nach Armut/ Wohlergehen auf lokaler Ebene (partizipative Armutsbilanzen) • Analyse der sozialen Wechselbezieh. nach Geschlecht sowie nach ethnischen und sonstigen sozialen Gruppen • Zahl und Intensität der Aktivitäten von Basisorganisation <p style="text-align: right;"><i>(Fortsetzung nächste Seite)</i></p> |

| <i>(Fortsetzung)</i> | | |
|--|---|---|
| URSACHEN: | POLITISCHE MASSNAHMEN: | RESULTATE: |
| <ul style="list-style-type: none"> • Typische Faktoren | <ul style="list-style-type: none"> • Typische Aktionsbereiche und Maßnahmen | <ul style="list-style-type: none"> • Typische Indikatoren (und Quellen) |
| <p>Regierungsführung sowie öffentlicher Dienst:</p> <ul style="list-style-type: none"> • mangelnde Einbindung der Bevölkerung und nicht transparente politische Prozesse • mangelnde Achtung der Menschenrechte, einschl. der Vereinigungs-, Meinungs- und Medienfreiheit • Korruption • ineffizienter öffentlicher Dienst • Diskriminierung nach gesellschaftl. Stellung, Geschlecht oder ethnischer Zugehörigkeit beim Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen • beschränkter Zugang und schlechte Qualität der Dienstleistungen für die Ärmsten der Armen • zentralisierte Entscheidungsprozesse und Strukturen <p>Demographische Strukturen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • hohes Bevölkerungswachstum (Verzögerungen beim demographischen Wandel, zu hohe Fertilität, häufige Schwangerschaften) • sprunghafter Anstieg der Sterblichkeitsrate, namentlich aufgrund von HIV/AIDS • geographische Isolation • Landflucht <p>Soziale Ausgrenzung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Häufung der Zugangsschranken für sozial Ausgegrenzte • Erosion bzw. Fehlen von Mechanismen, die den Ärmsten (älteren Menschen, Witwen, Behinderten, indigenen Gruppen usw.) ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Einbindung ermöglichen • Artikulationsunfähigkeit für die Armen aufgrund von Isolation und sozialer Diskriminierung • wirtschaftliche Armut macht ein Leben in Würde unmöglich • patriarchalische Kultur und Rechtsstruktur • Alkoholismus • Gewalt gegen Frauen <p>Externe Schocks und Konflikte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vertreibung/Flucht von Bevölkerungsgruppen infolge von Kriegen • innerstaatliche Konflikte • Naturkatastrophen • wirtschaftliche Schocks • Zusammenbruch des Staats/Zerfall des sozialen Gefüges | <p>Systematische Einbeziehung einer geschlechtsbezogenen Sichtweise in alle Bereiche und Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gesetzesänderungen und Aufklärungsarbeit betr. die Rechte der Frauen (insbesondere des Rechts auf selbstbestimmte Sexualität und Reproduktion einschl. der entsprechenden Gesundheitsvorsorge) und zur Bekämpfung der Gewalt in der Familie • armutsorientierte und gendersensitive Basisdienste für Landwirtschaft, Bildung und Gesundheitsversorgung • Sensibilisierung für das Problem der „Zeitarmut“ <p>Systematische Berücksichtigung des Ziels der ökologischen Nachhaltigkeit durch Strategien für eine dauerhafte Sicherung der Lebensgrundlagen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • „Bottom-up-Politikgestaltung“ auf der Grundlage einer Analyse des Lebensumfelds der ländlichen Bevölkerung, einschl. der Auswirkungen externer Entwicklung und Schocks sowie saisonaler Schwankungen, und der von der Landbevölkerung gewählten Methoden zu deren Bewältigung • Reform der politischen Maßnahmen, Institutionen und Organisationen, die die Lebensbedingungen der Landbevölkerung beeinflussen • Verbesserung des Zugangs der armen Landbevölkerung zu materiellen, menschlichen, finanziellen, natürlichen und sozialen Gütern • bei den Bauern ansetzende Landwirtschaftsforschung und -beratung, u.a. mit Blick auf die Ernährungssicherung • gute Verwaltung der Gemeinschafts- und Lokaldienste • aktive Beobachtung und Schutz der natürlichen Ressourcen im Rahmen der nationalen Strategie zur nachhaltigen Entwicklung <p>Menschliche Sicherheit: Verringerung der Gefährdung, bessere Bewältigung von Schocks:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung für Friedenskonsolidierung und Wiederaufbau • Förderung von Reformen des staatlichen Sicherheitssektors nach demokratischen Regeln • Förderung des sozialen Zusammenhalts durch Entwicklung der Zivilgesellschaft und multikulturelle Toleranz • Schaffung von Vermögenswerten als Schutz vor den Folgen von Katastrophen und wirtschaftlichen Schocks (Infrastrukturen, Versicherungssysteme usw.) • Gewährleistung funktionsfähiger sozialer Sicherungssysteme • Arbeit auf der Ebene der lokalen Gemeinschaften zur Identifizierung der sozial Ausgegrenzten | <p>Fähigkeiten des Selbstschutzes: mehr Sicherheit, geringere Gefährdung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Häufigkeit und Auswirkungen von Konflikten und Naturkatastrophen • Bevölkerungsbewegungen • Beurteilung des eigenen Wohlergehens durch die Armen (partizipative Armutsbilanzen) • Sozialbilanzen, Berichte von „Beobachtungsstationen“, „Wetterstationen“ zur Messung des sozialen Klimas |

Anmerkungen

1. Die Konzepte von Armut und Wohlergehen werden als Antonyme verwendet, sie entsprechen den jeweils entgegengesetzten Enden des Spektrums der menschlichen Existenzbedingungen. In dieser Abhandlung werden, je nach Kontext, beide Konzepte verwendet.
2. Beispiele für Messgrößen der absoluten Armut liefern die Millenniums-Entwicklungsziele (S. 20).
3. Vgl. *DAC Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Co-operation* (1998) und *DAC Source Book on Concepts and Approaches Linked to Gender Equality* (1998).
4. Zu den lebenserhaltenden Funktionen der Umwelt gehören die Regulierung des Wasserkreislaufs, die Biomasseproduktion, die Assimilation von Abfallstoffen und vieles andere mehr. Diese bilden die Voraussetzung für die nachhaltige Sicherung der Lebensgrundlagen durch eine Vielzahl wirtschaftlicher Aktivitäten. Bei Überschreitung kritischer Grenzwerte ist die Schädigung der Ökosysteme irreversibel.
5. Die Unterscheidung zwischen „Naturkatastrophen“ und „anthropogenen Katastrophen“ ist nicht ganz eindeutig. Vgl. *Guidelines for Aid Agencies on Disaster Mitigation, DAC Guidelines on Aid and Environment No. 7* (1994).
6. Vgl. Fußnote 22.
7. Die UNDP-Statistiken sind großenteils nach Geschlechtern gegliedert und somit als allgemeine Indikatoren für den Grad der Diskriminierung und Benachteiligung der Frauen von Nutzen.
8. Index für menschliche Entwicklung (*Human Development Index* – HDI), geschlechtsbezogener Entwicklungsindex (*Gender-related Development Index* – GDI), Messgröße für den Grad der Ermächtigung der Geschlechter (*Gender Empowerment Measure* – GEM), Index für menschliche Armut (*Human Poverty Index* – HPI-1 für Entwicklungsländer, HPI-2 für OECD- und Reformländer). Der *Bericht über die menschliche Entwicklung* (HDR) liefert auch multidimensionale und geschlechtsdifferenzierte Entwicklungsindikatoren.
9. Diese Unterscheidung ist wichtig: Das Millenniums-Entwicklungsziel der Ausrottung von extremer Armut und Hunger bezieht sich auf den Anteil der Menschen, die unterhalb der Armutsgrenze von 1 US-\$ pro Tag leben. Dieser Anteil ist im Verlauf der letzten zehn Jahre zurückgegangen. Die Zahl der Menschen, die mit weniger als 1 US-\$ pro Tag auskommen müssen, hat jedoch bald zu-, bald abgenommen und lag 1998 ungefähr auf dem gleichen Stand wie 1987.
10. Weitere für Entwicklungsstellen bestimmte Orientierungshilfen zum Management von Länderprogrammen sowie zum institutionellen Wandel und Lernprozess sind Kapitel 2 und 5 zu entnehmen.
11. Diese prioritären Bereiche und Ansätze für strategisches staatliches Handeln decken sich weitgehend – jedoch nicht exakt – mit den weiter oben beschriebenen Dimensionen der Armut und übergreifenden Aspekten (Gleichstellung von Mann und Frau, Umweltschutz). Es gibt keine genaue Entsprechung zwischen den verschiedenen Dimensionen der Armut und den institutionalisierten Politikbereichen und Strategieansätzen, die sich auf sie auswirken. Die soziokulturelle Dimension der Armut und das Konzept der nachhaltigen Sicherung der Lebensgrundlagen sind beispielsweise zwei eng miteinander verknüpfte, doch verschiedene Aspekte.
12. Die Konversionsrate, mit der sich Wirtschaftswachstum in Armutsminderung niederschlägt, variiert erheblich zwischen den einzelnen Ländern und Regionen, was auf unterschiedlich stark ausgeprägte Ungleichheiten in Bezug auf Bildung, Landbesitz und sonstiges Eigentum zurückzuführen ist. Zwischen 1960 und 1994 schwankte der Armutsminderungseffekt eines Pro-Kopf-Wachstums um 1 Prozentpunkt in den indischen Bundesstaaten um einen Faktor von 4 oder 5. Ähnliche Unterschiede wurden im Vergleich zwischen Ostasien und Lateinamerika festgestellt. (*The Quality of Growth*, Weltbank, 2000.)
13. Ökonometrische Untersuchungen der Weltbank ergaben, dass das Wachstum der Durchschnittseinkommen, obwohl es der wichtigste Faktor für die Armutsminderung ist, nur etwas weniger als die Hälfte des Einkommenswachstums der Armen erklärt. Die Korrelation zwischen Wachstum und Armutsminderung ist zwar signifikant, jedoch nur partiell. Ein weiterer wichtiger Faktor ist die Einkommensungleichheit, die sich nicht systematisch mit dem Wirtschaftswachstum verändert. Hinter den statistischen Durchschnittswerten verbergen sich vielfältige Einzelerfahrungen. (David Dollar und Aart Kraay: *Growth IS Good for the Poor*, Weltbank, 2000; Martin Ravallion: *Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages*, Weltbank, 2000.)
14. Die Armutsinzidenz liegt in Bangladesch in Regionen mit einem durchschnittlichen Landbesitz pro Haushalt von unter 0,4 ha bei 60%, während sie in Regionen, in denen die Haushalte im Durchschnitt über 4 ha Land verfügen, nur 10% beträgt.
15. Lucia Hanmer, John Healey, Felix Naschold: *Will Growth Halve Global Poverty by 2015?* ODI Poverty Briefing, 8. Juli 2000.

16. Dies ist z.T. auch auf statistische und verwaltungstechnische Einstufungskriterien zurückzuführen. Die Unterscheidung zwischen Stadt- und Landbevölkerung ist nicht eindeutig, zumal diese Konzepte in den einzelnen Ländern unterschiedlich definiert werden.
17. Vgl. *The Challenge of Ending Rural Poverty*, Internationaler Agrarentwicklungsfonds (IFAD), Rural Poverty Report 2001.
18. Richard Sandbrook: *Citizenship, Rights and Poverty – Narrowing the Gap between Theory and Practice*. Auf dem Demokratie-Forum 2000 des Internationalen Instituts für Demokratie und Wahlhilfe vorgelegtes Arbeitspapier.
19. Es handelt sich hier in erster Linie um die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen (1948), den Internationalen Pakt *a*) über bürgerliche und politische Rechte (1966), *b*) über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966), das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (1966), das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979), das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen oder Strafen (1984), das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989) und die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (1998).
20. Als Beispiel hierfür ist die 1995 auf dem VN-Sozialgipfel in Kopenhagen beschlossene und auf der zweiten VN-Sondergeneralversammlung in Genf im Juni 2000 bekräftigte 20/20-Initiative zu nennen, mit der sich die Entwicklungsstellen und Partnerländer verpflichteten, mindestens 20% ihrer bilateralen öffentlichen EZ-Leistungen (ODA) bzw. ihres nationalen Budgets für soziale Grunddienste zu verwenden.
21. Die Weltgesundheitsorganisation und UNIFEM berichten, dass weltweit mindestens 20% aller Frauen körperlich misshandelt oder sexuell missbraucht wurden. In Entwicklungsländern ist dieser Anteil noch wesentlich höher: In einigen Ländern sind zwei Drittel aller Frauen in ländlichen Regionen und über die Hälfte der Frauen in Städten betroffen. Schätzungen der Weltbank zufolge ist Gewalt bei Frauen im fortpflanzungsfähigen Alter weltweit eine ebenso häufige Ursache von Tod oder Behinderung wie Krebs und verursacht mehr Gesundheitsschädigungen als Verkehrsunfälle und Malaria zusammen.
22. Schätzungen der IAO zufolge kommt es pro Jahr zu 250 Millionen Arbeitsunfällen und 160 Millionen berufsbedingten Erkrankungen. Die Zahl der tödlichen Unfälle und der Verletzungen ist in Entwicklungsländern besonders hoch, da dort viele Arbeiter im primären Sektor und in der Grundstoffgewinnung (Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei und Bergbau) – einigen der gefährlichsten Branchen der Welt – beschäftigt sind.
23. Vgl. *Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century*, Development Co-operation Guidelines Series, OECD/DAC, 1998, sowie die Ergänzung dazu *Helping Prevent Violent Conflict: Orientations for External Actors*, OECD/DAC, 2001.
24. Wirtschaftliche, menschliche, politische, soziokulturelle und Selbstschuttfähigkeiten; vgl. weiter oben „Definition der Armut: wichtigste Dimensionen“.

2. Aufbau von Partnerschaften zur Armutsbekämpfung

Einführung

Wie erfolgreich die Bemühungen zur Armutsbekämpfung sind, hängt häufig davon ab, was auf länderspezifischer Ebene getan wird und wie dabei vorgegangen wird.

Erfolge bei der Armutsbekämpfung hängen oft von den konkreten Maßnahmen auf Länderebene sowie davon ab, in welcher Art und Weise diese durchgeführt werden. Bis heute ist die praktische Umsetzung der Armutsbekämpfungspolitiken für die EZ-Stellen mit Schwierigkeiten verbunden. In Kapitel 2 wird aufgezeigt, wie die EZ-Stellen am besten mit den Entwicklungsländern kooperieren können, um starke Partnerschaften aufzubauen und von der Politik zu einer wirksameren Programmgestaltung und entsprechenden Maßnahmen vor Ort zu kommen.

Das Kapitel beginnt mit einer Aufzählung der Grundprinzipien für eine Neuorientierung mit dem Ziel, die Effektivität der EZ-Stellen als Partner im Kampf gegen die Armut zu verbessern. Danach befasst es sich im Besonderen mit guten Praktiken bei dem Aufbau von Partnerschaften, dem Umgang mit unterschiedlichen Partnerländern und der effektiven Interaktion mit anderen Partnern. Abschließend werden die prioritären Bereiche zusammengefasst, die die EZ-Stellen bei ihrer Tätigkeit im Rahmen von Armutsbekämpfungspartnerschaften vor Ort beachten sollten.

Grundprinzipien für den Aufbau von Partnerschaften zur Armutsbekämpfung

Zu den Prinzipien, auf die sich die EZ-Stellen bei ihren Anstrengungen zur Armutsbekämpfung stützen, gehört nunmehr auch die Entwicklung von Partnerschaften, die die lokale Trägerschaft fördern ...

Im Folgenden werden die Grundprinzipien dargelegt, die auf dem Gebiet der Armutsbekämpfung für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Partnern gelten sollten.

Die nationale, regionale und lokale Trägerschaft der Entwicklungsstrategien, -politiken und -prioritäten ist von wesentlicher Bedeutung. Maßnahmen und Programme zur Armutsbekämpfung sind insofern politischer Art, als sie darauf abzielen, bestimmten Gruppen der Gesellschaft Chancen zu bieten und Ressourcen zuzuführen. Fortschritte werden nur zu erzielen sein, wenn die Hauptakteure auf nationaler und lokaler Ebene entschlossen sind, die notwendigen wirtschaftlichen und politischen Reformen durchzuführen. Von vorrangiger Bedeutung ist daher, dass bei Maßnahmen und Programmen zum Abbau der Armut eine breite Trägerschaft durch die Akteure im Partnerland auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zustande kommt. Zugleich werden die Qualität der Regierungsführung und insbesondere die staatlichen Bemühungen, den Strategien eine armutsmindernde Orientierung zu geben, weiterhin ein wichtiges Kriterium für die Unterstützung seitens der EZ-Stellen bleiben.

Partnerschaftliche Ansätze sind entscheidend für die Förderung der lokalen Trägerschaft. Erfolgreiche Entwicklungspartnerschaften sind durch bestimmte Anforderungen und Modalitäten gekennzeichnet, die die eingefahrenen Praktiken einiger EZ-Stellen in Frage stellen könnten (siehe weiter unten). Als besonders erfolgreich haben sich Partnerschaften erwiesen, die auf klar definierten Rechten und Verantwortlichkeiten der jeweiligen Partner sowie auf einvernehmlich festgelegten Zielen und Vorgehensweisen zur Verwirklichung dieser Ziele basieren. Lokale Verfahren zur Entwicklung von Armutsbekämpfungsstrategien könnten den grundlegenden Rahmen für den Aufbau starker Partnerschaften zur Armutsbekämpfung auf Länderebene liefern (Kapitel 3).

... die Beurteilung der Eignung der lokalen Strategien und die Förderung einer starken Beteiligung der Akteure vor Ort sowie Fragen der Gleichstellung von Mann und Frau ...

Eine gründliche Evaluierung des lokalen Umfelds ist unerlässlich. Eine auf lokaler Trägerschaft beruhende Armutsbekämpfungsstrategie wird vielleicht nicht identisch sein mit dem, was die EZ-Stellen im Hinblick auf Tragweite, Prioritätensetzung und Zeitplan für den besten Lösungsansatz halten. Die Unterstützung der EZ-Stellen für Lösungsansätze der Partnerländer sollte auf einer Beurteilung der mit dem gewählten Ansatz verbundenen Vor- und Nachteile basieren, wobei der unter den wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen des jeweiligen Landes gegebene Handlungsspielraum zu berücksichtigen ist.

Partizipation und Befähigung zur Selbstbestimmung müssen Schwerpunkte sein. Partizipation auf allen Ebenen und in allen Stadien der Entwicklungszusammenarbeit ist eine grundlegende Voraussetzung für bessere Politiken zur Armutsbekämpfung, mehr Transparenz bei ihrer Umsetzung und nachhaltigere Ergebnisse durch lokale Trägerschaft. Die Befähigung des Einzelnen, der Familie und der Gemeinwesen zur Selbstbestimmung ist unerlässlich, um Humankapital zu erschließen und die Armen in die Lage zu versetzen, sich in das soziale, politische und wirtschaftliche Leben ihrer Länder zu integrieren und ihr Schicksal selbst zu gestalten. Die Befähigung der Armen zur Nutzung ihres Potentials wird zunehmend als entscheidende Voraussetzung für eine erfolgreiche Bekämpfung der Armut anerkannt.

... der Aufbau langfristiger Beziehungen ...

Die Gleichstellung der Geschlechter ist ein Schlüsselfaktor bei der Armutsbekämpfung. Die Erfahrungen und empirische Belege haben gezeigt, in welchem hohem Maße Aktivitäten, die auf die Unterstützung der Frauen bei der Wahrnehmung ihrer Rechte und Chancen und ihre Befähigung zur Selbstbestimmung abzielen, zur Reduzierung der Armut beitragen. Daher *muss Gleichstellungsfragen bei allen armutsspezifischen EZ-Aktivitäten Rechnung getragen werden.* Eine gendersensitive Entwicklungszusammenarbeit bringt unmittelbare Resultate im Sinne besserer Lebensbedingungen und geringerer Diskriminierung und ist auf Grund ihrer Effekte auf Wachstum, Alphabetisierung, Kinderernährung usw. besonders wichtig.

Koordination und langfristiges Engagement werden als wesentliche Elemente für den Aufbau von Partnerschaften und die Bekämpfung der Armut betrachtet. Für eine Verbesserung des sozialen, politischen und wirtschaftlichen Wohlergehens der Armen gibt es keine raschen Lösungen. Immer wieder wechselnde Maßnahmen werden sowohl im Hinblick auf die Effektivität der EZ-Leistungen als auch die Armutsreduzierung als besonders nachteilig angesehen. Eine gute EZ-Praxis zeichnet sich vielmehr durch ein langfristiges Engagement aus, das in einen klaren, gemeinsam festgelegten Rahmen eingebunden ist.

... und die Evaluierung der Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele.

Die Praktiken und Ergebnisse der Entwicklungszusammenarbeit müssen beobachtet und evaluiert werden, um die Effizienz der Partnerschaften zu bewerten und nachhaltige armutsmindernde Wirkungen zu erzielen. Der Beobachtung bedarf es nicht nur, um sicherzustellen, dass die angestrebten Armutsreduzierungsziele erreicht werden, sondern auch um zu überprüfen, ob die EZ-Anstrengungen unbeabsichtigte negative Folgen für die Armen haben. Die Evaluierung ist von wesentlicher Bedeutung, um die Auswirkungen zu beurteilen, die Fortschritte zu messen und aus Erfahrungen zu lernen. Beobachtung und Evaluierung sollten in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den Regierungen, lokalen Akteuren und anderen externen Stellen durchgeführt werden.

Die Herausforderungen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit

Welches sind die Voraussetzungen für den Aufbau guter Partnerschaften zur Armutsbekämpfung?

Die partnerschaftliche Zusammenarbeit beinhaltet eine ganze Reihe von Herausforderungen, z.B. die Notwendigkeit ...

Solide und nutzbringende Partnerschaften zwischen Regierungen, Zivilgesellschaft und EZ-Gemeinschaft beruhen auf Vertrauen, gegenseitiger Rechenschaftspflicht und einer gemeinsamen Verpflichtung auf die zu erreichenden Ziele und Ergebnisse. Am besten funktionieren solche Partnerschaften, wenn sie auf gegenseitigen Beziehungen basieren, bei denen ein klares Verständnis der Rolle und der Verantwortlichkeiten der jeweiligen Partner gegeben ist, und wenn zwischen allen Partnern ein offener, integrativer Dialog stattfindet. Die wichtigsten Parameter für den Aufbau effizienter Partnerschaften zur Armutsbekämpfung sind in Kasten 5 aufgeführt.

Die Arbeit im Rahmen von Partnerschaften ist mit mehreren Herausforderungen verbunden:

... den anderen nicht die eigenen Ansichten oder Prioritäten aufzuoktroieren, einen offenen Dialog zu fördern, ohne die Regierungsführung des Partnerlandes zu beeinträchtigen, und das Gebot der EZ-Effizienz mit den Bedürfnissen und Leistungen der Partner in Einklang zu bringen.

- Belange, die für die EZ-Stellen und ihre Auftraggeber von wesentlicher Bedeutung sind (wie Umwelt, Geschlechtergleichstellung und Regierungsführung) müssen in den Politikdialog integriert werden, ohne dass ein extern festgelegtes Aktionsprogramm aufoktroiert wird.
- Das Zustandekommen eines echten Dialogs zwischen der Zentralregierung und anderen Teilen der Gesellschaft (z.B. den Gemeindeverwaltungen, dem privaten Sektor, Organisationen der Zivilgesellschaft, Frauenverbänden und mit Fragen der Geschlechtergleichstellung befassten NRO, soweit möglich aber auch den Armen bzw. deren Organisationen) zur Entwicklung lokaler Armutsbekämpfungsstrategien sollte in einer Weise gefördert werden, die die Legitimität der Partnerregierungen, die Rolle des Parlaments und anderer wichtiger demokratischer Institutionen nicht in Frage stellt.
- Die Forderung nach „Effektivität der Entwicklungsanstrengungen“ verstärkt *die Notwendigkeit eines selektiveren und stärker strategisch orientierten Ansatzes bei der Vergabe von EZ-Mitteln*, unter Berücksichtigung von objektiven Kriterien, Leistungsnachweisen der Partner und langfristiger Zeiträumen.

Reziprozität ist ein ganz wichtiger Aspekt bei der Arbeit im Rahmen von Partnerschaften. Die EZ-Stellen müssen kollektiv und in Zusammenarbeit mit den Partnern in den Entwicklungsländern darüber entscheiden, wie sie die gegenseitigen Politikzusagen, Ausgabenprogramme und Beiträge zu den Ergebnissen auf dem

Kasten 5 **Praktische Empfehlungen für funktionierende Partnerschaften zur Armutsbekämpfung**

Die Arbeit im Rahmen von Partnerschaften verlangt eine grundlegende Änderung der Art und Weise, in der die EZ-Stellen mit anderen Partnern (Regierung, Zivilgesellschaft) und untereinander (multilaterale Organisationen, andere bilaterale Stellen) interagieren. Sie verlangt auch eine wesentliche Änderung ihrer Arbeitsweise auf Länderebene. Nachstehend werden einige praktische Empfehlungen für das gute Funktionieren von Partnerschaften gegeben:

- den allgemeinen Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit an der Armutsbekämpfungsstrategie und dem Staatshaushalt des Partnerlands orientieren;
- die Führungsrolle des Partnerlands anerkennen;
- die Rollen und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Partner (Regierung, bilaterale Stellen, internationale und regionale Finanzinstitute, VN-Einrichtungen, Zivilgesellschaft, Gewerkschaften, privater Sektor) klar abgrenzen;
- niemals alleine vorgehen. Vor dem Einleiten von Gesprächen oder Aktionen (in EZ- und Regierungskreisen, in der Zivilgesellschaft) nach weiteren Partnern Ausschau halten, die für eine Beteiligung in Frage kommen;
- in Koordinierungsmechanismen investieren (die vom Partnerland geleitet und für die Koordinierung der ex ante zu erarbeitenden strategischen Planung und der gemeinsamen Abwicklung genutzt werden sollten) und im Einzelnen festlegen, in welcher Weise, wann und wo mit anderen externen und lokalen Partnern interagiert werden soll;
- gemeinsame Aktivitäten (Datensammlung, Analysen, Missionen, Evaluierung, Verwaltung von EZ-Mitteln und Rechnungslegung in diesem Bereich) fördern und konsolidieren und mit anderen Partnern Informationen (Daten, Analysen, Strategie- und Programmabsichten) austauschen;
- soweit möglich die administrativen und finanziellen Anforderungen der EZ-Stellen (z.B. im Hinblick auf Finanzmanagement und Buchführung, Vorbereitungsphasen des Projektzyklus sowie Berichterstattung und Beobachtung) vereinfachen und rationalisieren und entsprechende Systeme der Partnerregierung stärken;
- die Mobilisierung, Partizipation, Beobachtung und Evaluierung auf lokaler Ebene erleichtern;
- für den Aufbau von Kapazitäten sorgen, um die Führungsrolle der Regierung bei den der Armutsbekämpfung dienenden Koordinierungs- und Konsultationsprozessen zu stärken und der Zivilgesellschaft, einschließlich Frauenverbänden und Gruppen, die sich für die Geschlechtergleichstellung einsetzen, die Möglichkeit zu geben, sich effektiv am Konsultationsprozess zu beteiligen und die Politiken und Programme zur Armutsbekämpfung aktiv zu verfolgen und zu evaluieren – ohne dabei die Autorität der Partnerregierung oder nationaler demokratischer Einrichtungen in Frage zu stellen.

Gebiet der Armutsbekämpfung bewerten wollen. Diese Art von Reziprozität stärkt das Vertrauen und das Engagement anderer Partner. Leistungsindikatoren sollten zunehmend auf alle Partner angewendet werden, wobei die EZ-Stellen – in gleicher Weise wie die Regierungen – für die Einhaltung ihrer Verpflichtungen und die Kohärenz ihrer Politiken rechenschaftspflichtig sein sollten.

Messung des Engagements der Partner und Bewertung der durch Partnerschaft erzielten Ergebnisse

Kriterien für die Bewertung des Engagements der Partner für Ziele der Armutsbekämpfung. Das Funktionieren einer Partnerschaft wird wahrscheinlich von der Qualität der Regierungsführung, und insbesondere von den staatlichen Anstrengungen abhängen, bei der Umsetzung der Strategien stets die Armutsminderung und die Gleichstellung von Mann und Frau im Auge zu behalten. Bei Bemühungen, die Qualität und das Engagement in diesen Bereichen zu messen, muss den spezifischen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern Rechnung getragen werden (Kasten 6). Über die Kriterien der Leistungsbeurteilung der Partner sollte gleich zu Beginn der Programmaufstellung für das betreffende Land durch die EZ-Stelle Einigung erzielt werden.

Kasten 6 **Beurteilung der Entschlossenheit der Regierung des Partnerlands, die Armut zu bekämpfen**

Um beurteilen zu können, mit welcher Entschlossenheit ein Land für die Armutsbekämpfung eintritt, sind schwierige qualitative Bewertungen der Geschwindigkeit und Tragweite der Veränderungen sowie der Ergebnisse erforderlich, die die betreffende Regierung bei der Umsetzung ihrer erklärten Strategie erzielt. Bei der Beurteilung von Grad und Qualität des Engagements der Regierung und der Identifizierung von Bereichen, in denen Fortschritte oder eine Unterstützung durch die EZ-Stelle erforderlich sind, kann die Beantwortung folgender Fragen hilfreich sein:

- Gibt es eine einvernehmlich festgelegte Armutsbekämpfungsstrategie, und wird zurzeit ein nach dem Partizipationsprinzip aufgestellter mittelfristiger Aktionsplan umgesetzt? Haben das Parlament (oder andere gewählte Organe) und seine Ausschüsse maßgeblich an der Formulierung der Strategie mitgewirkt?
- Wie repräsentativ sind die konsultierten Akteure außerhalb der Regierung (z.B. Nichtregierungsorganisationen, Regionen, privater Sektor, Presse, soziale Gruppen, darunter auch Frauengruppen)?
- Ist nachweislich der Wille vorhanden, durch Bemühungen um eine Reduzierung der Armut sicherzustellen, dass Frauen aus der armen Bevölkerung zur Eigeninitiative befähigt und ihre Chancen verbessert werden?
- Sind die Programme und Budgets transparent, und werden sie rechtzeitig und vollständig publik gemacht?
- Gibt es klare seriöse Mittelzusagen für die Armutsminderung, und ist dies an der Mittelzuteilung an und innerhalb der einzelnen Sektoren zu erkennen?
- Wird im Rahmen der bei öffentlichen Investitionsausgaben und Entscheidungen über ständige Ausgaben angewendeten Prüfverfahren angemessenes Schwergewicht auf die Armutsreduzierung gelegt?
- Welche einvernehmlich festgelegten Vergleichswerte wurden von der Regierung bei der Umsetzung der nationalen Armutsreduzierungsstrategie erreicht?
- Wird innerhalb des Strategierahmens auf die Bedürfnisse bestimmter sozial oder geographisch nachbeteiligter Gruppen eingegangen? Werden dabei spezifische Maßnahmen zur Beseitigung der Probleme aufgezeigt, mit denen sie konfrontiert sind?
- Welche Anreize bestehen für die staatlichen Stellen, Armutskriterien zu berücksichtigen und auf sie mit einer Verbesserung der sozialen Grunddienste zu reagieren? Welche Anreize bestehen für Beamte, in ländlichen Gebieten, und vor allem in entlegenen Gebieten tätig zu sein?

Die Erfolge der Partnerländer bei der Verwirklichung der Partnerschaftsziele – z.B. bei der Umsetzung armutsmindernder, gendersensitiver Maßnahmen und der Förderung eines die gesamte Gesellschaft umfassenden Dialogs – müssen kontinuierlich evaluiert werden.

Andere wichtige Kriterien betreffen die Qualität des Politikdialogs und der Konsultationsprozesse. Generell wird die Rechenschaftspflicht gegenüber den einheimischen Akteuren, namentlich den gewählten Volksvertretern, ein entscheidendes Kriterium sein. Obwohl die Befugnisse vieler nationaler Parlamente oder anderer gesetzgebender Instanzen und lokaler Volksvertretungen in der Praxis sehr begrenzt sind, ist schon ihre Existenz ein Faktor, der potentiell einem groben Missbrauch öffentlicher Gelder entgegenwirken und dazu beitragen kann, dass die öffentlichen Ausgabenprioritäten so festgelegt werden, dass sie das staatliche Engagement für die Bekämpfung der Armut widerspiegeln. Der Politikdialog zwischen Regierung und EZ-Stellen sollte die Rolle der Parlamente respektieren und für eine intensivere Debatte und einen verstärkten Dialog auf lokaler Ebene sorgen.

Um die *Kontinuität* der vom Partnerland unternommenen Anstrengungen zur Armutsbekämpfung beurteilen zu können, müssen die Fortschritte bei der *Umsetzung* von Maßnahmen zu Gunsten der Armen beobachtet werden. Das setzt die Erarbeitung einvernehmlich festgelegter Leistungskriterien voraus, die auf Vergleichsdaten und quantitativen Indikatoren basieren. Diese sollten in der Lage sein,

die Fortschritte bei der Umsetzung der Armutsbekämpfungsstrategie des Partnerlands sowie die Ergebnisse der Wirtschaftsreformen zu messen, die die Grundlage für ein wachstumsförderndes und armutsminderndes Umfeld schaffen sollen.

Kriterien für die Bewertung der Ergebnisse der EZ-Stellen bei der Armutsbekämpfung. Die EZ-Stellen sollten in Zusammenarbeit mit ihren Partnern auch Kriterien festlegen, nach denen ihre eigenen Ergebnisse bei der Unterstützung von Partnerschaften zur Armutsbekämpfung zu beurteilen sind.

Erfolge bei der Armutsbekämpfung hängen von vielen Faktoren ab, die zum größten Teil außerhalb des Einflussbereichs der bilateralen Stellen und der Entwicklungszusammenarbeit ganz allgemein liegen. Ein wichtiges Kriterium für die Bewertung der Arbeit der EZ-Stellen dürfte indessen die Wirkung sein, die ihre Länderstrategien im Hinblick auf die Erreichung sektoraler Entwicklungsziele und die Verbesserung der in der Armutsbekämpfungsstrategie des jeweiligen Partnerlands festgelegten Armutsindikatoren haben. Die Entwicklung geeigneter Methoden für die Evaluierung des Armutsreduzierungeffekts ist daher besonders wichtig.

Weitere Kriterien könnten hinzukommen: zum Beispiel das Ausmaß, in dem die EZ-Stelle ihre Planungs- und Projektabwicklungsaktivitäten mit anderen Partnern koordiniert, den für diese entstehenden Verwaltungsaufwand reduziert und die Zusammenarbeit erleichtert (Kasten 7). Die Leistung ließe sich auch an den Bemühungen um größere Flexibilität und Vorausberechenbarkeit bei der Mittelbereitstellung messen – wobei eingeräumt wird, dass dies im Hinblick auf Sachleistungen für einige EZ-Stellen schwierig sein könnte.

Auch die Leistung der EZ-Stellen sollte beurteilt werden, namentlich in Bezug auf ihre Bemühungen zur Verwirklichung der Armutsminderungsziele, zur Straffung der administrativen Anforderungen und zur Flexibilisierung und Rationalisierung der EZ-Verfahren.

Die EZ-Stellen sollten ihre Ergebnisse auch unter dem Aspekt bewerten, inwieweit die von ihnen unterstützten Projekte mit der Armutsbekämpfungsstrategie des Partnerlandes übereinstimmen und sich voll und ganz in den Ausgabenrahmen der Regierung des Partnerlands einfügen.

Die Harmonisierung der Verfahren nach partnerschaftlichen Grundsätzen und Bemühungen um eine bessere Koordination der Entwicklungszusammenarbeit sind wichtige Maßnahmen, um die armutsmindernde Wirkung von EZ-Leistungen zu erhöhen; die diesbezüglichen Anstrengungen sollten ebenfalls bewertet werden. Gewiss hat jedes Mitgliedsland seine eigenen komparativen Vorteile und unterliegt bestimmten politischen Sachzwängen, so dass bei Vereinbarungen eine gewisse Flexibilität gegeben sein muss, dennoch ist es wichtig, die Anforderungen der Mitglieder im Hinblick auf Finanzmanagement und Rechenschaftspflicht zu vereinfachen und zu harmonisieren. Ebenfalls zu vereinfachen und zu rationalisieren sind die der Projektabwicklung vorausgehende Phase sowie die Modalitäten der Berichterstattung und Verlaufskontrolle.

Die Regierung jedes DAC-Mitgliedstaats sollte gehalten sein, Rechenschaft über die Effektivität ihrer EZ-Leistungen (z.B. Reduzierung der Transaktionskosten, Erhöhung des Anteils lokaler Beschaffungen, Fortschritte bei der Aufhebung der Lieferbindung, stärkerer Rückgriff auf Experten vor Ort) sowie über die Ergebnisse ihrer Bemühungen um bessere Politikkohärenz in allen Politikbereichen (insbesondere in der EZ- und der Handelspolitik) und um leichteren Zugang zu Informationen und Technologie abzulegen (Kapitel 4).

Kasten 7 **Beurteilung der Armutsbekämpfungsanstrengungen der EZ-Stelle**

Bei der partnerschaftlichen Arbeit muss sorgsam geprüft werden, ob die Ergebnisse der EZ-Stelle den einvernehmlich festgelegten Verantwortlichkeiten und Pflichten genügen. Die folgenden Kriterien können hierbei als Anhaltspunkte dienen:

- Basiert die Länderstrategie der EZ-Stelle auf der vom Partnerland selbst durchgeführten Beurteilung und seiner eigenen Armutsbekämpfungsstrategie?
- Inwieweit berücksichtigt die Länderstrategie der EZ-Stelle die vielen verschiedenen Aspekte der Armut?
- Inwieweit hat die EZ-Stelle bei ihrer Tätigkeit mit anderen bilateralen und multilateralen EZ-Stellen kooperiert oder sich mit ihnen abgestimmt (z.B. bei Einsätzen, Evaluierungen, Datensammlung, Analysen usw.)?
- Inwieweit wurden die administrativen und finanziellen Anforderungen der EZ-Stelle, unter Berücksichtigung ihrer eigenen Sachzwänge, an die im Partnerland angewendeten Verfahren (oder die anderer externer Partner) angepasst oder mit ihnen in Einklang gebracht, wenn die betreffenden Verfahren für zweckmäßig befunden wurden?
- Inwieweit hat die EZ-Stelle bei ihren Leistungen das *Ownership*-Prinzip geachtet und gefördert?
- Hat die EZ-Stelle die vom Partnerland verantworteten Planungs-, Abwicklungs- und Koordinationsabläufe unterstützt und gestärkt?
- Hat die EZ-Stelle auf eine Art und Weise, die den Bemühungen und Anliegen der Regierung Rechnung trägt, zur Erleichterung der Partizipation der Zivilgesellschaft (auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene) bei Diskussion und Entscheidungen über den Inhalt der Armutsbekämpfungsstrategie des Partnerlands beigetragen?
- Existierten klare, seriöse Mittelzusagen für die Armutsbekämpfung?
- Wurde die Zusage gegeben, über einen mittelfristigen Planungszeitrahmen Mittel vorhersehbarer Höhe bereitzustellen?
- Wurde genügend darauf geachtet, Doppelarbeit zu vermeiden und die Komplementarität innerhalb der Gemeinschaft der externen EZ-Partner zu nutzen?
- Wurden Anstrengungen unternommen, um die Politikkohärenz innerhalb der EZ-Stelle, und ganz allgemein zwischen sämtlichen Ministerien und Ressorts der Regierungen der DAC-Mitglieder zu verbessern, und konnten Fortschritte erzielt werden?

Strategische Ansätze für die globale Allokation der EZ-Mittel und die Programmgestaltung

Die Notwendigkeit, den ärmsten Ländern und den Ärmsten in anderen Entwicklungsländern mehr Mittel zukommen zu lassen

Aufgrund des begrenzten Umfangs der zur Verfügung stehenden EZ-Mittel und der Wichtigkeit der Armutsbekämpfung ist es von entscheidender Bedeutung, dass die EZ-Ressourcen möglichst effizient genutzt werden. Bei den Kriterien für die Länderverteilung müssen sowohl die Zahl als auch der Anteil besonders armer Menschen und zudem die Frage berücksichtigt werden, in welchem Maße in den für eine Unterstützung ins Auge gefassten Partnerländern Möglichkeiten für eine effektive Leistungserbringung gegeben sind. Die Voraussetzungen für eine Maximierung der armutsmindernden Effekte der Entwicklungszusammenarbeit sind:

Bei der Ressourcenallokation sollte darauf geachtet werden, wo die EZ-Leistungen im Hinblick auf die Armutsminderung am wirkungsvollsten eingesetzt werden können.

- Konzentration auf die ärmsten Länder, was aber ausgewählte und gezielte Finanzierungsmaßnahmen in anderen Entwicklungsländern mit weit verbreiteter Armut nicht ausschließen sollte.
- Unterstützung der armen Bevölkerungsgruppen in großen und mittelgroßen Ländern, auf die sich die überwiegende Mehrheit der in besonders großer Armut lebenden Menschen verteilt, selbst wenn die EZ-Leistungen pro Kopf der Bevölkerung in kleineren Ländern wesentlich höher bleiben.
- Berücksichtigung der Erfahrungen, die im Hinblick auf die Effektivität der Hilfe verdeutlicht haben, wie wichtig politischer Wille zur Armutsbekämpfung und die Existenz eines günstigen politischen und institutionellen Umfelds sind.
- Sicherstellung einer breiten lokalen Trägerschaft der Armutsbekämpfungsstrategie, die angemessen und zweckmäßig sein muss.

In Ländern mit mittlerem Einkommen stellt Armut nach wie vor ein gravierendes Problem dar, und die Entwicklungszusammenarbeit kann eine wichtige Katalysatorrolle dabei spielen, die notwendige materielle und institutionelle Entwicklung zu fördern und zusätzliche Entwicklungsfinanzierungen für grundlegende soziale Dienste und ein vom privaten Sektor ausgehendes Wachstum zu mobilisieren.

Unterstützung geeigneter nationaler Strategien zur Armutsbekämpfung

Art und Umfang der Unterstützung durch die EZ-Stellen werden grundsätzlich durch die Strategie des Partnerlands bestimmt. Jedes Land hat unterschiedliche Bedürfnisse und Kapazitäten auf dem Gebiet der Armutsbekämpfung und seine eigenen Ansichten über die notwendigen Maßnahmen und Prioritäten. Die Leistungen der EZ-Stellen sollten dementsprechend zugeschnitten werden. Legitimität, Angemessenheit und Zweckmäßigkeit der Armutsbekämpfungsstrategien des Partnerlands sind wichtige Kriterien, die die EZ-Stellen bei Planungen und Vergabeentscheidungen berücksichtigen müssen. In einigen Fällen wird auch die bisherige Bilanz der Regierung bei der Umsetzung von Maßnahmen ein wichtiger Gesichtspunkt sein.

Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit in unterschiedlichen Ländersituationen

Die Länderstrategien der EZ-Stellen sollten auf die spezielle Situation des jeweiligen Partnerlands abgestimmt sein, z.B. die dort bestehenden sozialen und politischen Verhältnisse, die Stärken und Kapazitäten der nationalen Institutionen, Tiefe und Ausmaß der Armut sowie die besonderen geographischen und räumlichen Gegebenheiten.

Um den Mitarbeitern der EZ-Stellen bei der Wahl der in einem bestimmten Kontext am besten geeigneten Optionen und Unterstützungs-

Jedes Partnerland hat bei der Armutsbekämpfung unterschiedliche und sich ständig wandelnde Präferenzen und Möglichkeiten. Dies macht es schwierig, allgemeingültige und klare Regeln oder Kategorien aufzustellen, nach denen in einem unterschiedlichen Länderkontext vorzugehen wäre. Dennoch ist es hilfreich, als Organisationsprinzip eine Übersicht über die verschiedenen Situationen und Optionen, d.h. eine Art „konzeptueller Typologie der Partnerländer“ zu erstellen, um den Mitarbeitern der EZ-Stellen ein besseres Verständnis der Rolle zu vermit-

arten zu helfen, wurde eine „Typologie der Partnerländer“ ausgearbeitet.

teln, die die Entwicklungszusammenarbeit in einem bestimmten Länderkontext spielen kann. Generell werden die Partnerländer trotz erheblicher Unterschiede wohl unter eine der folgenden Kategorien fallen:

Große, nicht auf EZ-Mittel angewiesene Länder. Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit bei der Armutsbekämpfung in diesen Ländern kann angesichts der Größenordnung der makroökonomischen Ungleichgewichte, des Zugangs zu internationalen Kapitalmärkten und der Fungibilität der Finanzströme unerheblich sein. Dennoch muss den Bedürfnissen der Armen – die in einigen Ländern ganz beträchtlich sein können – Rechnung getragen und hierauf eingegangen werden. Eine wichtige Priorität besteht darin sicherzustellen, dass die Entwicklungszusammenarbeit zusätzliche lokale Ressourcen und Aktionen für die Armutsbekämpfung mobilisiert. Angesichts der geringeren Hebelwirkung der Entwicklungszusammenarbeit in diesen Ländern sollten sich die Bemühungen um ein stärkeres Engagement und mehr Ressourcen für die Armutsbekämpfung auf den Dialog mit den Partnern, Sensibilisierungsmaßnahmen und Anstrengungen konzentrieren, der Zivilgesellschaft stärkeren Einfluss auf die Politikformulierung zu verschaffen. In Ländern mit föderaler Struktur könnte dies vielleicht auf dezentraler Ebene geschehen. Mögliche Ansatzpunkte für die Entwicklungszusammenarbeit wären u.a. *armutsorientierte Unterstützung* für die Entwicklung des privaten Sektors (z.B. Mikrofinanzierungen und Vermittlung von Kenntnissen im Unternehmensmanagement, vor allem für Frauen), Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor, Verbesserung von Governance-Strukturen und Institutionen (darunter auch auf dezentraler Ebene) und Förderung der Politikkohärenz in den Mitgliedsländern (insbesondere in der Handels-, Landwirtschafts- und Finanzpolitik). Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit muss es auch sein, neue und innovative Ansätze der Armutsbekämpfung experimentell zu testen.

Länder, die eine Armutsbekämpfungsstrategie entwickelt haben, aber vor Ort nicht über die für die Umsetzung erforderlichen Kapazitäten verfügen. In Ländern, die einen recht gut funktionierenden Staatsapparat besitzen und wo Anstrengungen unternommen werden, um die verbleibenden Mängel zu beseitigen, sollten die Strategien und Programme der EZ-Stellen der von den betreffenden Ländern formulierten Strategie und ihren Prioritäten für öffentliche Investition untergeordnet sein. Es muss einvernehmlich festgelegt werden, wie über die Ergebnisse ausländischer Finanzierungen angemessen Rechenschaft abzulegen ist, ohne die nationalen Ausgabenprioritäten in Frage zu stellen. Bei der Planung ihrer Unterstützung für Länder, die sich in einer wirtschaftlichen Transformation befinden, sollten die EZ-Stellen die für soziale und wirtschaftliche Veränderungen benötigte Zeit berücksichtigen. Wichtige Bereiche für eine Entwicklungszusammenarbeit mit diesen Ländern sind der Auf- und Ausbau von Institutionen des öffentlichen Sektors (auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene), die Stärkung der Kapazitäten der Zivilgesellschaft und die technische Zusammenarbeit zur Förderung der sektoralen Entwicklung.

Solange ein Partnerland den Ausarbeitungs- und Beratungsprozess über die geeignetste Armutsbekämpfungsstrategie noch nicht abgeschlossen hat,

Länder, die sich um die Erarbeitung von Wirtschaftsstrategien und Sozialpolitiken zur Armutsbekämpfung bemühen, denen es aber an Kapazitäten und institutionellen Mechanismen fehlt. In Ländern, die sich noch um die Formulierung einer kohärenten Armutsbekämpfungsstrategie bemühen, sind Verfahrensindikatoren und Zwischenziele zur Beurteilung der erreichten Fortschritte von besonderer Bedeutung. Situationsspezifische Verfahrensindikatoren – auch im Hinblick darauf, ob und in welchem Maße Vertreter der armen oder sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen in der Lage waren, an dem Prozess

ist es wichtig, sein Engagement anhand von Zwischenzielen zu beurteilen.

teilzunehmen – können dabei helfen, den Grad des Engagements für die Armutsbekämpfung einzuschätzen. Die Programme der EZ-Stellen in diesen Ländern sollten die Mitwirkung der einheimischen Bevölkerung bei der Analyse der Armut fördern. Die Mitgliedsländer sollten dazu beitragen, die Kapazitäten dieser Länder für die Analyse und Interpretation von Daten, insbesondere sozialer, wirtschaftlicher und politischer Art, zu stärken, die sich auf Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern und andere Formen der Marginalisierung und sozialen Ausgrenzung beziehen. Wenn sich ein Land für die Armutsbekämpfung einsetzen will, aber nicht in der Lage ist, eine entsprechende Strategie zu formulieren, sollten Maßnahmen zur Stärkung der Analysekapazitäten durch Ressourcentransfers zur Unterstützung der von dem betreffenden Land selbst getragenen Projekte ergänzt werden. Unter Umständen ist es auch möglich, in manchen Bereichen Sektor-konzepte zu fördern und Schuldenerleichterung, Devisenhilfe oder Investitions-beihilfen zu gewähren. Auch Sensibilisierungsmaßnahmen und Politikdialog über armutsspezifische Fragen können durch die EZ-Stellen unterstützt werden.

Länder, die Opfer von Konflikten oder Naturkatastrophen sind. In Ländern, die kriegerische Auseinandersetzungen oder Naturkatastrophen erlitten haben, können die EZ-Stellen ihre Anstrengungen auf die Wiederherstellung der zerstörten Wirtschaftsinfrastruktur und elementarer Versorgungsleistungen konzentrieren, um die schweren Folgen solcher Katastrophen für die Armen zu lindern. In derartigen Situationen können Maßnahmen zur Reduzierung der Gefahren, Schwächen und Unsicherheiten, die mit dem Zustand der Armut verbunden sind, integraler Bestandteil von Katastrophenhilfe, Rehabilitation oder Bemühungen um Friedensstiftung sein. Zugleich kann die Entwicklungszusammenarbeit (vor allem durch Hilfe beim Kapazitätsaufbau) in diesen Ländern, selbst wenn diese bis dahin kein glaubwürdiges Engagement für die Armutsbekämpfung gezeigt haben, ein entscheidender Faktor sein, der den Regierungen den nötigen Spielraum verschafft, um sich schließlich auch mit der Notwendigkeit der Armutsreduzierung auseinander zu setzen. Die EZ-Stellen sollten zudem die Möglichkeit in Erwägung ziehen, Medien und Zivilgesellschaft dabei zu unterstützen, Allianzen gegen die Armut zu bilden (besonders in Ländern, in denen kriegerische Auseinandersetzungen stattgefunden haben) und lokale Projekte zu fördern, die auf eine Verbesserung der Governance-Strukturen abzielen.

Die Arbeit der EZ-Stellen wird in Ländern erschwert, in denen Konflikte herrschen, in denen es an einer verantwortungsvollen Regierungsführung mangelt oder die sich nicht wirklich für die Armutsbekämpfung engagieren.

Länder, deren Regierung kein hinreichendes Engagement für die Armutsbekämpfung zeigt. In Ländern, wo die Regierungsführung Mängel aufweist, wo Konflikte herrschen oder der politische Wille zur Armutsbekämpfung fehlt, können die Möglichkeiten für eine Unterstützung durch EZ-Stellen stark eingeschränkt sein. Schwere Bedenken in Bezug auf die Qualität der Regierungsführung, die Achtung der Menschenrechte und die Wirksamkeit der Leistungen werden eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit verhindern. Die EZ-Stellen können dann nur noch mit nachgeordneten Verwaltungsebenen zusammenarbeiten oder NRO einschalten, um die Armut bestimmter Zielgruppen der Bevölkerung zu lindern. Sie können auch allgemeinere Hilfe für eine Reduzierung der sozialen Schwäche und für humanitäre Zwecke bereitstellen. Bei einem nicht funktionierenden oder sehr schwachen Staatsapparat sind Aktionen im lokalen Bereich vielleicht der einzig mögliche Ansatzpunkt. Schließlich könnten die bilateralen EZ-Stellen untersuchen, in welcher Weise durch eine Unterstützung der lokalen Strukturen, der Zivilgesellschaft und des privaten Sektors der Weg für ein ernsthafteres Engagement des Partnerlands für die Armutsbekämpfung und einen aktiveren künftigen Einsatz der Entwicklungsorganisationen gebahnt werden könnte.

Den EZ-Stellen muss bewusst sein wie wichtig es ist, in jedem länderspezifischen Kontext Beziehungen zur lokalen Zivilgesellschaft zu unterhalten und aus diesen Beziehungen zu lernen. Enge Beziehungen zur Zivilgesellschaft garantieren das notwendige Feedback, dank dessen sie die politischen Verästelungen der lokalen Armutsbekämpfung und etwaige Verknüpfungen mit den Interessen der Eliten und der führenden Politiker auf lokaler Ebene besser beurteilen und sich ein genaueres Bild davon machen können, wie weit sich die staatlichen Instanzen den Armen gegenüber rechenschaftspflichtig fühlen und zu Interaktionen mit diesen Bevölkerungsgruppen bereit sind.

Vorgehensweise in Problemsituationen

Hilfe für Partnerländer mit gravierenden Problemen. Mit der Vergabe von EZ-Mitteln werden außer Armutsminderung noch andere Entwicklungsziele verfolgt. Dazu gehören Konfliktverhütung, Förderung von Menschenrechten und partizipativer Demokratie, Geschlechtergleichstellung und nachhaltige Entwicklung. Oft ist es auch dringend notwendig, Ländern bei der Anpassung an externe Schocks zu helfen, z.B. Flüchtlingszuströme auf Grund von Konflikten in Nachbarländern, Naturkatastrophen oder abrupte Verschlechterungen der Terms of Trade – was samt und sonders Auswirkungen auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung hat.

Wie sollen sich bilaterale EZ-Stellen verhalten, wenn ein Partnerland den vereinbarten Verpflichtungen bzw. Verantwortlichkeiten nicht oder nur teilweise gerecht wird?

Enge Zusammenarbeit mit anderen externen Partnern bei der Bewältigung von Problemsituationen. Länder, die entwicklungspolitische und institutionelle Defizite aufweisen, benötigen Unterstützung, um die Voraussetzungen für die Erzielung besserer Resultate zu schaffen. Mit solchen Ländern partnerschaftlich so zusammenzuarbeiten, dass lokale Trägerschaft gefördert wird – und dennoch eine wirksame und armutsmindernde Hilfe gewährleistet bleibt – dürfte sich als schwierig erweisen. Was geschieht, wenn die Regierung eines Partnerlands sich nicht oder nur teilweise an ihre erklärten Absichten oder eingegangenen Verpflichtungen hält? Politikaufgaben – die häufig an die Bewilligung von finanzieller und technischer Unterstützung geknüpft sind – haben es reformwilligen (meist neu angetretenen) Regierungen mitunter erleichtert, ihre Programme voranzubringen. Aber im Allgemeinen hat sich die von außen aufoktrozierte Konditionalität weder als wirksam noch als längerfristig tragbar oder förderlich im Hinblick auf die lokale Trägerschaft erwiesen und dürfte in Ländern, in denen die Grundlage für Partnerschaften fehlt, kaum ein geeignetes Mittel für eine erfolgreiche Zusammenarbeit sein. Als gute Praktiken dürften sich den neuen Erkenntnissen zufolge nachstehende Ansätze empfehlen:

- Der für diese Länder bestimmte Anteil am Leistungsvolumen sollte moderat bleiben.
- Die externen Partner sollten gegenüber dem Partnerland eine gemeinsame Haltung einnehmen und ihre Entwicklungszusammenarbeit sowie andere Aktionen und Maßnahmen aufeinander abstimmen.
- Die bereitgestellten Mittel sollten der Unterstützung tragfähiger nationaler oder lokaler Institutionen und der Zivilgesellschaft dienen und primär für Maßnahmen zur Beseitigung von Hindernissen für die Erzielung zufriedenstellender Ergebnisse eingesetzt werden; hierzu gehören verstärkter Politikdialog, Unterstützung lokaler Reformbewegungen, und Stärkung der lokalen Kapazitäten in den Bereichen Forschung und sozialer Dialog.

Partnerländer, die Erfolge vorweisen können, sollten verstärkte Programmunterstützung erhalten, solche, denen dies nicht gelingt, müssen damit rechnen, dass die ihnen zukommende Unterstützung enger eingegrenzt wird – was zwangsläufig Auswirkungen auf den Umfang der EZ-Leistungen haben wird.

- Die Entwicklungszusammenarbeit könnte auch dazu dienen, die zuständigen Stellen vor Ort und NRO bei der Linderung der Armut bestimmter Zielgruppen der Bevölkerung zu unterstützen, um diese weniger verwundbar zu machen und menschliche Grundbedürfnisse zu befriedigen.

In welcher Weise in Problemsituationen vorzugehen ist, sollte am besten von allen im betreffenden Partnerland engagierten EZ-Stellen festgelegt werden. Es kommt darauf an, unverzüglich und entschlossen zu reagieren. Hilfreiche Maßnahmen sind dabei Politikdialog, Bemühungen um Konsensbildung unter den externen Partnern, Unterstützung lokaler Reformbewegungen und Stärkung der vor Ort gegebenen Kapazitäten für Forschung und sozialen Dialog. Die Beurteilung der Ergebnisse der Partnerländer bei der Umsetzung ihrer Armutsbekämpfungsstrategien liefert den EZ-Stellen eine Bewertungsgrundlage für Umfang und Art der künftig zu erbringenden Leistungen. Länder mit einer guten Bilanz können wahrscheinlich davon auszugehen, mehr Unterstützung für ihre Programme zu erhalten. Länder, die weniger gut abschneiden, müssen damit rechnen, dass die Mittelvergabe stärker eingegrenzt wird (so kann diese selektiver gestaltet, über spezielle intermediäre Stellen geleitet oder konzentriert auf den Aufbau von Kapazitäten gerichtet werden). Dies wirkt sich unweigerlich auf das Leistungsvolumen aus, da die EZ-Stellen unter solchen Bedingungen für die Leistungserbringung höhere Transaktionskosten und längere Fristen in Rechnung stellen müssen.

Unterstützung der Partner bei der Erarbeitung tragfähiger nationaler Armutsbekämpfungsstrategien

Politikdialog als zentrales Element der Interaktion zwischen den Partnern

Die Ansichten und Anliegen der verschiedenen Akteure und Betroffenen zu Problemen und Optionen der Armutsminderungsstrategien müssen besprochen und miteinander in Einklang gebracht werden.

Der vor Ort geführte Politikdialog ist ein integraler Bestandteil kontinuierlicher Bemühungen um den Aufbau starker und effektiver Partnerschaften zur Armutsbekämpfung. Er bildet den Rahmen, in dem die Auffassungen und Anliegen aller Partner im Hinblick auf Fragen der Armutsbekämpfung sowie die zu wählenden Lösungsansätze diskutiert und miteinander in Einklang gebracht werden müssen. Im Allgemeinen sind es die im Verlauf des Dialogs über wirtschaftliche, politische und administrative Reformen in den Partnerländern getroffenen Vereinbarungen und Entscheidungen, die die Modalitäten des Engagements der EZ-Stelle bestimmen. Um effektiv mit den lokalen Partnern verhandeln zu können, müssen die EZ-Stellen über die Armut in dem betreffenden Land gut informiert sein.

Der Politikdialog sollte Vertrauen schaffen und zum Aufbau längerfristiger an gemeinsamen Zielen orientierter Partnerschaften führen. Im Hinblick auf Armutsbekämpfung bedeutet dies einen stärker integrierten, vielschichtig angelegten Dialog, der die unterschiedlichen Politiken und Programme auf nationaler, sektoraler und lokaler Ebene so miteinander verknüpft, dass die verschiedenen Dimensionen der Armut und ihre Ursachen angegangen werden. Zu den wichtigsten Fragen und Anliegen, die im Rahmen eines auf Armutsbekämpfung gerichteten Politikdialogs zu behandeln sind, gehören die Förderung eines armutsmindernden Wachstums (durch wirtschafts- und strukturpolitische Maßnahmen und Strategien für eine dauerhafte Existenzsicherung), Maßnahmen zur Förderung der Gleichberechtigung, der sozialen Integration und der menschlichen Entwicklung (system-

matische Berücksichtigung von Genderfragen, Verbesserung der Qualität und Reichweite sozialer Grunddienste) und Veränderungen in staatlichen, administrativen und institutionellen Strukturen, die ein der Armutsminderung förderliches Umfeld schaffen (Befähigung zur Übernahme von Eigenverantwortung, Zuerkennung von Rechten und eine allgemeine staatliche Politik zur Armutsbekämpfung)¹.

Die EZ-Stellen und ihre Partnerländer sollten sich frühzeitig auf Benchmarking-Kriterien für die Beurteilung der Fortschritte bei der Verwirklichung der Armutsminderungsziele einigen.

Kurzfristig gesehen wird es wohl vor allem in Ländern, die die Formulierung einer Armutsbekämpfungsstrategie noch nicht abgeschlossen haben und noch nicht über funktionsfähige Institutionen für die Umsetzung verfügen, auch weiterhin eines intensiven Dialogs zwischen Regierungen und EZ-Stellen bedürfen. Ohne einen solchen Dialog ist kaum zu erwarten, dass sich die Prioritäten und die Ergebnisse in eine positivere Richtung für die Armen und für die Frauen entwickeln werden.

Die Armutsbekämpfungsstrategien der Partnerländer werden sicherlich implizit Verpflichtungen der jeweiligen Regierungen enthalten, an denen die anderen Partner die Ergebnisse im Hinblick auf Politikänderungen und Strukturreformen messen können. Die EZ-Stellen und die Regierungen ihrer Partnerländer sollten bemüht sein, sich auf entsprechende Ziele und auf Ergebniskriterien zu einigen, anhand deren die Fortschritte bei der Verwirklichung dieser Ziele beurteilt werden können.

Unterstützung nationaler Armutsbekämpfungsstrategien durch die EZ-Stellen

Bei der Aufstellung nationaler Armutsbekämpfungsstrategien und Aktionspläne wird oft Hilfe benötigt, wobei Art und Timing dieser Hilfe von ganz entscheidender Bedeutung sein können. Zweckmäßige Beiträge können z.B. in folgender Form erbracht werden:

- Hilfe bei der Diagnose von Art und Ursachen der Armut, damit möglichst effiziente öffentliche Maßnahmen konzipiert werden können, wozu auch eine bessere Aufklärung über geschlechtsspezifische Fragen und deren Implikationen für sozial schwache Gruppen gehört.
- Unterstützung bei der Erarbeitung von Leitlinien für sektorweite, integrierte Programme zur Armutsreduzierung, die der Dezentralisierung förderlich sind und der lokalen Bevölkerung eine aktive Rolle zuweisen.
- Ressourcen für die Beobachtung und Evaluierung des Zugangs der Armen zu Dienstleistungen im Rahmen von Sektorprogrammen.
- Stärkung der Kapazitäten für die Zusammenstellung und Analyse von Informationen und Statistiken, darunter Mittel für die Durchführung von Armutsevaluierungen und die Entwicklung entsprechender statistischer Verfahren und Instrumente (z.B. Datenaufschlüsselung nach Geschlecht, Alter, sozialer Gruppe usw.).
- Förderung des Zustandekommens einer gesellschaftlich breiter abgestimmten Armutsminderungsstrategie und Stärkung der Kapazitäten hierfür, z.B. durch Erleichterung der Mitwirkung von Organisationen der Zivilgesellschaft und Frauen an den Konsultationsprozessen und Unterstützung der Arbeit parlamentarischer oder gesetzgebender Ausschüsse bzw. unabhängiger Institute für Politikstudien.

Für die Partnerländer kommt es entscheidend darauf an, dass sie über die nötige Zeit und hinreichenden Freiraum für die Ausarbeitung einer eigenen Armutsminderungsstrategie verfügen.

- Stärkung der Kapazitäten der Partnerländer für die Verwaltung von EZ-Mitteln und entsprechende Rechnungslegung sowie für die Beurteilung ihrer Auswirkungen und die Förderung institutionellen Lernens.
- Stärkung der Kapazitäten auf dezentraler und lokaler Ebene, um zu erreichen, dass die nationale Armutsbekämpfungsstrategie möglichst weitgehend von der lokalen Bevölkerung getragen wird.

Es sollten alle erdenklichen Anstrengungen unternommen werden, um den zuständigen Stellen des Partnerlands genügend Zeit und hinreichenden Spielraum zu belassen, ihre eigenen, auf breite öffentliche Zustimmung gestützten Armutsbekämpfungsstrategien zu entwickeln.

Im Bereich der technischen Zusammenarbeit sollten sich die EZ-Stellen auf das notwendige Minimum beschränken. Die Aktivitäten sollten (so weit wie möglich) vom Entwicklungsland geplant und durchgeführt werden und effektiv zum Aufbau nationaler Kapazitäten und zur Stärkung lokalen Fachwissens beitragen. Hierzu gehören Studien, die bei der Formulierung nationaler Armutsbekämpfungsstrategien als Basis dienen. Die EZ-Stellen sollten eine enge Zusammenarbeit mit den Regierungen der Partnerländer gewährleisten und mit diesen klare Vereinbarungen über Aufgaben und Verantwortlichkeiten ausländischer Berater treffen, die direkt der Regierung unterstehen sollten. Es muss dafür Sorge getragen werden, dass die Arbeit entsprechend den lokalen Prioritäten ausgeführt wird und dass die durch die Entwicklungszusammenarbeit gewonnenen Informationen allen beteiligten Akteuren und Parteien zugänglich sind. Um ihrer Katalysatorrolle gerecht zu werden, greift die technische Zusammenarbeit auf ein breites Spektrum von Instrumenten zurück (z.B. den kurz- oder langfristigen Einsatz lokaler und internationaler Experten), wobei diese Instrumente mit finanzieller Unterstützung kombiniert werden können.

Stärkung der empirischen Grundlagen für Armutsbekämpfungsstrategien

Die nationalen Strategien zur Armutsbekämpfung sollten auf dem besten Kenntnisstand über die Armutsproblematik basieren. Es sind konzertierte Anstrengungen erforderlich, um die lokalen Kapazitäten für die Zusammenstellung und Verwaltung von Daten zu stärken, die die Grundlage für die Diagnoseerstellung und die sich davon ableitenden Politikempfehlungen bilden. Zu diesem Zweck könnten die EZ-Stellen direkte und indirekte Beiträge zur Verbesserung von Qualifikationen und Kenntnissen leisten und als Bindeglied zwischen Partnerländern und regionalen oder internationalen Institutionen fungieren. Solche Interaktionen würden sich u.a. in den Bereichen Nahrungsmittelsicherheit (Frühwarnsysteme), Landwirtschaft, Fischerei, Umwelt (Satellitendaten) und Gesundheit als nutzbringend erweisen.

Die kritische und analytische Auswertung der Daten ist sowohl in den Partnerländern als auch bei den EZ-Stellen ein Schwachpunkt. Die Anliegen der EZ-Stellen in Bezug auf Geschlechtergleichstellung erfordern bessere empirische und geschlechterdifferenzierte Daten, denn nur so können die Verbindungen zwischen Armut und Genderfragen in den einzelnen Ländern analysiert und aktive, die Geschlechtergleichstellung fördernde Maßnahmen konzipiert werden. Das Gleiche gilt für die Zusammenhänge zwischen Umwelt und Armut.

Aus dem Partnerschaftsprinzip ergeben sich zudem zwei prioritäre Erfordernisse:

Kollektiv erarbeitete bzw. von allen akzeptierte Armuts-evaluierungen und gemeinsame Diagnoserahmen sollten die bevorzugte Plattform für die Kooperationsanstrengungen der EZ-Stellen und der Stellen der Partnerländer bilden.

- Erstens muss ein offener und regelmäßiger Informationsaustausch mit den Regierungen der Partnerländer, der Zivilgesellschaft (der südlichen und der nördlichen Hemisphäre) sowie anderen EZ-Stellen über alle Analysearbeiten stattfinden, die als Grundlage für *kollektiv erarbeitete bzw. von allen akzeptierte Armuts-evaluierungen* genutzt werden sollten.
- Zweitens ist eine enge Zusammenarbeit mit den nationalen Institutionen auf allen Ebenen erforderlich – die es auch ermöglicht, das knappe Angebot an qualifiziertem Personal zu nutzen, von Synergieeffekten zu profitieren und einen aktiven Lernprozess zu fördern – um *gemeinsame Diagnoserahmen* zu entwickeln.

Zusammenarbeit mit anderen Partnern

Weite Kreise einbinden. In jedem Entwicklungsland gibt es eine Vielzahl potentieller Partner, die ihre unterschiedlichen Talente, Fähigkeiten und Energien in den Dienst der Armutsbekämpfung stellen könnten. Zentrale Ministerien, nachgeordnete Gebietskörperschaften, Selbsthilfegruppen, Organisationen der Zivilgesellschaft (aus Nord und Süd), Gewerkschaften, oppositionelle Bewegungen, Frauenorganisationen, der private Sektor, wissenschaftliche Kreise, religiöse Gruppen, bilaterale und multilaterale EZ-Stellen und die Armen selbst – sie alle sollten bei der Konzipierung, Finanzierung und Umsetzung von Armutsbekämpfungsstrategien mitwirken. Das Ziel sollte darin bestehen, alle potentiellen Partner in eine koordinierte und konzertierte Aktion einzubinden.

Die politische Realität der Armutsminderung. In den Partnerländern unternommene Anstrengungen, die Situation der Armen durch strukturelle und Politikreformen zu verbessern, sind zwangsläufig politisch befrachtet, da unvermeidbar Spannungen aufkommen zwischen Gruppen, die auf die Wahrung ihrer Privilegien und Vorteile bedacht sind, einerseits und Kreisen, die der Durchführung von Reformen und der Umsetzung armutsorientierter Strategien aufgeschlossener gegenüberstehen, andererseits. Durch ihren entwicklungspolitischen Einsatz geraten die EZ-Stellen unweigerlich in dieses Spannungsfeld. Ihnen muss bewusst sein, dass die Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnern in einem gegebenen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Umfeld, wo die Ziele der Armutsbekämpfung nicht unbedingt von allen Akteuren geteilt werden, Probleme aufwerfen kann, für die es keine einfachen Lösungen gibt. Durch die Unterstützung der Regierung bei ihren Anstrengungen, die Gesellschaft in den Dialog über Entwicklungsoptionen und -entscheidungen einzubeziehen, gelangen die EZ-Stellen zu einem besseren Verständnis der sozialen und politischen Dynamik vor Ort und sind eher in der Lage, strategische Allianzen und Partnerschaften mit reformwilligen Personen und Institutionen einzugehen. Bemühungen um den Aufbau pluralistischer partizipativer Demokratien, in denen die Stimme der Armen Gehör findet, dürften der beste Weg zur Bewältigung dieser Herausforderung sein. Sinnvoll wäre darüber hinaus z.B. die Unterstützung von Parlamenten oder anderen gesetzgebenden Instanzen, unabhängigen Medien, Instituten für Politikforschung und Organisationen der Zivilgesellschaft.

Armutsmindernde strukturelle Veränderungen und Reformen sind von Natur aus politische Vorgänge – und als

Die Beiträge der Partner optimal nutzen. Genau zu wissen, wo die relativen Stärken und komparativen Vorteile der einzelnen Partner liegen, kann helfen, deren Anstrengungen gezielter und damit optimal auszurichten. Zum Beispiel können Organisationen der Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle dabei spielen, die lokalen Akteure zu mobilisieren, Selbsthilfearbeit in Gang zu setzen, zusätzliche Mittel zu kanalisieren, für *Empowerment* und Partizipation zu werben

solche häufig kontrovers. Die EZ-Stellen sollten den sozialen Dialog fördern, Reformen gegenüber aufgeschlossene Institutionen und Bürger unterstützen und den Informationsfluss erleichtern.

und auch Gruppen und Gemeinschaften am Rande der Gesellschaft zu erreichen. Dem privaten Sektor kommt als primärem Bereich für die Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze, die Bereitstellung von Ressourcen für die Entwicklung und die Förderung des Technologie- und Wissenstransfers eine wichtige Rolle zu. Arbeitnehmerorganisationen können dabei helfen, menschenwürdige Arbeitsplätze und bessere Arbeitsbedingungen zu schaffen. Multilaterale Organisationen können Forschungskapazität, Ressourcen sowie globale und regionale Austauschbeziehungen und -möglichkeiten anbieten. Bilaterale Stellen können ihre starke Präsenz vor Ort, ihre langjährigen Beziehungen zu Regierungsstellen und lokalen Akteuren, zusätzliche Ressourcen sowie ihre Erfahrungen auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik und der Regierungsführung einbringen.

Die Schlüsselrolle der Basisorganisationen. Nichtregierungsorganisationen und Organisationen des privaten Sektors, wie Industrie- und Handelskammern, können wirksame und innovative Initiativen zur Armutsbekämpfung in die Wege leiten und sollten für die Durchführung entsprechender Aktivitäten die nötige institutionelle und finanzielle Unterstützung erhalten. Viele NRO haben z.B. bei der Entwicklung von Methoden des informellen Lernens und der Alphabetisierung, aber auch in Bereichen wie Friedensstiftung, strategische Genderprogramme, Partnerschaften mit nachgeordneten Gebietskörperschaften und Stärkung der Kapazitäten der Organisationen der Zivilgesellschaft Pionierarbeit geleistet. Die Unterstützung von Seiten lokaler, die Interessen der Armen vertretender NRO bei Lobbying- und Netzwerkaktivitäten trägt ganz wesentlich dazu bei, ein für die Armutsbekämpfung günstiges Umfeld zu schaffen und aufrechtzuerhalten, weil den Armen dadurch Gehör verschafft wird. Um die Arbeit dieser sozialen Akteure noch wirksamer zu gestalten, ist es vor allem erforderlich, ihre administrativen und analytischen Kapazitäten zu stärken und dafür zu sorgen, dass sie auch die ärmsten Bevölkerungsschichten erreichen.

Besondere Anstrengungen werden nötig sein, um sicherzustellen, dass es bei den Beratungen zwischen den Regierungen und der Zivilgesellschaft zu einem echten Austausch kommt, der die politischen Optionen letztlich effektiv prägt.

Partnerschaft bedeutet, über staatliche Kontakte hinaus einen Dialog mit einer Vielzahl von Akteuren zu führen. Viele Partner beklagen, dass die Armutsdebatte in ihren Ländern nicht offen genug geführt wird. Es sollten mehr Partner und Partner unterschiedlicher Provenienz in den Politikdialog einbezogen werden, der die Bemühungen um die Formulierung und Umsetzung von Armutsminderungsstrategien begleitet. Zusätzliche Anstrengungen müssen unternommen werden, um bei diesen Konsultationsprozessen für Qualität zu sorgen, in dem Sinne, dass von vornherein eine *echte Teilhabe gewährleistet ist, die sich effektiv in den Ergebnissen niederschlägt*. Die EZ-Stellen können diesen wichtigen Dialog fördern, indem sie die im Einzelfall erforderliche logistische Unterstützung bieten und bei Planung, Datensammlung, Vorbereitung, Koordinierung und Informationsverbreitung Hilfestellung leisten.

Die Zusammenarbeit mit den Partnern und Betroffenen vor Ort kostet nicht nur Zeit und Mühe, sondern ist auch mit Risiken verbunden,

Bei der Unterstützung von Bemühungen der Regierung, die einheimische Bevölkerung stärker in den Dialog einzubeziehen, müssen die EZ-Stellen darauf bedacht sein, die Legitimität der Partnerländerregierungen nicht in Frage zu stellen und in der Zivilgesellschaft seriöse Akteure zu finden, die als legitime Sprecher der Armen auftreten können. Allem voran steht die Notwendigkeit, die Anstrengungen des Partnerlands um den Aufbau und die Entwicklung eigener verfassungsmäßiger und demokratischer Institutionen zu respektieren. Bemühungen um offenere Beziehungen zur Zivilgesellschaft sind besonders in Ländern wichtig, wo die staatliche Politik offenbar noch nicht in die richtige Richtung geht oder eine eigene Armutsbekämpfungsstrategie nicht klar genug definiert wurde. In jedem Fall ist dies ein wichtiger Faktor, um die Transparenz staatlichen Handelns für die Gesamtgesellschaft zu erhöhen.

zumal die Planungs- sowie die personellen und finanziellen Mittel der EZ-Stellen begrenzt sind.

Bilaterale EZ-Stellen können mit multilateralen Partnern effizienter zusammenarbeiten, wenn sie die multilateralen Maßnahmen aktiver analysieren und gegebenenfalls in Frage stellen, falls sich diese für die Armen nachteilig auswirken könnten.

Eine wirkliche Partizipation der lokalen Akteure zu gewährleisten, ist eine schwierige Aufgabe. Die Zusammenarbeit mit lokalen Partnern und Akteuren ist zeitaufwendig, arbeitsintensiv und nicht ohne Risiko (denn nicht immer werden sich die erwarteten Ergebnisse einstellen). Partizipative Prozesse zu fördern und zu steuern, kann sich angesichts rigider Planungen und budgetärer Sachzwänge, denen die EZ-Programme und -Projekte weiterhin unterliegen, als sehr schwierig erweisen. Dies ist aber unerlässlich, um lokale Trägerschaft, Nachhaltigkeit und Effektivität zu gewährleisten. Die Probleme der Teilhabe und des *Empowerment* der Frauen, sozial ausgegrenzter Gruppen und der Ärmsten der Armen müssen daher von den EZ-Stellen entschieden angegangen werden. Die Mitwirkung dieser Gruppen muss durch wirksame Beobachtungs- und Feedbacksysteme sichergestellt werden. Ganz allgemein sollten die EZ-Stellen von den Partnerregierungen unternommene Anstrengungen mit dem Ziel unterstützen, die Einbindung aller Gesellschaftsschichten zu institutionalisieren und partizipative Prozesse und Mechanismen zu entwickeln, die eine über die lokale Ebene *hinauswachsende* Beteiligung ermöglichen.

Eine wirksamere Kooperation mit multilateralen Partnern. Die EZ-Stellen müssen enger und kollegialer mit multilateralen Partnern zusammenarbeiten, sowohl auf der Ebene der Entscheidungsorgane als auch vor Ort (Kasten 8). Für eine effiziente Zusammenarbeit ist es erforderlich, dass die bilateralen Stellen aktiver an eine Analyse der Politiken multilateraler Organisationen herangehen und bereit sind, es mit diesen aufzunehmen, wenn sich deren Politik nachteilig auf die Armen auswirkt.

Unterstützung nationaler Armutsbekämpfungsstrategien durch bessere Koordinierung in der Entwicklungszusammenarbeit

Koordinierungsprobleme. In einer Partnerschaft ist die Koordinierung von EZ-Aktivitäten gemeinsame Aufgabe aller Partner, wenn sie auch von den Partnerregierungen ausgehen und von diesen geleitet werden sollte². Die bilateralen Stellen müssen stets und mit aller Entschlossenheit darum bemüht sein, Informationen auszutauschen und ihre Zusammenarbeit auf das Ziel auszurichten, kohärente Aussagen zu machen und ihre Anstrengungen auf die wesentlichen Bedürfnisse und Kooperationsmöglichkeiten zu konzentrieren. Zugleich ist es von entscheidender Bedeutung, dass die multilateralen Stellen mit anderen Partnern Informationen austauschen, um zu einer echten Koordinierung zu gelangen und diesen Partnern eine optimale Nutzung ihrer Strukturen zu ermöglichen. Durch die Übertragung größerer Entscheidungsbefugnisse an die Außenstellen entstehen die Impulse und der Handlungsspielraum, die für das Zustandekommen einer engeren und besseren Zusammenarbeit und Koordinierung vor Ort erforderlich sind. Diese Koordinierung sollte bilaterale und multilaterale Stellen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene mit einschließen.

Die Schwierigkeit für die EZ-Gemeinschaft besteht darin, Wege der Zusammenarbeit zu finden, die die Trägerschaft durch das betreffende Land nicht in Frage stellen und diesem keine zusätzlichen Lasten aufbürden.

Mehr Aufmerksamkeit müssen die EZ-Stellen zudem der Frage der Kohärenz innerhalb der EZ-Gemeinschaft und innerhalb ihrer eigenen Strukturen widmen (ganz gleich, ob sie aus einzelnen oder mehreren Ministerien oder Stellen bestehen). Ein höheres Maß an Kohärenz zwischen den EZ-Stellen und anderen Ministerien, die in den Entscheidungsgremien der multilateralen Organisationen

Die Schwierigkeit für die EZ-Stellen besteht darin, Formen der Zusammenarbeit zu finden, die die lokale Trägerschaft nicht gefährden und keine zusätzliche

Kasten 8 **Wie können die bilateralen EZ-Stellen ihre Zusammenarbeit mit den multilateralen Organisationen optimal gestalten**

Mehrere bilaterale EZ-Stellen betrachten die Zusammenarbeit mit multilateralen und regionalen Institutionen als ein wichtiges Mittel, Reichweite und Effekt ihrer EZ-Programme zu verbessern. Engere und konstruktivere Beziehungen zwischen den externen Partnern sind ein wichtiges Ziel für alle Beteiligten, insbesondere im Hinblick auf Prozesse und Strategierahmen, die von den Partnerländern getragen werden. Hierbei empfiehlt es sich u.a.:

- zusammen mit den multilateralen Organisationen die jeweiligen Rollen, Verantwortlichkeiten und Pflichten der verschiedenen externen Partner beim Prozess der Entwicklung länderspezifischer Armutsbekämpfungsstrategien zu identifizieren und einvernehmlich festzulegen;
- Feedback-Kanäle von den Außenstellen zur Zentrale einzurichten, damit das Management über Möglichkeiten, Herausforderungen und Probleme bei der Umsetzung informiert ist;
- sich aktiv an bilateralen und multilateralen Foren für die Koordinierung von EZ-Leistungen zu beteiligen (z.B. Strategische Partnerschaft mit Afrika, Beratungsgruppen, Roundtable-Gespräche).
- soweit möglich, berechenbare, transparente und längerfristige Mittelzusagen für die Unterstützung gemeinsamer Armutsbekämpfungsanstrengungen mit multilateralen Organisationen zu erteilen;
- sich über Missionen und Möglichkeiten für den Politikdialog auf dem Laufenden zu halten und frühzeitig und rasch mit dem zuständigen Personal der multilateralen Stellen Kontakt aufzunehmen;
- regelmäßig stattfindende Koordinierungstagen in informellem Rahmen und auf operationelle Aspekte und auf Ergebnisse ausgerichtet zu halten (z.B. Erfahrungsaustausch, Diskussion über Optionen und mögliche Szenarien, Ratsuche, Koordinierung von Aktivitäten und Forschungsarbeiten);
- Möglichkeiten für eine Vereinheitlichung und Vereinfachung von Finanzierungs- und Auszahlungsregelungen zu sondieren (z.B. könnte jede EZ-Stelle freiwillig die Finanzierung eines bestimmten prozentualen Programmanteils übernehmen, wobei es der Regierung zufallen würde, regelmäßig Finanzberichte zu liefern);
- Projekte der technischen Zusammenarbeit mit Kooperationsmöglichkeiten zwischen bilateralen und multilateralen Institutionen zu identifizieren und zu steuern.

Belastung für die Partnerländer darstellen.

vertreten sind, ist unerlässlich, um das Risiko einander zuwiderlaufender Ansätze zu reduzieren und die Kohärenz der gesamten Aktivitäten der DAC-Mitglieder auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern und ihre Bemühungen um eine Reduzierung der Armut effizienter zu machen. Jede EZ-Stelle muss sowohl im Rahmen des Politikdialogs als auch bei der Programmgestaltung darauf achten, dass es nicht zu Inkohärenz, Doppelarbeit und Überschneidungen mit anderen externen Partnern – bzw. innerhalb der eigenen Dienststellen – kommt. Die Praktiken der EZ-Stellen müssen auf bilateraler, regionaler und internationaler Ebene besser aufeinander abgestimmt werden, was indessen die Bereitschaft aller EZ-Stellen voraussetzt, gemeinsam darauf hinzuarbeiten, die komparativen Vorteile optimal zu nutzen, die beste Verteilung der knappen Ressourcen sicherzustellen und bei der Leistungserbringung für das betreffende Partnerland die Kohärenz aller Maßnahmen zu gewährleisten.

Beratungsgruppen und Roundtable-Gespräche sind Mechanismen für die Koordinierung der Entwicklungszusammenarbeit, die zugleich die Kapazitäten des Partnerlands und die lokale Trägerschaft stärken können. Diese Foren sollten vom Partnerland geleitet werden, wobei der Armutsbekämpfung in hoher Stellenwert einzuräumen ist. Es sollten Anstrengungen unternommen werden, um die Veranstaltung solcher Zusammenkünfte in den Partnerländern zu unterstützen und dafür zu sorgen, dass hochrangige Vertreter der EZ-Stellen hieran teilnehmen.

Aktionsschwerpunkte der bilateralen EZ-Stellen

In Kapitel 2 wurden die Grundprinzipien der Partnerschaft dargelegt und beschrieben, wie die EZ-Stellen diese in unterschiedlichen Ländersituationen anwenden können, wenn sie die Partner dabei unterstützen, tragfähige nationale Armutsbekämpfungsstrategien zu entwickeln und umzusetzen.

Die DAC-Mitglieder haben diese Konzepte geprüft und eine Reihe von prioritären Aktionsbereichen für die EZ-Stellen identifiziert, vor allem im Hinblick auf die Arbeit vor Ort. Vermehrte Anstrengungen sollten sich u.a. erstrecken auf:

Zu den Prioritäten der EZ-Stellen beim Aufbau von Partnerschaften für die Armutsbekämpfung gehören ...

... die Unterstützung von in lokaler Trägerschaft ausgearbeiteten und durchgeführten Armutsminderungsstrategien, ...

...eine Ressourcenallokation, die nach dem Kriterium der größtmöglichen Wirksamkeit im Hinblick auf die Armutsminderung ausgerichtet ist, ...

... die Straffung und Vereinfachung des EZ-Managements und die Zusammenarbeit in ähnlich gearteten Aufgaben, ...

... die Stärkung der für die Umsetzung der Maßnahmen und die Verwaltung der EZ-Mittel vor Ort vorhandenen institutionellen Kapazitäten, ...

- *Unterstützung von Armutsbekämpfungsstrategien, die von den betreffenden Ländern getragen und unter ihrer Leitung durchgeführt werden, und die Programmgestaltung der EZ-Stellen an den in diesen Strategien dargelegten Bedürfnissen und Prioritäten zu orientieren.*
- *Vergabe umfangreicherer EZ-Mittel an Länder, die das größte Potential für eine Armutsminderung bieten, sowohl von der Zahl der in absoluter Armut lebenden Menschen her gesehen als auch im Hinblick auf die Entschlossenheit ihrer Regierungen zur Armutsbekämpfung und die hier bereits erzielten Politikerfolge.*
- *Verringerung der für die lokalen Partner mit der Entwicklungszusammenarbeit verbundenen Belastungen, und zwar durch Maßnahmenbündelung (z.B. gemeinsame Einsätze, kooperative Forschungsprojekte, gemeinsame Diagnosen, Kostenteilung), Lockerung der administrativen Auflagen (z.B. Vereinfachung, Rationalisierung und, soweit möglich, Harmonisierung von Formalitäten und Verfahren; weitgehende Akzeptanz der vom Partner konzipierten Strategien und Unterlagen) und Koordinierung von Konzepten und Aktionen der EZ-Stellen.*
- *Investition der nötigen Zeit und Ressourcen in den Aufbau echter, auf Gegenseitigkeit basierender Partnerschaften zur Armutsbekämpfung und Schaffung kostengünstiger und effizienter Mechanismen und Netzwerke zu deren Aufrechterhaltung.*
- *Anpassung der Strukturen und Arbeitsmethoden der EZ-Stellen an die Herausforderungen und Bedürfnisse von Partnerschaften zur Armutsbekämpfung (z.B. durch Stärkung und Vertiefung der Präsenz vor Ort, Flexibilisierung der Entscheidungsprozesse, Akzeptanz der vom Partner konzipierten Unterlagen und Strategien, Erhöhung der Transparenz und Rechenschaftspflicht gegenüber anderen Partnern, Streckung des Zeitrahmens für die Planungsphase und Schulung der Mitarbeiter, damit sie eine Mittlerfunktion übernehmen und auf Konsensbildung hinwirken können).*
- *Intensivere Anstrengungen zur Entwicklung personeller und institutioneller Kapazitäten (z.B. um Verbesserungen in der Regierungsführung zu erreichen und die politische Teilhabe zu stärken, die Partner zu befähigen, EZ-Mittel zu verwalten und über deren Verwendung Rechenschaft abzugeben, den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie zu fördern usw.).*
- *Verankerung einer Genderperspektive in sämtlichen Maßnahmen, Programmen, Instrumenten und Modalitäten (statt Einrichtung einer speziellen Abteilung für Genderfragen).*

... die Erhöhung der Flexibilität und die Erweiterung des Zeithorizonts von Ressourcetransfers ...

... sowie Evaluierung der Leistungen der EZ-Stellen in Bezug auf die Armutsminderung.

- *Integration des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung* einschließlich von Umweltbelangen in die Armutsbekämpfungsrahmenstrategien.
- Soweit irgend möglich, Aufstellung eines *mehrjährigen Zeitrahmens* für Programmplanung und Finanzierung von Maßnahmen zur Armutsbekämpfung als flankierende Maßnahmen zu den mehrjährigen Finanz- und Haushaltsplanungen der Regierungen der Partnerländer.
- Bewertung der Ergebnisse der Entwicklungszusammenarbeit unter dem Aspekt ihrer *Breiten- und Tiefenwirkung bei der Armutsreduzierung* und Entwicklung der erforderlichen Systeme und Methoden für Beobachtung und Evaluierung.
- *Förderung und Stärkung von Bemühungen auf lokaler Ebene* (z.B. durch die Zivilgesellschaft, Parlamente und andere gesetzgebende Instanzen bzw. staatliche Gremien) zur Beobachtung der Umsetzung von Armutsreduzierungsprogrammen und der Nutzung der Mittel im Rahmen von Schuldenerleichterungsmaßnahmen.
- Förderung von Initiativen in den Partnerländern, die auf die Entwicklung *lokaler Armutsreduzierungsindikatoren und -ziele* gerichtet sind und Stärkung der *Kapazitäten der Partner* in den Bereichen Statistik, Analyse und Evaluierung.

Anmerkungen

1. Vgl. Kap. 1 „Welche Maßnahmen sind zur Bekämpfung der Armut erforderlich?“.
2. Unter diesen günstigen Bedingungen sind die Armutsbekämpfungsstrategie sowie Prüfungsverfahren für die nationale Haushaltsgebarung und die mittelfristige Finanzplanung wichtige Mechanismen für die Strukturierung und Koordinierung von EZ-Leistungen (Kapitel 3).

3. Rahmen und Instrumente für die Länderplanung

Einführung

Den Verfahren und Entscheidungen im Rahmen der Länderplanung kommt eine zentrale Rolle bei der Armutsbekämpfung zu. Kapitel 3 befasst sich mit der Frage, welche Rahmen derzeit in den Partnerländern für die Formulierung, Umsetzung und laufende Beobachtung nationaler, auf Ziele der Armutsbekämpfung ausgerichteter Strategien entstehen. Ferner wird die neue Rolle dargelegt, die die von den bilateralen Stellen konzipierten länderspezifischen Strategien bei den Bemühungen spielen können, die Zielorientierung und den Effekt der in den einzelnen Ländern eingeleiteten Aktionen zur Armutsminderung zu verbessern bzw. zu stärken. Abschließend wird ein Überblick über die relativen Vorteile der wichtigsten Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit und jene Praktiken gegeben, die sich als besonders empfehlenswert abzuzeichnen beginnen, wenn es darum geht, die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit bei der Armutsbekämpfung zu steigern.

In den Partnerländern entstehende strategische Rahmen

In lokaler Trägerschaft ausgearbeitete Aktionsrahmen sind wichtige Instrumente, um wirtschaftliche, soziale und ökologische Prioritäten miteinander zu verbinden, ...

Bei der Aufstellung von länderspezifischen Programmen sollten zuerst und vor allem die in den Partnerländern vorhandenen strategischen Rahmen und Planungsinstrumente herangezogen werden. Diese nationalen Rahmen sollten dazu dienen, die Politikorientierungen zu formulieren, die Prioritäten festzusetzen, die nötigen Entscheidungen für die erforderlichen Ausgaben zu treffen und die bei der Armutsminderung erzielten Ergebnisse fortlaufend zu beobachten. In diesem Abschnitt werden mehrere der in verschiedenen Partnerländern konzipierten Entwicklungsrahmen, die von der internationalen Gemeinschaft seit einigen Jahren unterstützt werden, einander gegenübergestellt. Außerdem werden spezifische Herausforderungen identifiziert, denen sich die EZ-Stellen bei ihrer Zusammenarbeit im Rahmen dieser Instrumente gegenübersehen.

Länderspezifische strategische Entwicklungsrahmen

In der internationalen Gemeinschaft besteht weitgehende Übereinstimmung über die Notwendigkeit, die umfassenden Entwicklungsrahmen, die die jeweilige nationale Strategie zur Armutsbekämpfung integrieren, unter maßgeblicher Beteiligung der betroffenen Länder zu konzipieren. Dies hat verschiedene internationale Organisationen dazu veranlasst, mehrere eng miteinander verknüpfte, häufig sogar ineinander greifende Rahmen vorzuschlagen. Dazu gehören die im Anschluss an die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung von 1992 entworfenen nationalen Strategien für eine nachhaltige Entwicklung (NSSD), die 1997 als Pilotprojekt eingeführte gemeinsame Länderevaluie-

... und zwar in einer ganzheitlichen, auf die Armutsminderung ausgerichteten Strategie.

zung des Entwicklungshilfe-Programmrahmens der Vereinten Nationen (UNDAF/CCA), der von der Weltbank Anfang 1999 initiierte Umfassende Entwicklungsrahmen (CDF) sowie die von den *Bretton-Woods*-Institutionen Ende 1999 lancierten Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung (PRSP).

Diese Rahmen stellen in ihren unterschiedlichen nationalen Ausgestaltungen insgesamt ein strategisches Instrumentarium zur Umsetzung nationaler und internationaler Entwicklungsziele in konkrete Aktionen dar. Die Bestrebungen sollten darauf gerichtet sein, zu gewährleisten, dass diese Rahmen weit gefasst sind, die Reduzierung der Armut unterstützen und mit anderen nationalen Strategien in Einklang stehen. Im Idealfall sollte es in den Partnerländern einen einzigen nationalen Plan geben, der wirtschaftliche, soziale und ökologische Prioritäten in einem strategischen Gesamtrahmen mit dem Ziel vereint, die Nachhaltigkeit des gesamten Entwicklungsprozesses – einschließlich der Armutsminderung – sicherzustellen¹.

Eingedenk der zusätzlichen Belastung, die die Einhaltung vielfältiger Rahmen für die Partnerländer darstellt, sollte die internationale Gemeinschaft darauf bedacht sein, die unterschiedlichen Dokumente und Wirtschaftspläne, die gegenwärtig von Partnern, internationalen Organisationen und bilateralen Stellen erarbeitet werden, zu rationalisieren. Die EZ-Stellen sollten die Formulierung nationaler Strategien unterstützen, indem sie die lokalen Kapazitäten zur Politikkonzipierung, Leitung von Konsultationsprozessen und Durchführung von Forschungs- und Analysearbeiten stärken (Kapitel 2). Die auf der Grundlage dieser Rahmen definierten Strategien – und insbesondere die auf Initiative der betroffenen Länder entwickelten Armutsbekämpfungsstrategien – sollten den EZ-Stellen als Ausgangspunkt für die Planung von Aktivitäten zur Armutsreduzierung dienen, die sie auf der Ebene der einzelnen Länder durchzuführen gedenken.

Vom Partnerland getragene Armutsbekämpfungsstrategien

Im Zusammenhang mit dem auf breiter Basis anerkannten Konzept, wonach die Armutsbekämpfungsstrategien von den betreffenden Ländern selbst getragen werden müssen, stellt sich eine Reihe von Herausforderungen, namentlich in Bezug auf folgende Aspekte: den Grad der lokalen Trägerschaft und des Engagements des Partnerlands; seine Kapazität zur Konzipierung von Aktionsplänen mit entsprechender Prioritätensetzung und die Fähigkeit der Zivilgesellschaft zur Zusammenarbeit mit den staatlichen Stellen (sowie die Bereitschaft der staatlichen Stellen zur Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft); die Verfügbarkeit und Qualität statistischer Daten über die Armut sowie die Schwierigkeit, einen der Armutsminderung förderlichen Wachstumspfad zu bestimmen. Hier bietet sich aber auch eine besonders günstige Gelegenheit, Fragen der ökologischen Nachhaltigkeit in die jetzt formulierten Armutsbekämpfungsstrategien besser zu integrieren. Die von den Ländern getragenen Armutsbekämpfungsstrategien sollten sich langfristig zu Gesamtstrategien der Nachhaltigkeit weiterentwickeln.

In Fällen, in denen die Niedrigeinkommensländer im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative (Initiative für hoch verschuldete arme Länder) und zur Erlangung von Krediten zu vergünstigten Bedingungen von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) zur Erstellung von Strategiepapieren zur Armutsbekämpfung verpflichtet sind, sollten diese normalerweise die von den betreffenden Ländern auf nationaler Ebene unternommenen Anstrengungen zur Armutsminderung erleichtern und positiv ergänzen, statt diese zu unterlaufen oder Überschneidungen zu verursachen.

Die Armutsbekämpfungsstrategien sollten vom Partnerland getragen werden, sie sollten partizipativ, umfassend und ergebnisorientiert sein.

Die Strategie der Armutsbekämpfung sollte von dem betreffenden Land getragen werden, auf einem partizipativen Prozess aufbauen, die Gesamtheit der anstehenden Probleme berücksichtigen und ergebnisorientiert sein. Bei der Unterstützung eines solchen Prozesses – der noch relativ neu und weitgehend unerprobt ist – sollten die EZ-Stellen folgende Punkte beachten: Sie müssen akzeptieren, dass die Strategien unterschiedliche Formen annehmen und verschiedenen Standards entsprechen; das Tempo des Prozesses muss der Kapazität des betreffenden Landes angepasst sein, um eine möglichst breite lokale Trägerschaft sicherzustellen. Er darf nicht durch Tendenzen beeinflusst werden, die auf eine rasche Auszahlung der Mittel drängen; die an diesen Prozess gestellten Anforderungen sollten flexibel sein und in eine langfristige Perspektive eingebunden werden, da eine nachhaltige Armutsminderung nicht von einem Tag auf den anderen erzielt werden kann. Der Prozess sollte für bilaterale Stellen offen sein und diese entsprechend ihren jeweiligen komparativen Vorteilen im Hinblick auf Planung, Umsetzung, Überwachung und Evaluierung der Armutsbekämpfungsstrategie mit einbeziehen.

Staatshaushalte und Prüfung der öffentlichen Ausgaben

Der auf nationaler (oder subnationaler) Ebene aufgestellte Haushalt ist das wichtigste Instrument, um Prioritäten für die im Rahmen der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie vorgegebenen Ziele zu setzen und Rechenschaft über die erreichten Ergebnisse abzulegen. Es handelt sich um einen jährlichen Einnahme- und Ausgabenplan, der den Vorteil hat, dass er die staatlichen Politikprioritäten, die voraussichtlichen Kosten für die Erreichung bestimmter Ergebnisse und das globale Mittelvolumen widerspiegelt, bei dem die makroökonomische Stabilität voraussichtlich noch gewährleistet ist. Soweit möglich sollten die von den EZ-Stellen gegebenen Finanzierungszusagen in das Budget einbezogen werden, um größere Transparenz bei der Zuteilung externer Mittel zu gewährleisten und den staatlichen Stellen Entscheidungen darüber zu ermöglichen, für welche prioritären Ziele der größere Teil der EZ-Mittel bereitgestellt werden soll. In diesem Kontext sind in Partnerschaft mit externen Stellen durchgeführte Prüfungen der öffentlichen Ausgaben von wesentlicher Bedeutung, um eine Ressourcenverwendung zu Gunsten der Armen, eine angemessene Dimensionierung des Staatssektors und eine auf die schwächsten Bevölkerungsgruppen zugeschnittene Zielorientierung sicherzustellen.

Mittelfristige Finanzplanung

In Partnerländern, die über die erforderlichen Kapazitäten zur Aufstellung einer mittelfristigen Finanzplanung verfügen, können sich die EZ-Stellen auf dieses vorausschauende Instrument stützen. Eine mittelfristige Finanzplanung kann für die Armutsbekämpfung insofern nützlich sein, als sie eine engere Verknüpfung der Ziele der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie mit den Einnahmen und Ausgaben herstellt und gleichzeitig die Basis für die Aufstellung der jährlichen Budgets schafft. Mit einem solchen Instrument kann die Rechenschaftspflicht weitgehend gestärkt werden, wenn anhand von Indikatoren und transparenten Prozessen belegt werden kann, dass die Ausgaben den designierten Gruppen auch wirklich zugute gekommen sind.

Regelmäßige Budgetprüfungen könnten für die Regierungen und deren Partner eine gute Gelegenheit für eine Bestandsaufnahme und eine Bewertung ihrer gemeinsamen Anstrengungen zur Armutsreduzierung sein. Der mittelfristige Budgetrahmen ist jedoch lediglich eines von mehreren wichtigen Instrumenten zur

Armutsminderung. Er ist weder ergebnisorientiert, noch berührt er außeretatmäßige Fragen wie z.B. die Entwicklungspolitik oder die Rolle des privaten Sektors.

Die ersten Erfahrungen mit Armutsbekämpfungsstrategien, die auf den Initiativen der betroffenen Länder beruhen, haben die Notwendigkeit längerfristiger Engagements seitens der EZ-Stellen unterstrichen. Soweit es politisch möglich ist, sollten die EZ-Stellen bereit sein, bei den Budgetprüfungen Angaben darüber zu machen, inwieweit mit einer Kontinuität ihrer Leistungen gerechnet werden kann.

Länderstrategien der EZ-Stellen

Die zunehmende Tendenz in den Partnerländern, strategische Rahmen für die Armutsbekämpfung zu entwickeln, dürfte zu einer besseren Zielorientierung der von den EZ-Stellen geplanten Aktivitäten beitragen. Auf lange Sicht sollten diese Stellen jedoch darauf hinarbeiten, dass die von ihnen konzipierten länderspezifischen Strategien an Bedeutung verlieren. Im Idealfall wären solche Länderstrategien dann ganz einfach ein Konzept zur Umsetzung der von den betroffenen Ländern selbst initiierten nationalen Armutsbekämpfungsstrategien. Bis es dazu kommt, werden sich die EZ-Stellen weiterhin auf ihre eigenen Planungsmechanismen stützen, um ihre Leistungen je nach der Situation in einem gegebenen Partnerland zu organisieren und anzupassen.

Die wesentlichen Voraussetzungen für die Entwicklung armutsorientierter Länderstrategien leiten sich von den in Kapitel 1 und 2 dargelegten Grundprinzipien ab. Insbesondere sollten sich die Länderstrategien:

- an den Zielen der Armutsbekämpfung, einschließlich der Verwirklichung eines den Armen zugute kommenden Wirtschaftswachstums, orientieren und sich von diesen Zielen her rechtfertigen, wobei das oberste Management eine entsprechende Überwachungsfunktion auszuüben hat;
- auf die Armutsbekämpfungsstrategie des Partnerlandes abgestimmt sein, die als Matrix für die Planung und Umsetzung der Aktivitäten sämtlicher Akteure gelten sollte;
- die von anderen EZ-Stellen in den jeweiligen Ländern durchgeführten Aktivitäten berücksichtigen und den eventuell vorhandenen Koordinierungsmechanismen Rechnung tragen;
- in wirklichem Sinne strategisch ausgerichtet sein und auf den besten verfügbaren Informationen über die Armutssituation in dem betreffenden Land beruhen, darunter den Ergebnissen von Armutsevaluierungen, geschlechtsspezifischen und sozialen Analysen sowie Untersuchungen der Zusammenhänge zwischen Umwelt und Armut (Kasten 9).

Aktionsbereiche für eine armutsorientierte Entwicklungszusammenarbeit

Eine auf Armutsreduzierung abzielende Entwicklungszusammenarbeit, in welcher Form auch immer – Programm-, Sektor- oder Projekthilfe, technische Zusammenarbeit oder Politikdialog – sollte sich auf die in Kapitel 1 behandelten wichtigen Aktionsbereiche erstrecken. In den folgenden Abschnitten wird dargelegt, welche Art von Reformen in den Partnerländern aus der Perspektive der Armutsminderung besondere Unterstützung verdienen.

Die Armutsminderungsstrategie des Partnerlands sollte als Vorlage für die Programmarbeit und -umsetzung aller EZ-Stellen dienen.

Kasten 9 Mögliche Vorgehensweisen für die Definition einer bilateralen armutsorientierten Länderstrategie

1. Erstellung eines Armutsprofils des betreffenden Landes (Art, Ursachen, Dynamik der Armut, Identifizierung/Lokalisierung der Armen).
2. Beschreibung und Evaluierung des Engagements des Landes für die Armutsminderung.
3. Zusammenfassung der Kernelemente einer nationalen Strategie für eine nachhaltige Armutsreduzierung (z.B. Sektoren, Regierungsführung, Partizipation/Konsultation sowie Zielvorgaben, Indikatoren, Beobachtung und Evaluierung).
4. Vorschläge für eine Strategie der Entwicklungsstellen:

Fragen für den Politikdialog (Prioritäten, Verantwortlichkeiten, Ergebniskontrolle, Governance usw.).

Berücksichtigung einschlägiger Lehren und empfehlenswerter Praktiken, die sich auf eigene Erfahrungen wie auch solche anderer Institutionen gründen.

Grundorientierungen für die zu leistende Unterstützung (und Elemente für ihre Rechtfertigung unter dem Gesichtspunkt der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie, des komparativen Vorteils der EZ-Stelle, der in diesem Zusammenhang unternommenen Anstrengungen zum Kapazitätsausbau):

 - armutsminderndes Wirtschaftswachstum: Tempo und Qualität;
 - *Empowerment*, Rechte und an Armutsreduzierung orientierte Regierungsführung;
 - soziale Grunddienste für die Humanentwicklung;
 - menschliche Sicherheit: Verringerung von Gefährdungen und Stärkung der Fähigkeiten zur Bewältigung von Schocks;
 - Verankerung genderbezogener Sichtweisen und Förderung der geschlechtlichen Gleichstellung;
 - systematische Berücksichtigung der ökologischen Nachhaltigkeit auf der Basis von Konzepten zur langfristigen Sicherung der Lebensgrundlagen.

Interventionsmöglichkeiten und Finanzierungsmodalitäten:

 - Gleichgewicht zwischen den direkt bzw. indirekt auf die Armen fokussierten Aktivitäten (u.a. durch Zielsetzungsmechanismen), indirekten oder globalen Aktionen zu Gunsten breiter Bevölkerungsgruppen, einschließlich der Armen (z.B. mit Hilfe von Sektorkonzepten) und umfassenderen strukturellen Maßnahmen zur Unterstützung eines armutsmindernden Wachstums;
 - Gleichgewicht zwischen budgetärer Hilfe (im Rahmen des ordentlichen Haushalts, Fonds zur Armutsbekämpfung, sektoralen Hilfen) und Projektzuschüssen oder -krediten, unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Tragbarkeit der Schuld.

Koordinierungsmechanismen (staatliche Stellen, externe Entwicklungsstellen, lokale Akteure).
5. Fragen der Politikkohärenz.
6. Länderspezifische Ergebnisindikatoren (die soweit wie möglich auf einen von der EZ-Stelle und der Partnerregierung gemeinsam festgelegten Katalog von Indikatoren beruhen sollten).
7. Erarbeitung von Selbstevaluierungskriterien für die Länderstrategien der Entwicklungsstellen (klare, nachvollziehbare und termingebundene Kriterien zur laufenden Fortschrittskontrolle der Umsetzung).

Anmerkung: Die Elemente von 1-3 sind unmittelbar den Strategiepapieren der Partnerländer zur Armutsreduzierung zu entnehmen.

Governance-Reformen kommt im Hinblick auf die Armutsbekämpfung besondere Bedeutung zu.

Im Bereich der Regierungsführung können bilaterale EZ-Stellen eine wichtige Rolle spielen, indem sie die soziale Integration durch Aktionen fördern, die auf Partizipation, verstärkte Rechenschaftspflicht, Korruptionsbekämpfung und größere Effizienz im öffentlichen Sektor abzielen. Die größte Herausforderung im Zusammenhang mit Governance und Armutsbekämpfung besteht darin sicherzustellen, dass die Armen – Männer wie auch Frauen – mehr Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess und besseren Zugang zu qualitativ zufriedenstellenden Grunddiensten erhalten. Besondere Aufmerksamkeit, Strategien und Ressourcen verlangt in diesem Zusammenhang die Verbesserung dieses Zugangs für Frauen.

Eine **Reform des öffentlichen Dienstes** mit dem Ziel, die Effizienz der Staatsverwaltung und der öffentlichen Dienstleistungen zu steigern, ist für die Konzipierung und Umsetzung armutsorientierter Maßnahmen von wesentlicher Bedeutung. Eine solche Reform sollte die Rechenschaftspflicht verstärken, u.a. durch leistungsbezogene Auswahl, Ernennung und Beförderung der Beamten, Aufstellung und Anwendung von Verhaltenskodizes, parlamentarische Kontrolle der staatlichen Politik und ihrer Ergebnisse sowie Beobachtung der Wirksamkeit und Qualität der Leistungserbringung und Berichterstattung darüber. Sie sollte ferner auch die soziale Integration fördern, z.B. durch größere Bürgernähe der öffentlichen Einrichtungen, innovative Konzepte zur Konsultierung der in Armut lebenden Menschen und Festsetzung gerechter und vernünftiger Mindeststandards für grundlegende Dienste.

Eine **Reform der öffentlichen Finanzverwaltung** ist eine entscheidende Voraussetzung für die Förderung einer den Armen zugute kommenden Ressourcenverteilung sowohl innerhalb der einzelnen Sektoren, Regionen und Bevölkerungsgruppen als auch zwischen ihnen. Unter dem Gesichtspunkt der Armutsminderung besonders relevant sind: *a)* eine Reform der Steuer- und Zollverwaltungen, die eine Schlüsselrolle bei der Verbesserung der Governance, der Wahrung der wirtschaftlichen Stabilität und vor allen Dingen der Erhöhung der für die Armen einsetzbaren Ressourcen spielen; *b)* institutionelle Reformen in Bereichen wie Steuergesetzgebung, Einrichtung von Steuerbehörden, Kontrolle der öffentlichen Ausgaben, Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements und Stärkung der für die staatliche Gesamtrechnung zuständigen Stellen, sowie *c)* eine Reform der Steuerpolitik mit dem Ziel einer effizienteren Ressourcenallokation durch einen wirksameren Steuereinzug und Verbesserungen der fiskalischen Umverteilungseffekte.

Eine **Dezentralisierung** kann dazu beitragen, die Qualität von Dienstleistungen für die Armen zu verbessern und ihnen den Zugang hierzu zu erleichtern. Sie ermöglicht eine engere Einbindung der Vertreter der armen Bevölkerungsgruppen in die staatliche Politik, so dass diese stärker an den Bedürfnissen der Armen orientiert, ihre Transparenz erhöht und die Nachhaltigkeit ihrer Ergebnisse verbessert wird. Sie fördert auch eine im Rahmen föderaler Systeme legitime Delegation von Befugnissen. Sie stärkt die Bereitschaft der lokalen Trägerschaft und trägt dazu bei, die Projekte den realen örtlichen Gegebenheiten anzupassen. Allerdings sind mit der Dezentralisierung auch gewisse Risiken verbunden, die nicht unterschätzt werden sollten: lokale Gebietskörperschaften können von lokalen Eliten vereinnahmt werden, regionale Diskrepanzen können sich vergrößern oder die Zentralregierung kann sich ihrer Verantwortung für die Armen entziehen. Bei Entscheidungen über Umfang und Terminierung von Dezentralisierungsmaßnahmen müssen die in den einzelnen Ländern gegebenen besonderen

Umstände auf nationaler und zuweilen subnationaler Ebene berücksichtigt werden, insbesondere die Notwendigkeit, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen zu wahren, die betroffenen Akteure in den Prozess einzubeziehen und die lokalen Kapazitäten zu evaluieren. Die technische Zusammenarbeit kann zur Beilegung von Interessenkonflikten und zur Stärkung der Kapazitäten der verschiedenen involvierten Gruppen von Akteuren beitragen.

Eine **Bodenbesitzreform** ist notwendig, um die Armut in vielen überwiegend agrarwirtschaftlich strukturierten Ländern zu reduzieren, was Gesetzesreformen zur Stärkung der Eigentumsrechte sowie die Beseitigung der diesbezüglich bestehenden Benachteiligungen der Frauen voraussetzt. Eine Bodenreform ist eine höchst sensible Angelegenheit. Soweit sie politisch durchsetzbar ist, kann sie weitgehend zu einer gerechteren Vermögensverteilung beitragen. In diesem Bereich bestehen empfehlenswerte Praktiken u.a. in dem Einsatz marktorientierter Instrumente, der Verabschiedung von Gesetzen zur Absicherung des Bodenbesitzes, der Unterstützung öffentlich/privater Partnerschaften zur Förderung der Agrarproduktion durch Ausbildung, Kredite und Technologie sowie die Verknüpfung von Bodenbesitzreformen und Dezentralisierungsmaßnahmen.

Die **Unterstützung der Zivilgesellschaft** spielt eine ausschlaggebende Rolle bei der Armutsbekämpfung. Bilaterale EZ-Stellen verfügen über einen komparativen Vorteil bei der Förderung von Pluralismus in der Zivilgesellschaft durch die Unterstützung beruflicher Vereinigungen (wie Kleinbauernverbände, Gewerkschaften) und Menschenrechtsorganisationen. Diese lokalen Organisationen können einflussreiche Agenten des Wandels sein, da sie am ehesten in der Lage sind, die Bedürfnisse der politischen Randgruppen (ethnische Minoritäten, Frauen, landlose Bauern, Slumbewohner) zu verstehen und deren Interessen zu vertreten. Es kommt entscheidend darauf an, dass eine Basis für den Schutz der Menschenrechte und die Achtung der Grundfreiheiten geschaffen wird, damit die Armen die Möglichkeit zur Verbesserung ihrer Lebensverhältnisse erhalten und die Zivilgesellschaft befähigt wird, ungerechte oder unwirksame Politikmaßnahmen zu kritisieren und auf Korrekturen hinzuwirken. Das ist besonders wichtig für Frauen, die gegen Diskriminierung kämpfen. Unabhängige Medien können diese Prozesse wesentlich erleichtern. Der Politikdialog – insbesondere auf höchster politischer und administrativer Ebene – bildet ein geeignetes Forum, um Menschenrechtsfragen und spezifische staatliche Maßnahmen und Politikreformen zur Sprache zu bringen.

Die **Entwicklung des privaten Sektors** ist angesichts des armutsmindernden Potentials eines dynamischen privaten Sektors, der Beschäftigungsmöglichkeiten, Wohlstand und Know-how hervorbringen und eine stärkere Einbeziehung der Frauen und anderer benachteiligter Gruppen in das Wirtschaftsleben fördern kann, ebenfalls von großer Bedeutung. Die EZ-Stellen können dazu beitragen, indem sie die Umsetzung von Maßnahmen mit dem Ziel unterstützen, geeignete rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, administrative und regulierungsbedingte Investitionshemmnisse abzubauen, den Finanzsektor zu stärken und die Privatisierung staatlicher Unternehmen unter Wettbewerbsbedingungen zu fördern. Mit Konzepten, die auf die jeweilige Situation zugeschnitten sind, dürfte eine stärkere Orientierung auf Armutsminderung mit entsprechend größeren Wirkungen zu gewährleisten sein. So können z.B. die Privatisierungserlöse zur Finanzierung der Gründung von Mikrounternehmen durch Arbeitslose, zur Unterstützung von Instituten für die Mikrokreditvergabe oder zur Entwicklung von Infrastrukturen eingesetzt werden, die vor allem dem informellen Sektor und ärmeren Bevölkerungsgruppen zugute kommen.

Länderspezifische Politikanalysen zur Bewertung der politischen Effekte von Maßnahmen und Programmen sind bei der Auswahl der zu unterstützenden Bereiche ein wichtiges Kriterium.

Wichtigste Instrumente der finanziellen und technischen Zusammenarbeit

Die EZ-Stellen verfügen über unterschiedliche Kooperationsinstrumente, um die Partnerländer bei der Bekämpfung der Armut zu unterstützen. Dazu zählen nationale, regionale oder sektorale Programme und Projekte, mit denen in der Regel ein auf allen Ebenen geführter Dialog über die zu treffenden Maßnahmen einhergeht und die durch technische Zusammenarbeit unterstützt werden. In schwierigen Situationen oder unter besonderen Umständen können auch Schuldenerleichterungen eingeräumt bzw. humanitäre Hilfe oder Unterstützung bei der regionalen Zusammenarbeit geleistet werden.

Im Interesse der sich daraus ergebenden Synergieeffekte sollten die EZ-Stellen auf eine Kombination von Instrumenten setzen, die Programm-, Sektor- und Projekthilfe mit Politikdialog und technischer Zusammenarbeit verbinden.

Wegen der sehr unterschiedlichen Situationen in den einzelnen Partnerländern lässt sich nicht mit Sicherheit behaupten, dass diese oder jene Form der Entwicklungszusammenarbeit in jedem Fall einen größeren Armutsreduzierungs-effekt hat. Bei einem geeigneten politischen, ökonomischen und institutionellen Umfeld kann Programmhilfe jedoch, wenn sie sich auf ein erhebliches Volumen an EZ-Mitteln stützen kann, ein wirksames Mittel sein, um die Armut auf breiter Basis zu mindern. Projekte wiederum, die einer nur begrenzten Zahl von Personen zugute kommen, können, sofern ihre Basis finanziell gesichert ist und sie mit den makroökonomischen Rahmenbedingungen im Einklang stehen, die Lebensverhältnisse der Nutznießer nachhaltig verbessern. Die vorrangige Ausrichtung der EZ-Stellen auf die Armutsbekämpfung hat die strategische Debatte über die relativen Vorteile von Programm- und Projekthilfe neu angefacht. Das hat zur Folge, dass die Unterstützung von Sektorprogrammen immer mehr an Bedeutung gewinnt und sich der Schwerpunkt angesichts der wesentlichen Rolle, die die lokale Trägerschaft spielen kann, zunehmend auf die Effizienzmaximierung lokaler Projekte verlagert.

Da durch die Verbindung verschiedener Formen der Entwicklungszusammenarbeit auf makro-, meso- und mikroökonomischer Ebene bedeutende Synergien erzielt werden können, sollte sich die Länderplanung im Idealfall auf eine Mischung dieser verschiedenen Instrumente stützen. Die Wahl der Instrumente und das jeweilige Gewicht direkter oder indirekter, allgemeiner oder zielgerichteter Aktionen sollte aus der Analyse der Erfordernisse des betreffenden Landes abgeleitet werden, die wiederum, wie in Kapitel 2 dargelegt, das Ergebnis eines Dialogs mit der Regierung und anderen Akteuren sein sollte.

Programmhilfe

Im Rahmen der Programmhilfe werden einem Partnerland finanzielle Beiträge für allgemeine Entwicklungszwecke gewährt, wie z.B. eine Zahlungsbilanz- oder Budgethilfe, die in keinem direkten Zusammenhang mit spezifischen Projektaktivitäten steht. Sie wird häufig zur Förderung strategischer Reformen auf makroökonomischer Ebene bzw. in bestimmten Sektoren eingeräumt.

Programmhilfe kann in den kritischen Bereichen – makro-ökonomische Reformen und verantwortungsvolle Regierungsführung – den Weg für einen kontinuierlichen Dialog über armutsmindernde Politikmaßnahmen ebnen.

Im Rahmen der Armutsbekämpfungsstrategien besteht die Rolle der Programmhilfe darin, einem Land auf möglichst rationelle Weise finanzielle Ressourcen bereitzustellen, sofern dieses Land den festen Willen hat und auch von den praktischen Voraussetzungen her in der Lage ist, einen effizienten Einsatz der Mittel zur Umsetzung einer tragfähigen Strategie der Armutsbekämpfung zu gewährleisten. Mit dieser Art der Entwicklungszusammenarbeit signalisieren die EZ-Stellen ihre Bereitschaft, Verbesserungen der Politik des betreffenden Landes dadurch Rechnung zu tragen, dass diesem die Verantwortung für Entscheidungen im Finanz- und Verwaltungsbereich zuerkannt wird. Ein solches Vorgehen hat außerdem den Vorteil, dass die Transaktionskosten viel niedriger als bei anderen Geberverfahren sind, die die administrativen Kapazitäten des Partnerlands zuweilen überstrapazieren können. Die rasche Auszahlung, die das besondere Merkmal der Programmhilfe darstellt, erlaubt es auch, schneller auf den unmittelbaren Finanzbedarf des Partnerlandes zu reagieren, wenn die makroökonomische Stabilität sowie die Umsetzung von Programmen, die für die Armutsbekämpfung von Bedeutung sind, anderenfalls gefährdet wären.

Die Programmhilfe setzt günstige Rahmenbedingungen in den Partnerländern voraus. Sie kann nutzbringend ergänzt werden durch spezifische Projekte oder Aktivitäten der technischen Zusammenarbeit, die darauf abzielen, die Kapazität der jeweiligen Regierungen zur Umsetzung von Reformen in der öffentlichen Verwaltung – namentlich durch Verstärkung der Rechenschaftspflicht – sowie zur Durchführung von Armutsbekämpfungsprogrammen zu stärken. Angesichts der Fungibilität der im Rahmen der Programmhilfe transferierten Ressourcen muss unbedingt gewährleistet sein, dass diese Form der Zusammenarbeit ordnungsgemäß in den Kontext eines mit dem IWF und der Weltbank vereinbarten Reformprogramms eingebettet ist. Selbst eingedenk der Sonderrolle, die diese Institutionen spielen, indem sie Finanzmittel bereitstellen und Ratschläge für Wirtschaftsreformen geben, sollten die bilateralen Stellen doch aufmerksam darüber wachen, dass die Ziele der Armutsbekämpfung bei der Konzipierung aller Reformprogramme stets an oberster Stelle stehen. Im Hinblick hierauf kann die Programmhilfe den Weg bahnen für einen ständigen Dialog über eine den Armen zugute kommende Politik in so wichtigen Bereichen wie denen der makroökonomischen Reformen und der guten Regierungsführung.

Sektorhilfe

Neue Ansätze in der Sektorhilfe können u.U. die lokale Trägerschaft und die Teilhabe der Betroffenen auf allen Ebenen fördern ...

In ihrem Bestreben, Entwicklungszusammenarbeit möglichst effizient zu gestalten, halten viele Geber die im Rahmen von Sektorkonzepten (SWaps) vergebene Sektorhilfe für ein potentiell wirkungsvolles Instrument zur Förderung der lokalen Trägerschaft, Stärkung der Partnerschaft, Koordinierung der externen und internen Ressourcen sowie Schaffung eines der Entwicklung und Armutsminderung förderlichen institutionellen Rahmens.

Die Sektorkonzepte stellen für die EZ-Stellen und ihre Partner einen Mechanismus zur Unterstützung der Gesamtentwicklung eines bestimmten Sektors dar. Das geschieht, indem der Beitrag der EZ-Stellen der Politik und dem Ausgabenprogramm eines einzelnen Sektors zugute kommt, wobei die Leitung in den Händen der Regierung des Empfängerlands liegt und die EZ-Stellen sich darum bemühen, für die Auszahlung sämtlicher Mittel und die entsprechende Rechenschaftslegung soweit wie möglich einheitliche Verwaltungs- und Berichterstattungsverfahren anzuwenden. Solche Sektorkonzepte gibt es erst seit relativ kurzer Zeit, weshalb noch gewisse Probleme im Zusammenhang mit dem komplexen Cha-

rakter der institutionellen Reform sowie bei der Einbindung der betroffenen Akteure zu überwinden sind. Sie könnten ein vielversprechendes Konzept zur Umsetzung von speziell auf die Armutsbekämpfung abzielenden partnerschaftlichen Strategien sein, sofern die gegenwärtigen Sachzwänge durch Stärkung der notwendigen institutionellen Kapazitäten, Erleichterung der Planung und Umsetzung auf nationaler wie lokaler Ebene und Förderung der Eigenverantwortung der verschiedenen Akteure für diese Programme beseitigt werden.

Sektorspezifische Programme bedingen, dass die EZ-Stellen von ihrem üblichen Konzept des EZ-Managements, auf das auch ihre organisatorischen Strukturen zugeschnitten sind, abgehen. Das erfordert von den EZ-Stellen, dass sie den lokal getragenen Sektorstrategien voll und ganz Rechnung tragen. Sektorprogramme setzen ferner größere Zurückhaltung und die Akzeptanz eines vielleicht relativ langsam vonstatten gehenden Wandels voraus, bei dem es nicht um die Anwendung eines vorgegebenen Schemas, sondern vielmehr um die Schaffung partnerschaftlicher Beziehungen geht. Die Gewährung dieser Art von Unterstützung hängt weitgehend von der jeweiligen Situation des Partnerlands sowie von bestimmten Voraussetzungen ab, zu denen namentlich die Fähigkeit des Partnerlands gehört, den Pflichten eines guten Finanzmanagements nachzukommen.

Diese neuen Konzepte der Sektorhilfe befinden sich bislang noch in einer Art Entwicklungsstadium. Damit die eindeutigen Vorteile der Sektorprogramme im Hinblick auf die Wirksamkeit der EZ-Leistungen und die Armutsbekämpfung voll zum Tragen kommen, sollten die mit dieser Form der Hilfe befassten EZ-Stellen, gemäß den bislang nur begrenzten einschlägigen Erfahrungen in diesem Bereich, ihr besonderes Augenmerk auf folgende Aspekte richten:

... und eine gezieltere Ausrichtung auf die Bedürfnisse der Armen ermöglichen.

Fokussierung auf die Armutsbekämpfung. Sektorprogramme stellen einen guten Mechanismus für die Erörterung der Ressourcenallokation sowie der Beziehungen zwischen sozialer Gerechtigkeit und Effektivität einerseits und Armutsminderung andererseits dar. Der Politikdialog über die Rechte der Armen und Fragen der geschlechtlichen Gleichstellung in bestimmten Sektoren kann die politischen und administrativen Prozesse dahingehend beeinflussen, dass mehr auf die Bedürfnisse und Forderungen der Armen eingegangen wird. Die Finanzierung nach Sektoren hat auch den nicht unerheblichen Vorteil, dass dadurch Problemen Rechnung getragen werden kann, wie sie normalerweise im Zuge der Projektdurchführung auftreten (z.B. übermäßig hohe Ausgaben für regionale Krankenhäuser zu Lasten der primären Gesundheitsversorgung). Aber selbst in den sozialen Bereichen ist es oft nicht einfach, sektorspezifische Ansätze mit einer prioritären Ausrichtung auf die Armutsbekämpfung zu vereinbaren. Daher könnte es entschlossener Maßnahmen bedürfen, um effektiv Fortschritte zu realisieren, damit nicht nur qualitativ bessere Dienste erbracht werden, sondern auch der Zugang zu diesen Diensten erleichtert und die Lebensumstände der Armen verbessert werden. Zu diesem Zweck müssten vielleicht Mechanismen konzipiert werden, um diese Dienste unverhältnismäßig stark auf arme Gebiete, benachteiligte Gemeinschaften und sozial anfällige Bevölkerungsgruppen zu konzentrieren.

Bei der Sektorhilfe muss der Schwerpunkt auf dem Kapazitätsaufbau liegen, ...

Priorität für den Kapazitätsaufbau. Der sektorale Ansatz bedingt, dass alle Ebenen der staatlichen Verwaltung eine aktivere Rolle bei der Koordinierung der Aktivitäten der EZ-Stellen, der Politikkonzipierung, der Festsetzung der Prioritäten und der Durchführung der Programme spielen. Die Umsetzung sektorspezifischer Programme setzt bedeutende institutionelle Reformen voraus, u.a. eine Neudefinition der Rollen innerhalb der politisch-administrativen Hierarchie und Überlegungen darüber, wie die Zuständigkeiten zwischen den öffentlichen,

dem privaten und dem gemeinschaftlichen Sektor aufgeteilt werden können. Die verfügbaren Kapazitäten für derart komplexe Programme sind im öffentlichen Sektor wie auch im privaten Sektor und in der Zivilgesellschaft lediglich in beschränktem Umfang vorhanden, was die Konzipierung von Sektorpolitiken sowie den gesamten Prozess der Programmumsetzung und -überwachung stark beeinträchtigt. Das unterstreicht die Notwendigkeit, bereits in der Vorbereitungsphase der Sektorprogramme den Kapazitätsausbau und die partizipatorischen Aspekte systematisch zu berücksichtigen und in die Programmgestaltung zu integrieren. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung für die Konzipierung einer auf soliden Grundlagen beruhenden Politik, zu der die Mehrheit der betroffenen Akteure selbst beigetragen hat und zu deren Umsetzung sie effektiv in der Lage ist.

... wobei die Verwaltungen vor Ort voll einzubeziehen sind ...

Erleichterung der Koordination mit den nachgeordneten Gebietskörperschaften. Auch wenn die nationalen Regierungen immer mehr Verantwortung für Sektorprogramme übernehmen, bedeutet das doch noch nicht, dass sich auch die Akteure auf den nachgeordneten Verwaltungsebenen bzw. außerhalb des öffentlichen Sektors diese Programme stärker zu Eigen machen. Da die Erarbeitung von Sektorprogrammen in den Aufgabenbereich der Zentralregierung und der zuständigen Ministerien fällt, laufen die nachgeordneten Gebietskörperschaften, die bei der Ressourcenallokation in der Regel nach einem eher multisektoralen Konzept vorgehen und dabei die lokalen Bedürfnisse stärker berücksichtigen, Gefahr, an Einfluss zu verlieren. Die EZ-Stellen sollten die Durchführung von Analysen mit dem Ziel unterstützen, das optimale Gleichgewicht zwischen nationalen und lokalen Kompetenzen zu bestimmen und die nötigen Voraussetzungen für eine bessere Koordinierung zwischen den unterschiedlichen Verwaltungsebenen zu ermitteln. Besonders wichtig ist dies im Kontext der Dezentralisierung, da den nachgeordneten Gebietskörperschaften dadurch ja mehr Vollmachten eingeräumt werden sollen. Die an der technischen Zusammenarbeit beteiligten Mitarbeiter, die einen festen Bestandteil der Sektorprogramme bilden, können eine Expertenrolle bei der Förderung der Teilnahme sämtlicher Verwaltungsebenen spielen und als Vermittler zwischen den verschiedenen Interessengruppen fungieren, wodurch ihnen eine Katalysatorrolle bei den Bemühungen um optimale Ergebnisse vor Ort zufällt.

... und Partnerschaften zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor begründet werden müssen.

Förderung öffentlich/privater Partnerschaften. Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Durchführung von Sektorprogrammen stellt eine große Herausforderung dar. In produktiven Sektoren wie der Landwirtschaft und dem Infrastrukturbereich ist die Frage der Privatisierung von herausragender Bedeutung, doch werden die Sektorprogramme gewöhnlich dem Kompetenzbereich des öffentlichen Sektors zugeschrieben. Daher darf nie aus den Augen verloren werden, dass es grundlegend auf das Zusammenwirken und die Komplementarität aller beteiligten Akteure ankommt. In sozialen Sektoren wie z.B. dem Gesundheits- und Bildungswesen kann die Regulierungsfunktion der zuständigen Ministerien gestärkt und gleichzeitig eine dezentrale Abwicklung der entsprechenden Dienstleistungen gefördert werden, so dass private Leistungserbringer (Organisationen auf der Ebene der Gemeinwesen, Nichtregierungsorganisationen und privater Sektor) die Möglichkeit erhalten, eine größere Rolle zu spielen.

Suche nach Synergien mit anderen Sektorpolitiken. Eines der wichtigsten Motive für die Durchführung von Sektorprogrammen besteht darin, einen gemeinsamen Rahmen für sämtliche, einen bestimmten Sektor betreffende Aktivitäten zu schaffen, um so das Problem der Fragmentierung und mangelnden Koordinierung von Investitionen auszuräumen, insbesondere wo es um geber-

finanzierte (und häufig auch von den Gebern abgewickelte) Projekte geht. Auf diese Weise kann die Koordinierung sämtlicher Aktivitäten wesentlich verbessert werden, indem sie in Sektorstrategien eingebunden werden, für die das betreffende Land selbst die Verantwortung übernimmt. Die Fokussierung auf nur einen Sektor birgt andererseits aber auch die Gefahr, dass etwaige Koordinierungsmöglichkeiten und Synergien mit der Politik anderer Sektoren nicht genutzt werden. Das ist bei der Armutsbekämpfung insofern von ganz besonderer Bedeutung, als das Problem der Armut ja Menschen betrifft, die nicht nur in bestimmten Sektoren zu finden sind. Armut hat einen sektorübergreifenden Charakter und muss daher auch sektorübergreifend angegangen werden. Hierbei handelt es sich um eine echte Herausforderung, weil die Koordinierung der Aktivitäten der zuständigen Ministerien eine äußerst komplexe Aufgabe ist; denn sie bringt eingefahrene Gewohnheiten durcheinander und stellt die beschränkten institutionellen Kapazitäten der verschiedenen Verwaltungsapparate auf eine harte Probe.

Als optimale Vorgehensweise empfiehlt es sich, den Anliegen der Armen bei allen Sektorprogrammen ausdrücklich Priorität einzuräumen. In diesem Zusammenhang spielen Armutsevaluierungen eine wichtige Rolle (vgl. Kapitel 1), die sowohl quantitative als auch qualitative Daten, aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Alter und sozialer Kategorie, enthalten und sich auf geographische, kulturelle und sozioökonomische Aspekte erstrecken. Der multidimensionale Charakter der Armut und ihrer Bestimmungsfaktoren kann so als Ausgangspunkt für die Erarbeitung von Sektorprogrammen sowie zur Herstellung wesentlicher Querverbindungen zur Armutsbekämpfungsstrategie des betreffenden Landes dienen.

Zur Finanzierung der Sektorhilfe ist eine stärkere Harmonisierung der Berichts- und Rechnungslegungsverfahren der EZ-Stellen erforderlich, die ihre Ergänzung in mehr Transparenz und Verantwortungsbewusstsein seitens der Partnerländer finden muss.

Harmonisierung der Rechnungslegungs- und Berichtsverfahren. Die Finanzierung der Sektorhilfe kann entweder über parallele Mechanismen (mehrere Budgetlinien) oder durch Zusammenlegung der entsprechenden Mittel erfolgen. Die Wahl hängt auch davon ab, welche allgemeinen Grundsätze die Partner bezüglich der Verwendung des Budgets für den betreffenden Sektor vereinbaren. Letztlich wird es Sache der EZ-Stellen sein, Praktiken zu definieren, die die Belastung der Partner durch die Einhaltung einer Vielzahl unterschiedlicher und komplexer, von den Gebern festgelegter Verfahren möglichst gering halten. Es müssen bedeutende Anstrengungen unternommen werden, um die Verfahren bis zu einem gewissen Grad zu vereinfachen und soweit wie möglich zu harmonisieren, und gleichzeitig den Erfordernissen der Transparenz und Rechenschaftspflicht nachzukommen. In dieser Hinsicht werden von der DAC-Sondergruppe für Geberpraktiken weitere Orientierungshilfen erwartet, die auf eine Stärkung der lokalen Trägerschaft und eine Verringerung der Transaktionskosten sowie der Risiken abzielen, die unter dem Gesichtspunkt der Rechenschaftspflicht beim Transfer der EZ-Mittel sowohl für die EZ-Stellen als auch für das Partnerland bestehen. Von Regierungsseite erfordert dies die Einrichtung transparenter Budgetierungssysteme sowie unabhängiger Systeme der Ausgabenkontrolle und Buchprüfung.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die vielfältigen Probleme im Zusammenhang mit dem institutionellen Kapazitätsauf- und -ausbau, der Einbeziehung der nachgeordneten Gebietskörperschaften, der Schaffung öffentlich/privater Partnerschaften und der Stärkung der lokalen Trägerschaft sowie der Rechenschaftspflicht in der Anfangsphase zunächst einmal die Aufmerksamkeit vom zentralen Ziel der Armutsbekämpfung ablenken können. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass derartige Risiken mit den Programmen der zweiten Generation, bei denen größere Chancen auf Verwirklichung des den Sektorprogrammen inhärenten Potentials zum Armutsabbau bestehen, vermieden werden können. Die

Mitwirkung von erfahrenem EZ-Personal vor Ort ist für den Dialog über die notwendigen Maßnahmen zur Armutsminderung und zur Bewältigung der entsprechenden Herausforderungen von ganz wesentlicher Bedeutung.

Die hohe Priorität, die der Sektorhilfe beigemessen wird, ermöglicht einen stärker zielgerichteten Dialog über Politik und Programme zur Sozialentwicklung, namentlich im Gesundheits- und Bildungsbereich, die für die Reduzierung der Armut von ganz besonderer Bedeutung sind (Kasten 10 und 11).

Kasten 10 Die sektorale Hilfe im Dienst der Armutsbekämpfung am Beispiel des Bildungswesens in Uganda

Das ugandische Programm für universelle Grundschulbildung (*Ugandan Universal Primary Education programme*) ist ein gutes Beispiel für ein sektorumfassendes Konzept im Bildungswesen. Es umfasst die wichtigsten Elemente einer auf Armutsbekämpfung ausgerichteten Partnerschaft.

Dieses Programm geht auf die Initiative eines Staatschefs zurück, der sich mit aller Energie und Entschlossenheit für die Förderung eines universellen Zugangs zur Grundschulbildung einsetzt.

Die zu unternehmenden Aktionen wurden im Rahmen eines weitgehend partizipatorischen Prozesses definiert, der auch Konsultationen mit Gruppen der Zivilgesellschaft und – in einem späteren Stadium – mit Vertretern der Armen umfasste.

Die Haushaltszuweisungen an den Bildungssektor – die erhöht und in den *Poverty Action Fund* einbezogen wurden – spiegelten das starke Engagement auf hoher politischer Ebene wider.

Die Konzeption des Programms beruhte unmittelbar auf einer eingehenden Analyse der Armut, die auf der Basis von Haushaltserhebungen und Armutsevaluierungen mit partizipativem Charakter erstellt wurde und an der sich die Festlegung der Ausgabenprioritäten innerhalb des mittelfristigen Budgetrahmens orientierte.

Die Tatsache, dass die Regierung die Trägerschaft für diese Initiative übernommen hat, stieß auf ein sehr positives Echo bei den EZ-Stellen, die der Grundschulbildung dieselbe hohe Priorität einräumen.

Dieses Programm ist auch ein Beispiel für empfehlenswertes Vorgehen zur Stärkung der Transparenz bei der Umsetzung. In dieser Hinsicht sind folgende wichtige Elemente hervorzuheben:

- Die Analyse der Armut und die Verlaufsbeobachtung des Programms wurden dem einflussreichen Finanzministerium anvertraut.
- Das Parlament, die Zivilgesellschaft und die EZ-Stellen wurden in den Prozess der Entscheidungsfindung und der Durchführungskontrolle des Programms mit einbezogen.
- Der Transparenz wurde große Bedeutung beigemessen, um den Nutzern der Bildungsleistungen die Möglichkeit zu geben, von den Leistungserbringern Rechenschaft zu fordern, indem ihnen vielfältige Informationsquellen und Kanäle für Verbesserungsvorschläge zugänglich gemacht wurden.
- Es wurden Maßnahmen getroffen, um das Problem einer Veruntreuung von Ressourcen (die für die Schulen bestimmt waren, aber von den Bezirken vereinnahmt wurden) in den Griff zu bekommen.
- Es wurden Anstrengungen unternommen, um die Rolle der Gemeinwesen zu stärken, indem ihre Vertreter zur Teilnahme an Sitzungen der Schulkommissionen eingeladen und ihnen gewisse Verantwortlichkeiten im Finanzbereich übertragen wurden.

Kasten 11 Die Förderung eines den Armen zugute kommenden Gesundheitssystems

Gute Gesundheit ist eine wesentliche Voraussetzung für die Verringerung der Armut und die Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung. In neueren Analysen der Wachstumsfaktoren wurde denn auch die Bedeutung einer besseren Gesundheit und eines langsameren Bevölkerungswachstums unterstrichen. Dementsprechend gelten drei der bis 2015 zu realisierenden Entwicklungsziele der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen besseren Ergebnissen im Gesundheitsbereich, nämlich Senkung der Sterblichkeit bei Säuglingen und Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel, Verringerung der Müttersterblichkeit um drei Viertel sowie Stopp der weiteren Verbreitung bzw. erste Erfolge bei der Zurückdrängung von HIV/AIDS, Malaria und anderen schweren Krankheiten.

Um diese Ziele zu erreichen, muss der Gesundheit der Armen Priorität eingeräumt werden, da hiervon in allererster Linie ihre Überlebenschancen und ihre Fähigkeit abhängen, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Folgende Maßnahmen wurden als empfehlenswerte Praktiken für eine verstärkte Armutsorientierung der Gesundheitssysteme ermittelt:

- **Mobilisierung von Engagement, Partnerschaften und Ressourcen für eine bessere Gesundheitsversorgung der Armen.** So gilt es, Gesundheitsfragen in den Mittelpunkt des Dialogs über Armutsbekämpfungsstrategien zu stellen; Maßnahmen außerhalb des Gesundheitssektors zu identifizieren, die zu einer Verbesserung der Gesundheitssituation beitragen können; Partnerschaften so auszubauen, dass die Zivilgesellschaft und der private Sektor einbezogen werden (wie bei den Maßnahmen zur Ausrottung der Kinderlähmung); den sehr geringen Anteil der für den Gesundheitssektor bereitgestellten EZ-Leistungen (rd. 6% der ODA) anzuheben, um die Umsetzung von armutsorientierten Programmen im Gesundheitssektor unter der Verantwortung der Partnerländer in Übereinstimmung mit dem 20/20-Ziel zu unterstützen.
- **Bessere Anpassung der Gesundheitssysteme an die Bedürfnisse der armen Bevölkerungsgruppen.** Es gilt, gute Gesundheitsdienste bereitzustellen; Zahlungssysteme einzurichten, die gerecht sind und Gesundheitsleistungen erschwinglich machen; das medizinische Personal dazu anzuhalten, die Würde armer Menschen zu respektieren; die Ursachen der Entbehrungen anzugehen, nämlich Diskriminierung der Frauen, soziale Ausgrenzung, geographische Isolation.
- **Ausrichtung der Anstrengungen auf diejenigen Gesundheitsprobleme, die die Armut verstetigen.** Die Aufmerksamkeit sollte verstärkt auf die großen Krankheiten – Malaria, Diarrhöe, Tuberkulose – gerichtet werden, die unter den armen Bevölkerungsgruppen grassieren. Ferner sollten Maßnahmen zur Eindämmung der Müttersterblichkeit und -morbidity, der AIDS-Pandemie, sowie der durch Rauchen und Umweltbelastungen verursachten Krankheiten ergriffen werden. Gesundheitsgefährdungen müssen auf lokaler wie auch nationaler Ebene bewertet werden, unter besonderer Berücksichtigung der spezifischen Risiken für Männer, Frauen und Kinder. Nach Einkommen, Alter, Geschlecht und Wohnort gegliederte Gesundheitsdaten sollten durch partizipative Forschung ergänzt werden, bei der die von den Armen genannten Bedürfnisse im Gesundheitsbereich identifiziert werden.

Darüber hinaus kann durch internationale Aktionen die Entwicklung globaler öffentlicher Güter im Gesundheitsbereich gefördert werden (z.B. durch eine Fokussierung auf armutsbedingte Krankheiten und die hier benötigten Impfstoffe).

Gebiets- und regionalspezifische Konzepte

Eine neue Generation gebiets- und regionalspezifischer Konzepte setzt bei den vielfältigen Dimensionen der Armut an.

Obwohl den integrierten Konzepten, die sich auf ein bestimmtes ländliches Gebiet beschränken, in der Vergangenheit häufig Ineffizienz nachgesagt wurde, sind sie in jüngster Zeit mit der politischen und wirtschaftlichen Liberalisierung in den Partnerländern wieder zu Ansehen gekommen. Wo die nachgeordneten Gebietskörperschaften über hinreichende Autonomie verfügen und die ländlichen Märkte liberalisiert sind, ist es möglich geworden, auf den hierarchischen institutionellen Rahmen zu verzichten, der zum Scheitern der früheren integrierten Programme der ländlichen Entwicklung beigetragen hatte. Hinter dem wieder erwachten Interesse an gebiets- und regionalspezifischen Konzepten steht auch das

Bestreben der EZ-Stellen, das Problem des multidimensionalen Charakters der Armut anzugehen und das Schwergewicht auf nachhaltige Lebensgrundlagen² zu legen, indem sie sektorübergreifende Aktivitäten verfolgen.

Die lokalen und regionalspezifischen Konzepte, in deren Mittelpunkt häufig die landwirtschaftliche Produktion steht (Ackerbau, Viehzucht, Fischerei, Forstwirtschaft, Ressourcenschonung), zielen vorrangig auf die Versorgung mit grundlegenden Dienstleistungen ab, z.B. in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Wasserversorgung und Infrastruktur (ländliche Straßen), sowie auf die Beschäftigung in nicht landwirtschaftlichen Kleinunternehmen. Dabei wird von ganzheitlichen Konzepten ausgegangen und zunächst die Vielzahl von Faktoren analysiert, die das Einkommen und das Wohlergehen der armen Bevölkerungsgruppen beeinflussen. Das setzt eine gute Kenntnis der sozialen, institutionellen und politischen Rahmenbedingungen voraus, die die Lebensgrundlagen der Armen bestimmen, einschließlich der Art der Beziehungen zwischen den Geschlechtern, sowie ferner das Zusammentragen von Informationen mit Hilfe partizipatorischer Konzepte. Viele Programme legen das Schwergewicht auf den Kapazitätsausbau sowohl auf der Ebene der örtlichen Gemeinwesen als auch der lokalen Verwaltung, wodurch zuweilen Spielraum für Verhandlungen auf partizipatorischer Basis geschaffen wird, bei denen die Armen und ihre Vertreter ihrer Stimme Gehör verschaffen können.

Sofern sie von den Partnerländern selbst in die Hand genommen werden und in finanzieller und institutioneller Hinsicht tragfähig sind, können diese neuen gebiets- bzw. regionalspezifischen Konzepte zur Schaffung eines der Armutsreduzierung auf lokalem Niveau förderlichen Umfelds beitragen. Aber solange diese Anstrengungen auf Regionen beschränkt sind, in denen die Projekte mit externen Mitteln finanziert werden, dürften sie nicht zur Lösung des stets gleichen Problems der Größenordnung und Nachhaltigkeit beitragen. Die Beziehungen zu den staatlichen Stellen und die Übereinstimmung mit den nationalen Prioritäten müssen sorgfältig geprüft werden, damit die in der Vergangenheit weit verbreitete Art von „Enklaven“-Entwicklung vermieden wird. Ob regional orientierte Aktivitäten der Armutsbekämpfung langfristig Erfolg haben, hängt denn auch letztlich von Reformen ab, die darauf abzielen, die nachgeordneten Gebietskörperschaften auf eine sichere und demokratische Grundlage zu stellen. Das wirft die allgemeinere Frage der Dezentralisierung auf, namentlich der Delegation von Verantwortung und Finanzierungs Kompetenzen für die Erbringung grundlegender Dienstleistungen und deren Relevanz unter dem Gesichtspunkt der Armutsbekämpfung.

Projekthilfe

Auf Dauer tragbare Projekte müssen in nationale Planungsrahmen oder sektorumfassende Konzepte eingebettet sein.

Die Projekthilfe wird seit langem als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt. Ihr Vorteil besteht darin, dass sie es ermöglicht, aus einer komplexen und verwirrenden Realität einen überschaubaren Problemkreis herauszuisolieren und zu ermitteln, welche Mittel zur Förderung der lokalen Entwicklung notwendig sind. Viele EZ-Stellen haben jedoch die Erfahrung gemacht, dass die Durchführung isolierter Projekte in bestimmten Partnerländern gravierenden Beschränkungen unterliegen kann. Wenn die Projekte nicht in den jeweiligen nationalen Planungsrahmen integriert sind, können sie die Struktur der gesamten Staatsausgaben durch die Schaffung spezieller Finanzierungs Kanäle verzerren und u.U. hohe Verwaltungskosten verursachen. Bei derartigen Einzelprojekten bedienen

Kasten 12 Gewährleistung einer armutsmindernden Orientierung bei Infrastrukturprojekten

Um zu gewährleisten, dass Projekte dem Ziel der Armutsbekämpfung dienen, sollten sie im Hinblick auf alle der nachstehenden Kriterien überprüft werden: angewandte Techniken, ausgewählte Gebiete, Prioritätenordnung und Organisation. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf Infrastrukturprojekte, bei denen der Zusammenhang mit der Armutsreduzierung vielleicht nicht ganz so offensichtlich ist wie bei Projekten im sozialen Bereich.

- **Angewandte Techniken:** Arbeitsintensive Methoden sind für die Armen häufig vorteilhafter als Konzepte, bei denen der Einsatz von Maschinen und Ausrüstungen im Vordergrund steht. Beim Straßenbau sind arbeitsintensive Methoden oft billiger und erlauben es, wichtige Kontakte zur lokalen Wirtschaft herzustellen. Dabei muss jedoch darauf geachtet werden, dass bei der Einstellung geschlechtsspezifische Differenzierungen vermieden werden und auch Frauen Zugang zu diesen Arbeitsplätzen erhalten.
- **Ausgewählte Gebiete:** Die Hilfe sollte vorrangig in Gebiete oder Regionen gelenkt werden, wo überwiegend Arme leben. So ist die Elektrifizierung ländlicher Regionen z.B. für die Armen nützlicher als die Elektrifizierung städtischer Gebiete, und Infrastrukturverbesserungen in Slums sind stärker armutsorientiert als allgemeine Stadtentwicklungsprojekte. Es sind jedoch Trade-offs zu berücksichtigen: Bei Entscheidungen über Kapitalinvestitionen und die Frage eines möglichst wirksamen Ressourceneinsatzes wird die Wahl vielleicht eher zu Gunsten von Infrastrukturprojekten ausfallen, die eine rasche und breit basierte Entwicklung stimulieren. Es kann z.B. ein starker Energiebedarf in einem aufstrebenden privaten Sektor bestehen, der das Potential zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Generierung von Steuereinnahmen besitzt, aber nicht in Regionen angesiedelt ist, wo die armen Bevölkerungsgruppen leben.
- **Prioritätenordnung:** Neben- und Zubringerstraßen haben für die Armen häufig eine größere Bedeutung als Hauptstraßen. Um zu den Märkten zu kommen, benötigen die Armen auf dem Lande in der Regel bessere Straßen und mehr Transportmöglichkeiten. Da die ländliche Bevölkerung meistens räumlich weit zerstreut ist, hat ein dichtes Netz von Nebenstraßen für sie eine größere Bedeutung als qualitativ bessere Überlandverbindungen, die auch für die Armen in den Städten nicht wirklich relevant sind. In gewissen Fällen kann die Finanzierung der laufenden Kosten für die Armen wichtiger sein als die Anfangsinvestitionen. Jedoch sind die EZ-Stellen häufig nicht in der Lage, ein Engagement der staatlichen Stellen bezüglich einer Übernahme der regelmäßigen Betriebs- und Instandhaltungskosten der Infrastrukturprojekte, die sie unterstützen, zu erhalten.
- **Organisation:** Bei der Unterstützung von Infrastrukturprojekten ist es wichtig, die lokalen Bedürfnisse und Prioritäten zu ermitteln und in Rechnung zu stellen. Zwar werden Infrastrukturverbesserungen häufig aus einer nationalen technischen Perspektive angegangen, doch wird weithin anerkannt, dass die Beteiligung armer Bevölkerungsgruppen das langfristige Funktionieren und die Nachhaltigkeit der Infrastruktur wesentlich beeinflusst. Indem die Meinung der armen Bevölkerungsgruppen über Infrastrukturprogramme berücksichtigt wird, kann auch deren armutsmindernder Effekt optimiert werden.

sich die Geber in der Konzipierungs- wie in der Umsetzungsphase häufig hierarchischer Verfahren, was nach Wegfall der externen Finanzhilfen die dauerhafte Tragfähigkeit der Projekte gefährden kann.

Aus diesen Gründen gehen die EZ-Stellen zunehmend zu Projektmodalitäten über, von denen sie sich nachhaltigere Ergebnisse und größere Effekte bei der Armutsreduzierung versprechen. Dabei liegt das Schwergewicht nunmehr auf der Konzipierung von Aktivitäten, die Teil eines umfassenderen Entwicklungsrahmens sind, wie z.B. landesweite oder sektorumfassende Ansätze. Nach und nach werden Projekte mit dem Ziel definiert, die Befähigung der Armen zur Selbsthilfe zu stärken, wobei der Übernahme von Eigenverantwortung, der Partizipation und Nachhaltigkeit besondere Bedeutung beigemessen wird. Solche Projekte zielen darauf ab, die lokalen Kapazitäten auszuweiten und die örtlichen Gemeinwesen zu befähigen, ihre Organisation und Mobilisierung selbst in die Hand zu nehmen. Sie ermutigen zudem die Beteiligten, bei der Planung und

Umsetzung der Aktivitäten sowie bei den Bemühungen um Schaffung der notwendigen Grundlagen für die finanzielle Tragfähigkeit größere Verantwortung zu übernehmen. Zwei wesentliche Voraussetzungen für den Erfolg dieser Projekte bestehen darin, dass sie einmal mit den institutionellen und kulturellen Rahmenbedingungen des jeweiligen Landes kompatibel sind und zum anderen auf Akzeptanz bei den lokalen und zentralstaatlichen Stellen sowie in der Zivilgesellschaft stoßen.

Als optimale Verfahrensweise für die Armutsbekämpfung empfehlen sich Projekte, die den vielfältigen Anliegen der Armen (z.B. Einkommen, Würde und Sicherheit) Rechnung tragen und gleichzeitig deren Fähigkeit und Kapazitäten zur Schaffung auf Dauer tragbarer Lebensbedingungen fördern und stärken. Das erfordert namentlich:

- die Armen und ihre Lebensverhältnisse zu identifizieren, indem Armutsbilanzen und Evaluierungen der Bedürfnisse der Empfänger durchgeführt werden;
- die Tatsache, dass die Armen selbst ihre Situation am besten kennen, sowie die von ihnen entwickelten Überlebensaktionen und -strategien durch ihre Einbindung in Projekte mit partizipativem Charakter zu nutzen;
- Genderfragen keine untergeordnete, sondern eine vorrangige Stellung in sämtlichen Phasen des Projektzyklus einzuräumen.

Armutorientierte Entwicklungszusammenarbeit und zielgerichtete Interventionen

Gezielte Interventionen dienen dazu, arme Bevölkerungsgruppen durch partizipative Ansätze, Hilfe zur Selbsthilfe und Stärkung der Eigeninitiative zu mobilisieren.

Um eine schwerpunktmäßige Orientierung der Projekte auf die Aktionen und Strategien der Armen (landlose Bauern, Slumbewohner, Haushalte mit weiblichem Familienvorstand) sicherzustellen, sollte die arme Bevölkerung als Zielgruppe anvisiert werden. Die EZ-Stellen vergeben eine solche zielgerichtete Hilfe in Form von Instrumenten wie integrierten Ernährungssicherungsprogrammen, Nahrung-für-Arbeit-Programmen, Sozialfonds und Kleinkrediten. Diese Interventionen auf mikroökonomischer Ebene sind dazu bestimmt, den armen Bevölkerungsgruppen dabei zu helfen, ihre Anfälligkeit gegenüber Risiken (ob diese nun struktureller Art, bedingt durch chronische Armut, oder vorübergehender Natur infolge kurzfristiger Schocks sind) zu verringern. Das Schwergewicht liegt dabei in der Regel auf der Mobilisierung auf lokaler Ebene, partizipatorischen Ansätzen, Hilfe zur Selbsthilfe und Stärkung der Eigeninitiative.

Bei den **Nahrung-für-Arbeit-Programmen** handelt es sich um zielgerichtete Interventionen, die in erster Linie den Armen gelten: Angesichts der nur geringen Vorteile, die diese Programme verschaffen, wecken sie im Allgemeinen nicht das Interesse der besser gestellten Bevölkerungsschichten. Was die Nachhaltigkeit ihrer Wirkung auf die Armut betrifft, so sind die bisherigen Ergebnisse gemischt.

Sozialfonds sind Zuschüsse der EZ-Stellen zur Finanzierung kleiner, von den armen Bevölkerungsgruppen selbst getragener Projekte. Um die Armen zur Übernahme größerer Eigenverantwortung zu veranlassen, werden sie aktiv in die Ermittlung der Entwicklungsprioritäten (vor allem in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Wasserversorgung), die Verwaltung der Projektmittel und die Instandhaltung der Ausrüstungen sowie die Weiterführung der Dienste nach Projektende einbezogen. Die Erfahrungen mit den Sozialfonds sind gemischt

– so bereitet nicht nur die langfristige Sicherstellung der Finanzierung Schwierigkeiten, sondern es gibt auch Probleme, wenn sie statt zur gezielten Armutsbekämpfung zur Förderung lokaler Ziele politischer Art eingesetzt werden. Es kann auch vorkommen, dass den zuvor vereinbarten budgetären Prioritäten in einem gegebenen Sektor keine Rechnung getragen wird (wenn z.B. die Errichtung neuer Gesundheitszentren finanziell unterstützt wird, die nicht mit den nationalen Programmen für den Gesundheitssektor übereinstimmen). Positiv sind die Erfahrungen dort, wo die Fondsmittel einem klaren Zweck dienen, das heißt Reduzierung der Armut, Konzentration auf lokale Aktivitäten bzw. Ergänzung staatlicher Aktivitäten unter Beachtung der festgesetzten Prioritäten.

Die **Kleinkreditprogramme** sind häufig dazu bestimmt, die Krisenanfälligkeit der armen Haushalte dadurch zu verringern, dass ihnen mehr Möglichkeiten zur Einkommensgenerierung eröffnet werden, ihre Produktivität gesteigert und die Befähigung der Frauen zur Übernahme von Eigenverantwortung gestärkt wird. Aber häufig erreichen die Kleinkreditprogramme gar nicht die in extremer Armut lebenden Menschen und reichen auch alleine kaum aus, das Einkommen der Armen so weit zu steigern, dass sie aus der Armut herauskommen. Ihre Wirkung ist größer, wenn sie mit Hilfen zur Entwicklung unternehmerischer und kommerzieller Kompetenzen, zur Ermittlung potentieller Absatzmärkte für lokal erzeugte Güter und Hilfen in Form von Ratschlägen für den Erwerb und die bestmögliche Nutzung von Land kombiniert werden. Initiativen, die den Armen den Zugang zu Finanzmitteln erleichtern sollen, müssen aber auch Genderproblemen Rechnung tragen. Das heißt, dass Bürgerschaftsprobleme gelöst werden müssen, wenn den Frauen z.B. aus juristischen oder kulturellen Gründen das Recht auf Bodenbesitztitel oder sonstige Vermögenswerte verweigert wird. Es bedeutet ferner auch, dass Informationen notwendig sind, um insbesondere die Frauen, die möglicherweise von den Empfängergruppen ausgeschlossen sind oder denen es an Zeit für die nötigen Formalitäten mangelt, darüber aufzuklären, wie sie Kredite erhalten und verwenden können. Die Wirkung von Kleinkreditprogrammen wird beschränkt bleiben, solange sie nicht von makroökonomischen Maßnahmen flankiert werden, die die Finanzmärkte stützen und die Entstehung lebensfähiger informeller Finanzinstitute auf breiter Basis fördern. In ländlichen Gebieten sind die meisten öffentlichen Kreditsysteme nicht für die armen Bevölkerungsgruppen konzipiert, und die privaten Kreditinstitute, die zunehmend an ihre Stelle treten, sehen in den Armen ein unzumutbares Kreditrisiko bzw. einen insgesamt unrentablen Markt. Daher müssen besondere Kreditstrategien zu Gunsten der Armen entwickelt werden.

Bei der Unterstützung von Kleinprojekten oder gezielten Interventionen müssen die EZ-Stellen sorgfältig darauf achten, dass die auf eine beschränkte Zahl von Armen gerichteten Initiativen durch die damit verbundene Publizität nicht die Aufmerksamkeit von gleichermaßen wichtigen indirekten Aktionen bzw. sektorumfassenden Programmen ablenken, die eine viel größere Zahl von Armen betreffen.

Technische Zusammenarbeit zur Kapazitätsentwicklung

Die technische Zusammenarbeit (TZ) bildet häufig ein wesentliches Element der vorstehend beschriebenen EZ-Instrumente. Ihr kommt bei der Definition von Armutsbekämpfungsstrategien und der Umsetzung längerfristiger armutsorientierter Programme eine gleichbleibend wesentliche Rolle zu. Gleich, ob im Rahmen eigenständiger Projekte oder in Verbindung mit finanzieller Zusammenarbeit zur

Unterstützung spezifischer Programme, Sektoren oder Projekte – die technische Zusammenarbeit zielt auf die Stärkung der institutionellen Kapazitäten und Humanressourcen in den Partnerländern ab. Durch Verbesserung der rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen, der Effizienz des Humankapitals und der Funktionsweise der Organisationen trägt sie auch ganz entscheidend dazu bei, den Wirkungsgrad der Entwicklungszusammenarbeit zu steigern.

Dem Kapazitätsaufbau sollte bei der Unterstützung der Anstrengungen der Partnerländer zur Ausarbeitung und Umsetzung von Armutsbekämpfungsstrategien oberste Priorität eingeräumt werden.

Dem Kapazitätsaufbau sollte bei der Unterstützung der Anstrengungen der Partnerländer zur Ausarbeitung und Umsetzung von Armutsbekämpfungsstrategien oberste Priorität eingeräumt werden. In vielen Partnerländern mangelt es an gut funktionierenden Institutionen und qualifizierten Humanressourcen im öffentlichen, privaten und nicht staatlichen Sektor, um in den umfassenden Bereichen der makroökonomischen Politik, der guten Staatsverwaltung und der sozialen Entwicklung, die eine so ausschlaggebende Rolle bei der Bekämpfung der Armut spielen, Reformprogramme voranzubringen und deren Nachhaltigkeit zu gewährleisten. Die EZ-Stellen können zur Stärkung der nationalen und lokalen Kapazitäten auf dem Gebiet der Politikkonzipierung, der Planung und Verwaltung von Sektorprogrammen sowie der Verbesserung der sozialen Dienstleistungen unter dem Gesichtspunkt der Qualität, der sozialen Gerechtigkeit, der Verfügbarkeit und Wirksamkeit beitragen. Zudem können TZ-Experten eine Mittlerrolle bei solchen Aktivitäten übernehmen, in die eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure eingebunden sind. Eine solche Katalysatorrolle ist im Kontext der Armutsbekämpfung, wo es zwangsläufig zu Interessenkonflikten zwischen verschiedenen Gesellschaftsgruppen kommt, von besonderer Bedeutung.

Bei den Initiativen zu Gunsten des Kapazitätsausbaus muss auch der in vielen armen Ländern rasch fortschreitenden AIDS-Pandemie Rechnung getragen werden. Diese Krankheit trifft effektiv die Armen am härtesten, denn sie dezimiert die Zahl der nationalen Verwaltungsexperten, die sich mit der Armutsbekämpfung befassen, entzieht den armen Haushalten ihre Lebensgrundlage durch den Tod des Ernährers und lässt die Zahl der Waisenhaushalte steigen. Wenn versucht werden soll, im Wege stärker partizipatorisch ausgerichteter Prozesse zu einem Konsens über die jeweilige Armutsbekämpfungsstrategie zu gelangen, so erfordert dies auch verbesserte Kapazitäten der Zivilgesellschaft für eine wirksamere Teilnahme an Politikformulierung und -umsetzung. Dazu müssen auch die Kapazitäten derjenigen Gruppen gestärkt werden, die die besonderen Interessen der Armen verteidigen, damit diese als Gesprächspartner auf politischer Ebene an Einfluss gewinnen.

Voraussetzung für eine langfristig wirksame Entwicklungszusammenarbeit ist die Anwendung einer ganzen Reihe erprobter Konzepte.

Im Kontext der lokalen Trägerschaft hängt der Erfolg der technischen Zusammenarbeit weitgehend von der Entschlossenheit der EZ-Stellen ab, Wirkungsgrad und Nachhaltigkeit der TZ-Programme mit Hilfe bewährter Konzepte zu verbessern³. So geht es vor allem darum:

- die Übernahme von Eigenverantwortung zum strategischen Ziel zu erklären, wobei dem langfristigen Kapazitätsausbau der Vorzug gegenüber kurzfristigen Ergebnisverbesserungen durch Schließung von Kompetenzlücken gegeben werden sollte;
- die TZ-Aktivitäten im Rahmen der Armutsbekämpfungsstrategien und Sektorprogramme des Partnerlands zu planen, statt punktuelle, angebotsbestimmte Vorschläge zu unterbreiten;
- Zielvorgaben zu definieren, bei denen nicht die notwendigen Inputs, sondern vielmehr die angestrebten Ergebnisse im Vordergrund stehen;

- den stärkeren Rückgriff auf vorhandene lokale Kompetenzen zu fördern und gegebenenfalls die spezifische Rolle internationaler Experten zu definieren;
- vorhandene Institutionen und Kapazitäten im öffentlichen wie im privaten Sektor zu nutzen, statt den Aufbau paralleler Strukturen zu fördern;
- partizipatorische Planungs- und Managementinstrumente einzusetzen und auf vorhandenen politischen Reformprozessen lokalen Ursprungs aufzubauen;
- die Kapazität des Partnerlands zur Aufbringung der Mittel für die Finanzierung der laufenden Kosten zu evaluieren und TZ-bedingte Ausgaben in den Staatshaushalt einzubeziehen.

Hohe Priorität sollte solchen Aktivitäten der technischen Zusammenarbeit eingeräumt werden, die voraussichtlich insofern eine große Wirkung haben werden, als sie den Armen den Zugang zu grundlegenden Sozialdiensten (Bildung, Gesundheit) sowie – namentlich Frauen und anderen sozialen Randgruppen, die in kleinbäuerlichen und sonstigen Mikro-Betrieben beschäftigt sind – den Zugang zu Krediten, Technologie und Beratung erleichtern. Dadurch, dass nunmehr eine stärkere Dezentralisierung privilegiert wird, fällt der technischen Zusammenarbeit eine neue Rolle zu, nämlich die Stärkung der nachgeordneten Gebietskörperschaften und Gemeinden sowie privater Institutionen, wie z.B. der lokalen Kreditinstitute und Berufsverbände. Zudem kommt der technischen Zusammenarbeit angesichts der künftigen Herausforderungen bei der Reduzierung der Armut eine ganz wesentliche Bedeutung im Hinblick auf die Stärkung einer guten Staatsverwaltung, die Förderung demokratischer Prozesse, den Schutz der Menschenrechte, die Achtung des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit sowie die Entwicklung der Märkte und des privaten Sektors zu.

Instrumente spezieller Art

Es folgt ein Überblick über den Einsatz der Instrumente der Schuldenerleichterung, der humanitären Hilfe und der Unterstützung der regionalen Zusammenarbeit, d.h. drei Bereiche, deren Anteil an den Budgets der EZ-Stellen an Bedeutung gewinnt und die in engem Zusammenhang mit den Strategien zur Armutsbekämpfung stehen.

Schuldenerleichterung

Schuldenerleichterungen sind ein fester Bestandteil der Anstrengungen der internationalen Völkergemeinschaft zur Armutsbekämpfung.

In den hoch verschuldeten armen Ländern (HIPC) beanspruchen die in Hartwährung geleisteten Schuldendienstzahlungen einen großen Teil der ohnehin schon knappen inländischen Ressourcen, die somit nicht für Investitionen in Bereichen wie Bildung und Gesundheit zur Verfügung stehen, denen eine zentrale Rolle bei der Armutsreduzierung zukommt. Daher gehören Schuldenerleichterungen untrennbar zu dem Beitrag, den die internationale Gemeinschaft zum Abbau der Armut leisten kann. Die entsprechenden Mechanismen reichen von einem vollständigen Schuldenerlass über den Schuldenerlass als Gegenleistung für Umweltschutz bis hin zur Umwandlung bilateraler Schulden in Subventionen für lokale Stiftungen, die Zuschüsse vergeben.

Im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative verpflichten sich die Regierungen der OECD-Länder zu einer umfassenderen und rascheren Schuldenerleichterung mit dem spezifischen Ziel, die dadurch frei werdenden Mittel für die Armutsreduzierung zu verwenden. Der Effekt, den diese beispiellosen Anstrengungen auf die Armutsminderung haben werden, hängt einerseits von den mit der HIPC-Initiative erzielten Fortschritten bei der Entwicklung und Umsetzung von Strategien zur Armutsbekämpfung sowie andererseits von der Bereitschaft der OECD-Länder ab, die erforderliche Finanzierung zu gewährleisten, ohne die übrigen EZ-Leistungen zu kürzen. Es sollten Überwachungssysteme eingerichtet werden, um die Staatsausgaben der Partnerländer zu prüfen und sicherzustellen, dass die durch die Schuldenerleichterung frei gewordenen Mittel effektiv dem Zweck der Armutsminderung dienen.

Sowohl die Geber- als auch die Schuldnerländer werden in Zukunft dafür sorgen müssen, dass die Schuld nicht erneut auf ein untragbares Niveau anwächst. In Ergänzung zu dem im Rahmen der HIPC-Initiative gewährten Schuldenerlass sollten die Entwicklungsstellen andere Möglichkeiten der Schuldenerleichterung untersuchen, wie z.B. die Umwandlung von Schuldtiteln in Programme zum Kapazitätsausbau in Gebieten, wo sie voraussichtlich einen stark armutsmindernden Effekt haben werden. Gleichzeitig darf aber der EZ-Bedarf derjenigen Länder nicht aus den Augen verloren werden, die dank einer umsichtigen Politik gravierende Schuldenprobleme vermeiden konnten.

Hilfe zur Konfliktverhütung und humanitäre Hilfe

Die Entwicklungszusammenarbeit sollte Armut und Ungleichheiten sowohl als Ursache als auch als Folge von Konflikten zu bekämpfen suchen.

Im Mittelpunkt der Entwicklungszusammenarbeit zur Konfliktverhütung bzw. Wiederherstellung des Friedens sollten die Probleme der Armut und sozialen Ungerechtigkeit stehen, da diese zugleich Ursache und Folge von Konflikten sind. Gleichzeitig sollte den Partnerländern eine langfristige Unterstützung zugesichert werden, um die Staatsverwaltung zu stärken und Institutionen und demokratische Mechanismen zu schaffen, mit deren Hilfe Spannungen gewaltlos beseitigt werden können. In akuten Notfällen, bei mit Waffengewalt ausgetragenen Konflikten bzw. bei Naturkatastrophen können im Rahmen der humanitären Hilfe rasche Aktionen oft großen Stils durchgeführt werden, die in erster Linie auf die Rettung von Menschenleben und die Linderung von Not und Elend abzielen.

Da arme Bevölkerungsgruppen in der Regel nicht über die Mittel zur Vermeidung von Krisen verfügen, ist eine Hilfe dieser Art schon an sich armutsorientiert. Sie kann aber auch negative Auswirkungen haben, indem sie Abhängigkeiten schafft und die Fähigkeit der betroffenen Gemeinwesen zur Problemlösung und Selbsthilfe beeinträchtigt. Empfehlenswerte Verfahrensweisen bei der Planung von Hilfe dieser Art würden darin bestehen:

- die langfristigen Bedürfnisse der Empfänger und die von den Armen selber aufgestellten Strategien zu berücksichtigen;
- routinemäßig Genderanalysen zu erstellen;
- die lokale Produktion und die lokale Erbringung von Dienstleistungen nicht dadurch zu gefährden, dass die lokalen Märkte mit Ernährungsgütern überschwemmt werden;
- die lokalen Kapazitäten so zu unterstützen, dass sie möglichst schnell die Leitung der Hilfsaktionen selbst übernehmen können⁴.

Eine der großen Herausforderungen bei der humanitären Hilfe besteht darin, Nothilfe- und Rehabilitierungsmaßnahmen in längerfristige Konzepte zur Förderung der Eigenständigkeit zu integrieren.

Unterstützung der regionalen Zusammenarbeit

Zur Ausarbeitung einer Länderstrategie bedarf es ebenso einer regionalen wie nationalen Sichtweise.

Die Formulierung einer Länderstrategie zur Armutsreduzierung setzt sowohl eine regionale als auch eine nationale Sichtweise voraus. In vielen Partnerländern sind – als Ausgleich für die Sachzwänge, die durch die Situation des jeweiligen Landes bedingt sind, wie z.B. beschränkter Marktumfang oder mangelnde Ressourcenausstattung – regionale Perspektiven und Lösungen erforderlich. Regionale Märkte bieten Chancen für ein stärkeres Wachstum durch verbesserte Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität und bilden folglich eine wichtige Voraussetzung, die die Integration in die Weltwirtschaft erleichtert. Regionale Zusammenarbeit kann die Koordinierung der wirtschaftlichen Reformmaßnahmen und die Harmonisierung der Regulierungsrahmen fördern, was in beiden Fällen wesentlich ist für die Ausweitung der Investitionsmöglichkeiten und die Stimulierung des Wachstums. Mittlerweile treten die Vorteile einer stärkeren regionalen Integration zunehmend zu Tage – in den neunziger Jahren expandierte der innerregionale Handel in Asien, Afrika und Lateinamerika stark und wies ein sehr viel rascheres Wachstum als der Handel mit den OECD-Ländern auf.

Die Überlebensstrategien der Armen sind zumeist regional angelegt; dazu gehört z.B. die Auswanderung eines oder mehrerer Mitglieder einer Familie in Nachbarländer, um dort nach besseren Einkommensmöglichkeiten zu suchen. Diese Wanderarbeiter stellen für ihre Familien eine wichtige Einkommensquelle dar, und sie bringen nach ihrer Rückkehr neue Ideen und Kompetenzen in ihre Heimat mit, die ihrerseits den Anstoß zu neuen einkommensschaffenden Tätigkeiten geben können.

Gleichzeitig müssen auch Lösungen für regionale Probleme gefunden werden, die sich auf die Armut auswirken. So werden z.B. die Arbeitsproduktivität und die Lebensverhältnisse der armen Familien durch die grenzüberschreitende Ausbreitung von Krankheiten wie AIDS oder durch die Degradation mehrerer Ländern gemeinsamer natürlicher Ressourcen, wie Flussbecken und Wassereinzugsgebiete, bzw. durch Bodenerosion oder Desertifikation beeinträchtigt.

Auch die EZ-Stellen sollten die regionalen Dimensionen der Armutsbekämpfung in ihre Länderstrategien einbeziehen. Sie sollten insbesondere Überlegungen darüber anstellen, wie die Armutsbekämpfungsstrategien der Partnerländer von regionalen Institutionen, Kapazitäten und Märkten profitieren könnten. Die in einigen Teilregionen bestehenden Elitezentren können zu einer Senkung der Ausbildungs- und Forschungskosten beitragen, da sie bedeutende Skalenvorteile ermöglichen. Solche Zentren und Expertennetzwerke können eine wichtige Rolle bei den von den Partnerländern selbst durchgeführten Armutsanalysen spielen, mit deren Hilfe besser über Strategien und Politikoptionen entschieden werden kann. Sie können ferner auch zur Ergebniskontrolle der Armutsbekämpfungsmaßnahmen beitragen und gleichzeitig die nationalen Kapazitäten zur Umsetzung der diesbezüglichen Strategien stärken.

Schlussbetrachtungen

Die Armutsbekämpfung sollte im Mittelpunkt des Politikdialogs und am Anfang der Planungs- und Umsetzungsverfahren der Entwicklungszusammenarbeit stehen.

Soweit in den Partnerländern die erforderliche politische Unterstützung gegeben ist, sollten bei einer armutsorientierten Entwicklungszusammenarbeit vor allem folgende Elemente in Rechnung gestellt werden:

- die Fähigkeit, die Problematik der Armut zu verstehen und sie auf sämtlichen Ebenen der Staatsverwaltung sowie in die Wirtschafts- und Sozialpolitik mit einzubeziehen, vor allem im Hinblick auf die Beziehungen zwischen den Geschlechtern und die sonstigen institutionellen Systeme, die für die Rechte der Bürger maßgeblich sind;
- die sektorspezifische Allokation der Ressourcen zu Gunsten der Armen, der Zugang der Armen zu staatlichen Dienstleistungen und die Qualität dieser Dienste. Dazu muss in den Staatshaushalten genügend Spielraum geschaffen werden, indem die nationalen Ressourcen und die durch Schuldenerleichterungen frei werdenden Mittel optimal eingesetzt werden;
- politisches Engagement sowie die Bereitschaft der Verwaltungsapparate, die vorgeschlagenen Reformen umzusetzen und die Reformergebnisse aufmerksam zu verfolgen.

Anmerkungen

1. Vgl. *DAC Strategies for Sustainable Development: Guidance for Development Co-operation Agencies* (2001).
2. Vgl. Kapitel 1 „Welche Maßnahmen sind zur Bekämpfung der Armut erforderlich?“, wo der Begriff „nachhaltige Lebensgrundlagen“ definiert wird.
3. Vgl. „DAC-Grundsätze für eine Neuorientierung der technischen Zusammenarbeit“, in *DAC-Grundsätze für wirksame Entwicklungshilfe*, OECD, Paris, 1992.
4. Vgl. *DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation* (1998) und *Helping Prevent Violent Conflict: Orientations for External Partners*.

4. Bemühungen um Politikkohärenz im Dienst der Armutsbekämpfung

Einführung

Von entscheidender Bedeutung sind die Koordination, Konsistenz und Kohärenz sämtlicher Politiken, die Einfluss auf die weltweite Armutssituation haben, ...

Wie die vorangegangenen Kapitel dieser *Leitlinien* verdeutlicht haben, müssen Maßnahmen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, um effektiv zu sein, mit dem Ziel der Armutsminderung in den Partnerländern voll im Einklang stehen und diesem einen zentralen Platz einräumen. Zumindest ebenso wichtig ist aber das Ausmaß der globalen Kohärenz zwischen den von den Regierungen der OECD-Länder ergriffenen Maßnahmen im Hinblick auf ihre Konsequenzen für die globale Armutsminderung.

Die Konzepte der Politikkohärenz, -konsistenz und -koordinierung sind eng miteinander verknüpft. Einige Definitionen zur besseren Unterscheidung sind in Kasten 13 enthalten.

Eine kohärente, an Zielen der Armutsbekämpfung orientierte Politikgestaltung ist eine schwierige Herausforderung, da bei den spezifischen Maßnahmen auf nationaler Ebene gewöhnlich Interessengruppen und staatliche Stellen ins Spiel kommen, die andere vorrangige Anliegen und Verantwortlichkeiten haben als die weltweite Armutsminderung. So kann es z.B. zwischen den Bemühungen einer Regierung, den Belangen bestimmter Gruppen oder Gemeinschaften gerecht zu werden, und ihrem Engagement zur Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern Konflikte geben. Die Politikkonsistenz wird tendenziell schwächer, wenn es um politisch sensible Bereiche und damit zusammenhängende Interessen geht, während größere Konsistenz dann gegeben ist, wenn in dem betreffenden Land in der Öffentlichkeit ein starker Rückhalt für Bemühungen um Armutsminderung und -beseitigung in den armen Ländern besteht.

... und die Harmonisierung dieser Maßnahmen mit anderen politischen Zielen, die auf eine starke politische Unterstützung in dem jeweiligen Land zählen können, stellt eine große Herausforderung dar, ...

Politikkoordinierung ist erforderlich, um Interessen- und Zielkonflikte zu lösen, die durch Abschottung zwischen den verschiedenen Bereichen von Politik und öffentlicher Verwaltung noch verstärkt werden. Mithin ist Politikkoordinierung sowohl ein politischer als auch ein administrativer Prozess. Die Entwicklungsstellen befinden sich politisch häufig in einer recht schwachen Position im Vergleich zu den meisten anderen staatlichen Stellen und gegenüber öffentlichen und privaten Interessen in den Bereichen Handel, Investition, Landwirtschaft sowie nationale Sicherheit. Eine Reihe von Entwicklungen spricht jedoch dafür, dass der Armutsbekämpfung im Verhältnis zu anderen nationalen Zielen heute mehr Gewicht eingeräumt wird und dieses Anliegen für einen größeren Kreis von politischen Entscheidungsträgern höhere Priorität gewinnt:

Kasten 13 Die Dimensionen der Politikkohärenz

Die Herausforderung, Kohärenz anzustreben, umfasst mehrere synchron anzugehende Dimensionen, wengleich vollständige Kohärenz zugegebenermaßen in der Praxis nie erreicht wird.

- *Politikkoordinierung* bedeutet die Einrichtung von Formen der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen an der Politikformulierung beteiligten institutionellen Strukturen und Managementsysteme.
- *Politikkonsistenz* bedeutet die Gewährleistung, dass die in einem Bereich verfolgten Politikmaßnahmen untereinander nicht widersprüchlich sind und Maßnahmen vermieden werden, die der Erreichung eines bestimmten Politikziels, in diesem Fall der internationalen Armutsreduzierung, zuwiderlaufen.
- *Politikkohärenz* geht noch weiter. Sie beinhaltet die systematische Förderung sich gegenseitig verstärkender Politikmaßnahmen zwischen den verschiedenen Aktionsbereichen der Ministerien und staatlichen Einrichtungen, um Synergieeffekte zu erzeugen, die der Realisierung des verfolgten Ziels dienen.

... wengleich die Armutsminderung zunehmend zu einer Priorität für Politiker und Entscheidungsträger wird, und dies aus mehreren Gründen, ...

- Auf internationaler Ebene haben führende Staatsmänner und Institutionen wie die G7/8, der IWF, die Weltbank, die OECD und die Vereinten Nationen Grundsatzerkärungen angenommen, die die Armutsreduzierung zu einem gemeinsamen Bezugsrahmen und zu einem gewichtigen Politikziel machen.
- Armut wird zunehmend als ein „globales öffentliches Übel“ erkannt, nicht allein aus moralischen Gründen, sondern auch, weil darin eine Ursache für Funktionsstörungen und chaotische Verhältnisse in der Welt gesehen wird, deren negative Konsequenzen in politischer Instabilität, Umweltzerstörung, Migrationsströmen usw. zum Ausdruck kommen.
- Die Erkenntnis, dass von den insgesamt 6 Milliarden Menschen der Erde nur noch 1 Milliarde im OECD-Raum leben, setzt sich immer mehr durch. Dieser Trend wird sich unter dem demographischen Druck weiter verstärken: 97% des für die kommenden zwanzig Jahre vorausgeschätzten Bevölkerungswachstums um 2 Milliarden Menschen werden auf die Entwicklungsländer entfallen. Daher hängt das globale Wohlergehen zunehmend von einer Lösung der Entwicklungsprobleme der armen Länder ab.

... was wiederum zur Erhöhung der Politikkohärenz beiträgt und somit enorme Auswirkungen auf die Armutsminderung haben könnte.

Eine Verbesserung der Politikkohärenz in den OECD-Ländern könnte für die Entwicklungsländer von entscheidender Bedeutung sein. Schätzungen der OECD- und Weltbank-Sekretariate deuten darauf hin, dass den Entwicklungsländern durch die von den OECD-Ländern erhobenen Zölle und die Subventionen für Agrar- und Industriegüter wahrscheinlich jährliche Verluste in einer Größenordnung entstehen, die ihren gesamten ODA-Einnahmen entspricht. Rechnet man die Auswirkungen der nichttarifären Handelshemmnisse, des Protektionismus im Dienstleistungshandel sowie anderer handelspolitischer Maßnahmen hinzu, die Transfer- und Transaktionskosten verursachen, so könnten die direkten Gesamtkosten, die aus den Schutzmaßnahmen der OECD-Länder für die Entwicklungsländer resultieren, mehr als dreimal so hoch sein wie der Gesamtbetrag der ODA-Mittel, und die langfristigen Effekte könnten sogar noch darüber hinausgehen. Allein die Kosten für die Umsetzung agrarpolitischer Maßnahmen belaufen sich für die OECD-Länder auf rd. 1 Mrd. \$ täglich, was nahezu dem Siebenfachen des Niveaus der ODA-Ausgaben der DAC-Mitgliedsländer entspricht.

Kasten 14 **Eine indikative Checkliste der zu berücksichtigenden Punkte für Politikkohärenz im Dienst der Armutsbekämpfung**

Im Jahr 2000 wurde vom Rat der OECD auf Ministerebene wie auch auf der DAC-Jahrestagung die Erstellung einer Checkliste der für die Politikkohärenz zu berücksichtigenden Punkte beschlossen, die den Mitgliedsländern als Bezugsrahmen für die Politikgestaltung dienen könnte. Diese Liste wurde in die vorliegenden Leitlinien eingefügt (vgl. Anhang). Sie deckt ein breites Spektrum an Bereichen ab, die Auswirkungen auf die Entwicklung haben. Die Checkliste hat eher indikativen als definitiven Charakter und zielt darauf ab, die Regierungen der Mitgliedsländer zur systematischen Integration von Entwicklungs- und Armutsfragen in alle relevanten Politikbereiche zu ermutigen. Sie wurde nach Konsultation zahlreicher entwicklungspolitischer Experten innerhalb der OECD ausgearbeitet. Sie ist als kompaktes, eigenständiges Referenzwerk gedacht, das von den verschiedenen Regierungsstellen in den Mitgliedsländern genutzt werden kann. Gleichzeitig soll die Liste als Grundlage und Orientierungshilfe für weitere Arbeiten zu Fragen der Politikkohärenz innerhalb der OECD selbst dienen.

Zur Erreichung der Entwicklungsziele der Millenniumserklärung ist es unerlässlich, dass die Mitglieder bei der Gewährleistung von Politikkohärenz weitere Fortschritte erzielen. In dem vom DAC angenommenen Strategiepapier *Das 21. Jahrhundert gestalten* heißt es, dass „wir nichts Geringeres anstreben sollten, als die Gewähr dafür, dass das gesamte Spektrum der von den Industriestaaten auf nationaler Ebene getroffenen relevanten Maßnahmen mit den Entwicklungszielen zu vereinbaren ist und diese nicht etwa untergräbt“.

Globalisierung und Politikkohärenz

Die Globalisierung hat zu zunehmender Interdependenz und Marktintegration geführt, ...

Die Politikkohärenz muss im weltweiten Kontext des Globalisierungsprozesses betrachtet werden. Mit der raschen Zunahme der grenzüberschreitenden Ströme von Personen, Waren, Dienstleistungen, Kapital, Technologien und Informationen formiert sich eine zunehmend integrierte globale Wirtschaft. Genau dies ist der Kern der Globalisierung, die dafür gesorgt hat, dass die Verknüpfungen und Interdependenzen in der Welt heute ausgeprägter sind als je zuvor. Durch diese zunehmende Öffnung und Integration der Weltwirtschaft entstehen Rahmenbedingungen, die eine massive Reduzierung der Armut in allen Teilen der Welt möglich machen könnten. Die Globalisierung schafft enormen Wohlstand und kann potentiell Vorteile für alle bringen. Das wird aber nur möglich sein, wenn die internationale Gemeinschaft und die Regierungen diesen Prozess mit zielorientierten Politikaktionen unterstützen.

... wobei der rapide wirtschaftliche und technologische Wandel gewaltige neue Wohlstandschancen schafft, ...

Die sich rasch wandelnden Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK) bewirken grundlegende Veränderungen an den Märkten, darunter auch den Finanzmärkten, und erfordern neue Formen der Arbeits-, Unternehmens- und Handelsorganisation, wenn die Vorteile der Globalisierung voll ausgeschöpft werden sollen. Gleichzeitig betrachten viele Menschen den derzeit zu beobachtenden raschen wirtschaftlichen und technologischen Wandel mit großer Sorge. Die Minister der OECD-Länder sind sich darüber einig, dass es wichtig ist, diesen Anliegen auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene Rechnung zu tragen.

Die Globalisierung eröffnet allen Ländern, Regionen, Gesellschaften und Bürgern neue Chancen und stellt sie vor neue Herausforderungen. Während die weltweiten Güter- und Dienstleistungsexporte seit Beginn der achtziger Jahre in

einem beispiellosen Ausmaß stetig gestiegen sind, haben die Entwicklungsländer (die 78% der Weltbevölkerung auf sich vereinen) hieran nur einen Anteil von 18%. Trotz ihres bevorzugten Marktzugangs ging der Anteil der am wenigsten entwickelten Länder (LDC, 11% der Weltbevölkerung) 1999 auf 0,5% zurück.

Die ärmsten Länder sind ohne besondere Maßnahmen zur Förderung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sowie zum Aufbau institutioneller Kapazitäten nicht in der Lage, bedeutende Vorteile aus den wachsenden Handelsmöglichkeiten zu ziehen. Ebenso sind die ärmeren Regionen und Bevölkerungsgruppen in allen Ländern in der zunehmend wettbewerbsorientierten Welt der wirtschaftlichen und technologischen Globalisierung benachteiligt.

... zugleich aber auch Besorgnis hervorruft, weshalb es jetzt vor allem darauf ankommt, dass die Armen aus der zunehmend wettbewerbsoffenen Weltwirtschaft Nutzen ziehen ...

Im Zusammenhang mit der Armutsbekämpfung besteht die wichtigste Herausforderung darin zu gewährleisten, dass die Entwicklungsländer und insbesondere die armen Menschen in diesen Ländern Vorteile aus der Globalisierung ziehen und in der Lage sind, sich diesem neuen Umfeld erfolgreich anzupassen. Im Hinblick darauf ist es von entscheidender Bedeutung, für die Einbindung und aktive Beteiligung der Entwicklungsländer in den internationalen Systemen und Kooperationsrahmen zu sorgen, die eine breite Palette von sozialen und wirtschaftlichen Politikmaßnahmen abdecken. Es geht darum, ihre Belange und Auffassungen stärker zu berücksichtigen und ihre Kapazität zu stärken, bei internationalen Verhandlungen über entwicklungspolitisch relevante Bereiche als gleichwertige Partner aufzutreten.

Die Hauptverantwortung für die Bewältigung dieser Herausforderung fällt den Regierungen der Entwicklungsländer zu. Größere Politikkohärenz zwischen den von den Regierungen der OECD-Länder ergriffenen Maßnahmen ist jedoch ein wesentliches Erfordernis, um die Entwicklungsländer in die Lage zu versetzen, die Chancen des Globalisierungsprozesses zu nutzen und die Armut zu reduzieren. Angesichts der Globalisierung sind die Regierungen der OECD-Länder mehr denn je gefordert, den allgemeinen Entwicklungszielen in allen Politikbereichen und bei allen Außenbeziehungen Rechnung zu tragen.

... dank einer entsprechend verstärkten Politikkohärenz zwischen den internationalen Organisationen und den Regierungen der Entwicklungs- wie der OECD-Länder.

In einer Welt, in der es keine klaren Trennungen zwischen nationalen und internationalen Angelegenheiten mehr gibt, reichen wirksame Programme der Entwicklungszusammenarbeit allein nicht aus, um die Armut hinreichend zu mindern. Die Entwicklungsziele müssen in die Arbeit sämtlicher Ministerien integriert werden, was nicht nur für die Entwicklungsländer, sondern auch die OECD-Länder gilt. Wie dies erreicht werden kann und welche einschlägigen Erfahrungen bereits gesammelt wurden, wird in den nachstehenden Abschnitten dargelegt. Die wichtigsten Bereiche, in denen es einer Verbesserung der Politikkohärenz bedarf, werden im letzten Abschnitt „Politikbereiche“ behandelt, in Kasten 16 zusammengefasst und detailliert in der indikativen Checkliste im Anhang aufgeführt.

Wie lässt sich die Politikkohärenz verstärken?

Es bedarf solider, auf konkreten Daten beruhender Politikanalysen der Armutszusammenhänge und -auswirkungen, ...

Eine Verbesserung der Politikkohärenz setzt Kenntnisse der Mechanismen voraus, über die sich verschiedene Politikmaßnahmen auf die Armut in den Entwicklungsländern auswirken. Mittlerweile sind hinreichend Belege vorhanden, die veranschaulichen, wie die in einer Reihe von Bereichen umgesetzte Politik der Armutsminderung im Wege stehen kann.

Die Rolle der einzelnen Politikmaßnahmen, ihre Auswirkungen auf die Armut und die Frage, auf welcher Ebene innerhalb des Staatsapparats Anpassungen mit dem Ziel einer Verbesserung der Politikkohärenz vorgenommen werden können, müssen sorgfältig analysiert werden, was wiederum angemessene Ressourcen für Politikanalysen voraussetzt. Die Ergebnisse sollten den politischen Entscheidungsträgern, die an der interministeriellen Koordinierung und internationalen Verhandlungen beteiligt sind, in Kurzberichten mitgeteilt werden. Die Kohärenz der Politik wird wohl nie perfekt sein, es gibt aber Bereiche, wo mit relativ geringen Mitteln viel erreicht werden kann.

... die als Basis für Politikkoordinierung und -verhandlungen, an denen auch die Zivilgesellschaft beteiligt ist, dienen können, ...

Politikkorrekturen mit dem Ziel größerer Kohärenz werden vermutlich Teil eines politischen Prozesses sein. Wichtig ist, dass die jeweiligen politischen Entscheidungsträger und Akteure über die notwendigen Kenntnisse verfügen, um ihre Argumentation zu untermauern. In dieser Hinsicht können Nichtregierungsorganisationen (NRO) wie auch die Medien eine wichtige Rolle spielen, indem sie die Öffentlichkeit aufklären, doch müssen ihre Informationen verlässlich sein und auf Fakten und soliden Analysen beruhen.

... wobei auch Genderfragen in den Prozess der Politikgestaltung einbezogen werden müssen ...

Die Ungleichheit der wirtschaftlichen Chancen von Männern und Frauen wird durch inkohärente Politikmaßnahmen oft verstärkt. So sind die am stärksten von der Öffnung einer Volkswirtschaft für die Globalisierung betroffenen Hersteller und Verbraucher vielfach Frauen. Ihre Situation in Bezug auf den Zugang zu den Ressourcen, Informationen wie auch Technologien, die für die Nutzung der von der Globalisierung gebotenen Chancen notwendig sind, ist ein ganz entscheidendes Kriterium. Aus diesem Grund sind Genderanalysen sowohl für die Gestaltung der Politik als auch für die Beurteilung der Politikeffekte von zentraler Bedeutung. Sie können auch zu einem besseren Verständnis der Armut und zur Entwicklung effektiver Maßnahmen und Initiativen beitragen. Die Einbeziehung einer Genderperspektive gleich zu Beginn des Prozesses der Politikgestaltung hilft sicherzustellen, dass positive Effekte verstärkt und negative Folgen vermieden oder abgeschwächt werden.

... und eine echte Teilnahme der Entwicklungsländer an den internationalen Diskussionsrunden unabdingbar ist, ...

Das Streben nach Politikkohärenz sollte die Regierungen der OECD-Länder dazu veranlassen, die Teilnahme von Entwicklungsländern an verschiedenen internationalen Foren, wie der Welthandelsorganisation, dem Forum für Finanzmarktstabilität sowie dem Nahrungsmittelhilfe-Übereinkommen zu fördern und zu unterstützen. So sollten nicht nur die offiziellen Sitzungen dieser Foren den Entwicklungsländern zur Teilnahme offen stehen, sondern auch die inoffiziellen Tagungen, die für den Ausgang der Verhandlungen von so entscheidender Bedeutung sind. Politikkohärenz setzt ebenfalls voraus, dass solche Beratungen, einschließlich der der internationalen Finanzinstitute, transparent und in verantwortungsvoller Weise geführt werden.

... wozu es der Unterstützung der DAC-Mitglieder bedarf, insbesondere für den Kapazitätsaufbau.

Die Kapazität der Entwicklungsländer, an Verhandlungen und an der Umsetzung von internationalen Übereinkommen teilzunehmen und daraus Vorteile zu ziehen, muss erheblich verstärkt werden. Mehrere DAC-Mitglieder bieten Programme zur Stärkung der Kapazitäten auf dem Gebiet des internationalen Handels an – einmal um Beamten eine bessere Verhandlungstechnik zu vermitteln, aber auch um den privaten Sektor zu befähigen, an den Weltmärkten zu konkurrieren. Eine erfolgreiche Steigerung der Exportkapazitäten der Entwicklungsländer könnte Unternehmen in den OECD-Ländern unter größeren Wettbewerbsdruck setzen. Die Politikkohärenz wird ernsthaft auf die Probe gestellt, wenn den Exporten aus Entwicklungsländern verfestigte protektionistische Interessen auf potentiellen Märkten entgegenstehen.

Bisherige Lehren aus den Erfahrungen von OECD-Ländern

Eine stärkere Politikkohärenz in den OECD-Ländern steigert die Effizienz ihrer Anstrengungen zur Armutsminderung und erhöht ihre Glaubwürdigkeit gegenüber den Partnerländern, ...

... vor allem, wenn die Signale von oben kommen ...

... und durch Konsultationen mit öffentlichen Organen und privaten Stakeholdern im Rahmen einer zentralen Koordinationsstelle sowie informeller Kontakte untermauert werden.

Dies geschieht von Seiten der OECD-Länder auf vielerlei Weise.

Die Regierungen mehrerer OECD-Länder bemühen sich seit langem, die Kohärenz ihrer Politiken im Hinblick auf die Armutsbekämpfung zu stärken. Ihre Erfahrungen lassen mehrere wichtige Schlussfolgerungen zu. Eine davon lautet, dass kohärente Politikmaßnahmen die Wirksamkeit der Bemühungen um Armutsminderung erheblich steigern. Kohärenz erhöht auch die Glaubwürdigkeit und Legitimität der Regierungen der OECD-Länder in den Augen ihrer Partner.

Gipfeltreffen, wie die Millenniumstagung der Vereinten Nationen und die G8-Jahrestreffen, haben gezeigt, wie wichtig es ist, dass die Botschaft über das Primat der Armutsbekämpfung von oben kommt. Ist dieses Primat klar artikuliert, so wird es wesentlich leichter, die Kanäle für die Konzipierung kohärenter Politikmaßnahmen zu stärken und den zentrifugalen Kräften sektoraler und Partikularinteressen zu widerstehen.

Politikkohärenz setzt effektive Konsultationen mit staatlichen Stellen und privaten Akteuren voraus. Es hat sich als nützlich erwiesen, eine mit entsprechenden Befugnissen ausgestattete Einheit für Politikkoordinierung einzurichten, möglichst auf hoher Ebene in der Exekutive, deren Aufgabe darin besteht, enge Verbindungen zwischen einer Vielzahl von Ministerien und staatlichen Stellen sowie zur Zivilgesellschaft herzustellen. Formelle Kontakte sind ein überaus wertvolles Instrument zur Stärkung der Kohärenz, ganz wesentlich ist aber auch die Schaffung einer geeigneten Organisationskultur zur Pflege informeller Kontakte.

Eine offizielle Erklärung, in der sich die Regierung klar zum Ziel der Armutsbekämpfung bekennt, trägt zu größerer Politikkohärenz bei. So hat das *Vereinigte Königreich* z.B. in den letzten Jahren zwei Weißbücher über die Beseitigung der weltweiten Armut veröffentlicht, in denen die Grundsätze für Partnerschaften und konsistente Politikmaßnahmen in einem breiten Spektrum von Politikbereichen klar und deutlich dargelegt wurden. Es wurden formale Verfahren eingerichtet, um innerhalb der Regierung die für die Politikkohärenz notwendigen Verbindungen zu gewährleisten. Außerdem wurde das Sekretariat für Internationale Entwicklung in den Kabinettsrang erhoben, wodurch die Armutsbekämpfung als ein nationales Ziel größeren Stellenwert erhielt (vgl. Kasten 15).

Die *Vereinigten Staaten* setzen zunehmend ressortübergreifende Sonderarbeitsgruppen ein, um die internationale Politik zu definieren und Fragen der Politikkohärenz und die jeweils bestehenden Trade-offs zu erörtern. In diesem Rahmen wird alles getan, um Konsensentscheidungen zu erzielen, die Entwicklungsbelangen Rechnung tragen. Hierfür gibt es vielfältige Beispiele. Zu nennen sind u.a. der Ausschuss für Internationale Wissenschaft, Ingenieurwesen und Technologie, der Politikempfehlungen für die Exekutive formuliert, die Sonderarbeitsgruppe für die am stärksten verschuldeten Länder (HIPC) unter Leitung des Finanzministeriums, die das Anliegen der Armutsminderung zu einem festen Bestandteil ihres HIPC-Mandats gemacht hat, und die *Enterprise for the Americas Foundation*, die Schuldtitel in lokale Entwicklungszuschüsse umwandelt und vom Finanz- und Außenministerium sowie USAID gemeinsam geleitet wird.

In den *Niederlanden* fallen alle Aspekte der Beziehungen zu den Entwicklungsländern in den Zuständigkeitsbereich des Außenministeriums. Ziel dieser organisatorischen Zusammenfassung ist es, zwischen allen Teilen der niederländischen Regierung Synergieeffekte hervorzurufen und so insgesamt für mehr Politik-

Kasten 15 Förderung der Politikkohärenz im Vereinigten Königreich

Das Vereinigte Königreich hat weitreichende Initiativen zur Förderung der Politikkohärenz ergriffen. Dazu gehören im Wesentlichen folgende Elemente:

- Die Regierung ist eine klare politische Verpflichtung eingegangen. Das *Department for International Development* (DFID) wurde als eigenständiges Ministerium eingerichtet und der Minister erhielt vollen Kabinettsrang. Nach ausführlichen Diskussionen zwischen den verschiedenen Ressorts wurde ein Weißbuch erarbeitet, dem Parlament vorgelegt und in großer Auflage veröffentlicht.
- Für die Förderung der Politikkohärenz sind Ressourcen bereit gestellt worden. Das DFID erhielt mehr Mittel, um Analysen über die Auswirkungen von Handels- und Investitionsfragen auf die Entwicklung durchzuführen und Diskussionsprozesse innerhalb der Regierung einleiten zu können. Außerdem hat das DFID Forschungsarbeiten über die Liberalisierung des Agrarhandels, die Ernährungssicherheit und die biologische Vielfalt in Auftrag gegeben.
- Die Koordinierungsmechanismen zwischen den verschiedenen Ministerien sind verstärkt worden. Auf Ministerebene wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe für Entwicklungsfragen zur Behandlung ressortübergreifender Fragen eingerichtet. Das DFID war in einer offiziellen Gruppe vertreten, die unter dem Vorsitz des Handels- und Industrieministeriums regelmäßig zusammentrat, um die Strategie des Vereinigten Königreichs bei multilateralen Handelsverhandlungen zu erörtern.
- Das DFID hat seine Beziehungen zu multilateralen Organisationen wie WTO, UNCTAD, ITC und Weltbank ausgebaut, die in Bereichen tätig sind, in denen es um Politikkohärenz geht.
- Das DFID hat die Entwicklungsländer beim Aufbau von Kapazitäten zur Vorbereitung auf internationale Verhandlungen und die Teilnahme hieran unterstützt, u.a. in den Bereichen Handel und Investitionen.

kohärenz und Effektivität zu sorgen. Die Abteilung für bilaterale Beziehungen integriert Fragen der Entwicklungszusammenarbeit in andere Aspekte der Außenpolitik und in die Handelsbeziehungen. Der Rat für europäische und internationale Angelegenheiten, ein vom Kabinett eingerichteter Ausschuss, ist mit der Überwachung der Politikkohärenz beauftragt.

Die *Schweiz* legt in ihren Nord-Süd-Leitlinien besonderes Gewicht auf die Notwendigkeit einer kohärenten Gestaltung der verschiedenen Politiken, die Auswirkungen auf die Entwicklungsländer haben. Die Leitlinien haben zu einem größeren Bewusstsein für Probleme der Politikkohärenz beigetragen. Durch formale Konsultationsverfahren, an denen sowohl die Fachabteilungen als auch die Ministerien teilnehmen, soll gewährleistet werden, dass Inkompatibilitäten aufgedeckt und soweit wie möglich beseitigt werden. Eine Konsultativkommission, die einen breiten Querschnitt der Zivilgesellschaft repräsentiert, berät die Regierung in Fragen der Entwicklungszusammenarbeit und ist gleichzeitig auch ein institutionelles Instrument zur Stärkung der Politikkohärenz. Die NRO und die politischen Organisationen werden regelmäßig konsultiert.

In *Deutschland* stellt eine entsprechende Verordnung sicher, dass alle neuen Gesetze vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) routinemäßig auf ihre Kohärenz mit der Entwicklungspolitik hin überprüft werden. Ferner verfügt das Ministerium über einen Sitz im Bundessicherheitsrat, um die Integration von Konfliktverhütung und -beilegung in die Entwicklungspolitik zu erleichtern. Die *kanadische* Behörde für internationale Entwicklung steht oft in direkten Konsultationen mit anderen Ministerien über Maßnahmen außerhalb der EZ-Politik im Zusammenhang mit Schuldenerleichterung, Präferenzimportzöllen und anderen Fragen. Die Regierung *Neuseelands* hat sich ausdrücklich verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die von ihr formulierten

Politikmaßnahmen konsistent und kohärent sind. *Schweden* hat eine parlamentarische Kommission zur Stärkung der Politikkohärenz in der Armutsbekämpfung im Zeitalter der Globalisierung eingesetzt. *Norwegen* erarbeitet derzeit einen Aktionsplan zur Bekämpfung der Armut, der auch Politikkohärenz mit einbezieht. Für *Finnland* sind Armutsminderung und kollektive Sicherheit Schwerpunkte in dem globalen Politikrahmen, der seine Beziehungen zu den Entwicklungsländern regelt.

Die *Europäische Union* wendet erhebliche personelle Ressourcen für ihre komplexen Entscheidungsstrukturen auf. Neben der Politikkoordinierung innerhalb der Europäischen Kommission muss die Europäische Union auch die Politiken der Europäischen Kommission mit denen der Regierungen ihrer Mitgliedsländer abstimmen. Sind erst einmal annehmbare gemeinsame Positionen erreicht, lassen sich auf dem Weg zu mehr Politikkohärenz leichter Fortschritte erzielen. Als Beispiel seien hier die Reformvorschläge im Hinblick auf eine Trennung der Ernährungssicherheitspolitik, einschließlich der Nahrungsmittelhilfe, vom Problem der angebotsorientierten Vernichtung von Lebensmittelüberschüssen genannt. Ein weiteres Beispiel ist die „Alles-außer-Waffen“-Initiative (*Everything-but-Arms initiative*), die darauf abzielt, die Importrestriktionen für die am wenigsten entwickelten Länder aufzuheben.

Die internationale Völkergemeinschaft betont, dass die Armutsbekämpfung nur dann erfolgreich sein kann, wenn auch die Frauen in die Konsultationen einbezogen werden, ...

Ein Grundprinzip der Politikkohärenz besteht darin, die Entscheidungsfindungsprozesse so zu erweitern, dass Frauen genau wie Männer, und insbesondere die Armen, ein volles Mitspracherecht bei der Definition dessen erhalten, was wichtig ist und welche Bedürfnisse als prioritär anzusehen sind. Die Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen in Beijing im Jahr 1995 kam überein, dass „die Regierungen und andere Akteure eine aktive und sichtbare Politik der konsequenten Einbeziehung einer geschlechtsbezogenen Perspektive in alle Politiken und Programmen fördern sollen“. Bei der Politikanalyse sollten die verschiedenen Möglichkeiten, die Frauen und Männern offen stehen, ihr respektives Potential wie auch die Auswirkungen berücksichtigt werden, die Entwicklungsaktivitäten auf Männer bzw. Frauen haben. Ein wichtiger Vorteil von Maßnahmen dieser Art besteht darin, dass eine Einbeziehung der Frauen die Armutsbekämpfung nur positiv beeinflussen kann, da sie auf diesem Gebiet, wie weiter oben dargelegt wurde, eine Schlüsselrolle spielen. Besondere Aufmerksamkeit muss den verschiedenen Faktoren gewidmet werden, die einer Teilnahme von Frauen an internationalen Verhandlungen und offiziellen Entscheidungsprozessen bisher entgegenstanden.

... die Ressourcenallokation nach Armutsminderungskriterien erfolgt ...

Bei der Auswahl von Partnerländern selektiv vorzugehen und EZ-Mittel dort einzusetzen, wo die größte Wirkung zu erwarten ist, kann im Hinblick auf mehr politische Kohärenz zwischen den Regierungen der OECD-Länder sehr nützlich sein. Kohärenz bezieht sich in diesem Zusammenhang auf die Verteilung von ODA-Ressourcen nach Kriterien, die in erster Linie mit Armutsminderung und nicht mit Zielen in anderen Bereichen wie Handel, Außenpolitik und nationale Sicherheit zusammenhängen.

... und der institutionelle Kapazitätsaufbau im Bereich des Handels ...

Der DAC hat seine Mitglieder dazu ermutigt, die Bemühungen um eine Stärkung der institutionellen Kapazität der Partnerländer bei internationalen Handelsverhandlungen zu unterstützen, und hat zu diesem Zweck einen Katalog empfehlenswerter Verfahren zusammengestellt. Diese sollen eine bessere Koordinierung der entsprechenden Bemühungen ermöglichen und gleichzeitig gewährleisten, dass der Kapazitätsaufbau nachfrageorientiert ist und von der einheimischen

Bevölkerung selbst getragen wird. Eine weitere Initiative zur Förderung der Koordinierung ist der Integrierte Rahmen für handelsbezogene technische Hilfe (*Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance*), eine Partnerschaft aus sechs multilateralen Stellen (WTO, Weltbank, IWF, UNDP, UNCTAD, ITC), deren Ziel darin besteht, die Unterstützung für die Integration von Handel sowie TZ-Aktivitäten und Kapazitätsaufbau in diesem Bereich in die nationalen Armutsbekämpfungsstrategien der am wenigsten entwickelten Länder zu koordinieren.

... sowie des
Schulden-
managements
gefördert wird.

Außerdem müssen Mechanismen eingerichtet werden, die dafür sorgen, dass bei internationalen Verhandlungen eine volle Mitwirkung der Partnerländer an der Formulierung und am Zustandekommen von Übereinkommen gewährleistet ist. Norwegen, Schweden und die Schweiz haben in den Bereichen Schuldenmanagement, Haushalt und Finanzkontrolle zum Kapazitätsaufbau beigetragen. Australien leistet technische Hilfe bei internationalen Handelsverhandlungen.

Politikbereiche

Die prioritären
Bereiche für Reformen der Politikkohärenz sind nachstehend aufgelistet und werden in diesem Kapitel Punkt für Punkt erläutert.

Die Kohärenz zwischen den von den OECD-Ländern in allen Politikbereichen ergriffenen Maßnahmen ist schon deshalb wesentlich, weil viele unterschiedliche Dimensionen der Nord-Süd-Beziehungen davon betroffen sind. Die Politikkohärenz kann die Armutsminderung auf vielerlei Art und Weise beeinflussen; aus praktischen Gründen und unter Berücksichtigung der Wahrscheinlichkeit der realisierbaren Veränderungen sind für diese *Leitlinien* nur die wichtigsten Bereiche ausgewählt worden. Diese prioritären Bereiche sind unter sechs thematischen Rubriken in Kasten 16 aufgeführt, und die einzelnen Themen werden im weiteren Verlauf des Kapitels in derselben Reihenfolge kurz erörtert¹.

Kasten 16 Bereiche der Politikkohärenz – eine kurzgefasste Liste

- **Internationaler Handel und ausländische Direktinvestitionen**
 - Internationales Handelssystem
 - Präferenzregelungen im Handel
 - Exportfinanzierung
 - Handel mit Dienstleistungen
 - Ausländische Direktinvestitionen
 - Technologietransfer (einschl. IuK)
- **Internationales Finanzsystem**
 - Reform des Finanzsektors
 - Portfolioinvestitionen
 - Schuldenerleichterung
- **Nahrungsmittel und Landwirtschaft**
 - Nahrungsmittelhandels- und Agrarpolitik
 - Nahrungsmittelhilfe und Ernährungssicherheit
 - Agrarforschung
- **Naturressourcen und ökologische Nachhaltigkeit**
 - Globale Umweltverschmutzung
 - Handel und Investitionen
 - Nutzung erneuerbarer natürlicher Ressourcen:
 - Fischwirtschaft
 - Forstwirtschaft
- **Soziale Fragen**
 - Arbeitsnormen
 - Zuwanderung
 - Globale öffentliche Gesundheit
 - Illegale Drogen
- **Governance-Fragen und Konfliktverhütung**
 - Demokratie und Menschenrechte
 - Corporate Governance
 - Konfliktverhütung und -beilegung
 - Waffenhandel

Internationaler Handel und ausländische Direktinvestitionen

Der internationale Handel ist ein wirkungsvolles Instrument zur Armutsbekämpfung. Die Effekte, die von einer Beseitigung oder einem Abbau der verbleibenden Importbeschränkungen auf das Volkseinkommen und den Lebensstandard der Entwicklungsländer ausgehen könnten, würden die in den letzten Jahren gewährten ODA-Leistungen weit in den Schatten stellen. Zwar sind bereits einige Reformen zur Liberalisierung des Handels durchgeführt worden, weitere Reformen sind jedoch möglich und notwendig, auch wenn sich diese politisch schwerer durchsetzen lassen, sobald grundlegende Politikziele wie Beschäftigung und Regionalentwicklung davon berührt werden. Die für eine Stärkung der Politikkohärenz wichtigsten Bereiche der Handels- und Investitionspolitik sind *a)* das globale internationale Handelssystem, *b)* Präferenzregelungen im Handel, *c)* der Handel mit Dienstleistungen, *d)* Exportfinanzierung, *e)* ausländische Direktinvestitionen und *f)* Technologietransfer. Die Agrarsubventionen und der Nahrungsmittelhandel werden weiter unten behandelt.

- a)* **Das internationale Handelssystem** umfasst eine Reihe von Regelungen, die insbesondere den Zugang für verarbeitete Produkte aus Entwicklungsländern auf den Märkten der OECD- und anderer Länder begrenzen. Obwohl die Zölle auf ein beispiellos niedriges Durchschnittsniveau gesenkt worden sind, gelten für Produkte, bei denen die Entwicklungsländer am wettbewerbsstärksten sind, noch immer *Spitzenzölle*. Die *Zolleskalation* – steigende Tarife mit zunehmendem Verarbeitungsgrad der Produkte – stellt eine andere Barriere dar, die Industriegüterexporte aus Entwicklungsländern behindert. Darüber hinaus bestehen weiterhin *nicht-tarifäre Handelshemmnisse*, wie Produktstandards und -regulierungen, Ursprungsregeln und Produktkennzeichnung, Diskriminierung durch Subventionen und damit verbundene Ausgleichszölle, Antidumping-Zölle und mangelnde Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen, einschließlich Lieferbindung bei Vergabe von EZ-Leistungen sowie Versandregelungen.
- b)* Die Kohärenz der Handelspolitik wird durch die den verschiedenen **Präferenzregelungen im Handel** innewohnende Inkohärenz erschwert, wobei diese Regelungen im Übrigen vorwiegend Ländern mit mittlerem Einkommen sowie Transformationsländern zugute kommen. Die Vorteile solcher Regelungen sind wegen der Ausklammerung sensibler Produkte in einigen Sektoren, in denen arme Länder die größten Chancen für eine Ausweitung und Diversifizierung ihrer Exporte haben, jedoch begrenzt, und sie können unilateral außer Kraft gesetzt werden, wenn die Importe aus einem beliebigen Land deutlich zunehmen. Außerdem sind die Regelungen oft zu komplex, um von schwachen Verwaltungen verstanden und angewendet werden zu können.
- c)* Die Politiken und Praktiken der **Exportfinanzierung** – einschließlich Bürgschaften – haben Auswirkungen auf Verschuldung, nachhaltige Entwicklung und Armutsreduzierung. Die Minister der OECD-Länder haben die Arbeitsgruppe für Exportkredite (ECG) damit beauftragt, die Maßnahmen zu verstärken, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Exportkredite mit internationalen Übereinkommen zur nachhaltigen Entwicklung im Einklang stehen und im Fall der hoch verschuldeten armen Länder (HIPC) nicht für unproduktive Zwecke verwendet werden. Ferner hat die ECG Maßnahmen zur Abschreckung von Bestechung in

Kreditvergabeverfahren und zur Verweigerung von Krediten in Fällen empfohlen, wo bei der Vergabe von Exportaufträgen Korruption im Spiel ist².

- d) **Der Handel mit Dienstleistungen** expandiert derzeit sehr viel rascher als der Warenhandel, was sich z.T. daraus erklärt, dass viele Dienstleistungen durch den technologischen Fortschritt erstmals international handelbar geworden sind. Das Allgemeine Abkommen über den Dienstleistungsverkehr (GATS) der WTO ist ein bedeutender Schritt zur Einrichtung eines auf festen Regeln basierenden multilateralen Systems für den Handel mit Dienstleistungen. Selbst wenn dieses Abkommen effektiv wenig zu einer Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen beigetragen hat, wurde damit doch ein Rahmen für künftige Verhandlungen in den einzelnen Dienstleistungssektoren geschaffen. Im Hinblick auf Kohärenz ist der Marktzugang in den OECD-Ländern ein wesentlicher Punkt, denn die von den OECD-Ländern im Rahmen des GATS eingegangenen Verpflichtungen lassen noch vieles offen, insbesondere im Bereich der Arbeitsdienstleistungen, wo die Entwicklungsländer gute Chancen haben.
- e) **Die ausländischen Direktinvestitionen** (ADI) in Entwicklungsländer sind in den vergangenen Jahren sehr rasch gestiegen. Dieser Anstieg kam vor allem einer kleinen Zahl aufstrebender Volkswirtschaften in Ostasien und Lateinamerika zugute³. Die Länder der unteren Einkommensgruppe besitzen nicht die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen, die Infrastruktur, die wirtschaftliche Dynamik und die Marktgröße wohlhabenderer Nationen, die sie zur Mobilisierung von ADI benötigen würden. Die ihnen zufließenden Investitionen gehen zum Großteil in Grundstoffindustrien, mit begrenzten oder sogar negativen Auswirkungen auf die politische und soziale Stabilität und die Armut. Die Entwicklungsländer müssen als gleichberechtigte Partner in alle Verhandlungsprozesse zu Gunsten eines internationalen Abkommens über Investitionsregeln, das einen besseren Zugang zur Entwicklungsfinanzierung gewährleisten könnte, einbezogen werden.
- f) **Der Technologietransfer** an Entwicklungsländer geht in der Regel mit den ADI einher, erfolgt aber auch auf anderem Wege. Das einschlägige WTO-Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum (TRIPS)⁴ regelt den Technologietransfer. Es wurde zu dem Zweck geschlossen, Investitionen in die Forschung und Entwicklung neuer Technologien zu stimulieren, wobei Armutsbekämpfung kein Anliegen war. Im Zusammenhang mit Patenten, die globale öffentliche Güter wie Lebensformen, biologische Vielfalt und lebensrettende Medikamente betreffen, sind Fragen der Politikkohärenz aufgeworfen worden (vgl. den Abschnitt „Soziale Anliegen“ weiter unten). Ein weiterer Punkt betrifft die *Informations- und Kommunikationstechnologien* (IuK), die den Entwicklungsländern große Chancen eröffnen könnten. Es besteht jedoch die Gefahr, dass die Dominanz der Industrieländer im IuK-Bereich die globalen wirtschaftlichen Ungleichgewichte u.U. noch verstärkt. Aus diesem Grund sind besondere Bildungs- und Ausbildungsanstrengungen sowie spezifische Aktionen zur Erleichterung des Zugangs zu Technologien, Infrastrukturen, Marktbedingungen, rechtlichen Rahmenwerken und erforderlichem Wissen unerlässlich.

Das internationale Finanzsystem

In den neunziger Jahren wurde ein erheblicher Anstieg der internationalen Kapitalströme in die Entwicklungsländer verzeichnet, so dass die privaten Gelder die ODA-Leistungen insgesamt bei weitem übertrafen. Zurückzuführen ist dieses Phänomen u.a. auf Faktoren wie Deregulierung, regionale Integration und moderne Informationstechnologie. Dies brachte zwar dringend benötigte Finanzmittel in die Entwicklungsländer, vor allem die größeren und fortgeschritteneren unter ihnen, führte andererseits aber auch zu einer größeren Volatilität der Finanzströme, Schuldenkrisen wie auch weiterreichenden Finanzkrisen. Kohärenzprobleme stellen sich in folgenden Bereichen: *a)* Reform des Finanzsektors, *b)* Portfolioinvestitionen und *c)* Schuldenerleichterung für arme Länder. Ausländische Direktinvestitionen und Exportfinanzierung wurden bereits weiter oben behandelt.

- a)* **Die Reform des Finanzsektors** ist sowohl aus nationaler als auch internationaler Sicht wichtig, um die Anreize für effiziente Investitionen und wirtschaftliches Wachstum zu verstärken und das Risiko von Finanzkrisen weitgehend zu reduzieren. Entscheidend ist dabei eine geordnete Abfolge der Reformen, und die entsprechenden Maßnahmen sollten sich auf Bankenaufsichtsbestimmungen, den Aufbau institutioneller Kapazitäten sowie eine bessere Koordinierung zwischen Wechselkurspolitik, Geldpolitik und Maßnahmen zur Kontrolle oder Besteuerung von Kapitalbewegungen erstrecken. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Entwicklungsländer in den internationalen Foren, in denen die Reformen der Finanzarchitektur diskutiert werden, angemessen vertreten sind.
- b)* Durch **Portfolioinvestitionen** fließt vor allem Entwicklungsländern der mittleren Einkommensgruppe mit zufriedenstellendem bis gutem Kreditrating wertvolles Kapital zu. Kurzfristige Kapitalflüsse sind jedoch eine Hauptursache von Instabilität, und während der jüngsten Finanzkrisen haben die dadurch ausgelösten Spannungen die Armut in vielen Teilen der Welt verstärkt. Damit zusammenhängende Probleme sind Kapitalflucht, Bankgeheimnis und Steueroasen. Politikkohärenz bedeutet, diese Risiken zu erkennen und angemessene Regulierungsmaßnahmen in die internationale Finanzmarktarchitektur und die Geldpolitik der Kapital importierenden und exportierenden Länder zu integrieren.
- c)* **Schuldenerleichterung** für die hoch verschuldeten armen Länder (HIPC) wird auf internationaler Ebene als eine Voraussetzung für die Armutsreduzierung anerkannt. Um wirksam zu sein, muss der Schuldenerlass eine Zusatzmaßnahme darstellen, wobei sowohl das Ausmaß zu berücksichtigen ist, in dem die Schuld ohne den Erlass bedient werden könnte und würde, als auch das Risiko einer Kürzung anderer ODA-Formen oder sonstiger Finanztransfers. Die Entschuldungsbeträge müssen hinreichend hoch sein, um die Schulden auf ein tragfähiges Niveau abzusenken und Investitionen zur Förderung des Wirtschaftswachstums sowie angemessene soziale und sonstige Ausgaben zu ermöglichen, die für die Armutsreduzierung von Bedeutung sind. Die Gläubiger müssen sich der Risiken und Verantwortlichkeiten bewusst sein, die mit der Kreditvergabe an arme Länder verbunden sind, und ihren Anteil an den für uneinbringliche Forderungen entstehenden Kosten übernehmen.

Nahrungsmittel und Landwirtschaft

Das auf dem Welternährungsgipfel vereinbarte Ziel, die Zahl der an Unterernährung leidenden Menschen in der ganzen Welt bis 2015 zu halbieren, erfordert eine Steigerung der Nahrungsmittelproduktion, insbesondere durch Kleinbauern in Entwicklungsländern, die Netto-Nahrungsmittelimporteure sind. Dies ist für eine Verbesserung der Ernährungssicherheit wie auch eine Stärkung der Einkommen armer Männer und Frauen von entscheidender Bedeutung. Kohärenzprobleme treten im Bereich Nahrungsmittel und Landwirtschaft in mehreren Feldern auf: a) Nahrungsmittelhandels- und Agrarpolitik, b) Nahrungsmittelhilfe und Ernährungssicherheit sowie c) Agrarforschung und Biotechnologie.

- a) **Die Nahrungsmittelhandels- und Agrarpolitik** spielt eine ganz entscheidende Rolle, weil es hier um politisch sensible Bereiche geht und weil sie direkten Einfluss auf die Situation armer Menschen ohne hinreichende Ernährungssicherheit hat. Besonders bedeutsam ist die Frage, welche Auswirkungen eine Reduzierung des inländischen Preisstützungsniveaus und ein Abbau der Exportsubventionen auf die Weltmarktpreise für Nahrungsmittel und mithin die Einfuhrkosten der zu Netto-Nahrungsmittelimporteuren zählenden Entwicklungsländer hätte. Die meisten dieser Länder sind stärker von Nahrungsmittelimporten abhängig geworden und zeigen sich gegenüber Preiserhöhungen zunehmend anfällig. Es ist also davon auszugehen, dass sie indirekt von den Agrarpolitiken der OECD-Länder betroffen werden. Andererseits würden höhere Nahrungsmittelpreise langfristig gesehen die eigene Nahrungsmittelproduktion dieser Länder stimulieren und ihre Abhängigkeit von Nahrungsmittelimporten reduzieren. Die Nahrungsmittelpreise könnten unter dem Einfluss von Produktionssteigerungen und vermehrten Exporten von Billigerzeugern sinken, was aber nicht die Gefahr ausschließt, dass sich arme Länder mit Nahrungsmitteldefiziten auf kurze Sicht ernsthaften Problemen der Ernährungssicherheit gegenübersehen.
- b) **Ernährungssicherheit und Nahrungsmittelhilfe** sind zwei Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit, in denen die Kohärenz der Politikmaßnahmen erheblich verstärkt wurde; von der Praxis einer bloßen Verwertung von Lebensmittelüberschüssen wurde zu flexibleren Formen der Nahrungsmittelhilfe übergegangen. Hierzu zählen mehr Möglichkeiten, Zuschüsse für Käufe auf lokalen oder regionalen Märkten zu erhalten, verstärkte Bemühungen, Störungen an diesen Märkten zu vermeiden, ein geeigneterer Produktmix und bessere Bedarfsprognosen. Dennoch bestehen einige Probleme fort, wie die Verwendung von Nahrungsmittelhilfe zur Stützung inländischer Agrarpreise, unzureichende Nahrungsmittelvorräte und finanzielle Ressourcen zur Gewährleistung der Ernährungssicherheit sowie Inkohärenz zwischen den Maßnahmen der großen Nahrungsmittelexporteure.
- c) **Die Agrarforschung** ist für die Entwicklung der Landwirtschaft und für die Ernährungssicherheit von grundlegender Bedeutung. Insbesondere die *Biotechnologie* könnte einen großen Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten, wenn sie in den Entwicklungsländern angewendet würde. Der Transfer dieser Technologie in arme Länder stellt indessen eine große Herausforderung dar, die verstärkte Politikkohärenz verlangt, und zwar aus zwei wesentlichen Gründen:

- die Forschung des privaten Sektors orientiert sich an der Marktnachfrage in reichen Ländern und nicht an den Bedürfnissen armer Menschen und Länder, für die besondere Maßnahmen zur Gewährleistung von Ernährungs- und Nahrungsmittelsicherheit notwendig sind;
- es gibt erhebliche Bedenken hinsichtlich der Nahrungsmittelsicherheit und der langfristigen ökologischen, gesundheitlichen und sozioökonomischen Folgen der Anwendung von Gentechnologie. Hier geht es um Fragen wie Produktkennzeichnung, Rückverfolgbarkeit und internationale Regulierungsmechanismen, die gewährleisten, dass neue Technologien angemessen auf potentielle Nebenwirkungen getestet werden⁵. Internationale Standards und Vereinbarungen über gegenseitige Anerkennung könnten dazu beitragen, das Aufkommen neuer Handelshemmnisse in diesem Bereich zu verhindern. Es kommt darauf an, die Entwicklungsländer beim Aufbau effektiver Kapazitäten im rechtlichen, administrativen und wissenschaftlichen Bereich zu unterstützen, um sie in die Lage zu versetzen, die gebotenen Chancen zu nutzen und die Gefahren der Gentechnologie unter Kontrolle zu halten.

Naturre Ressourcen und ökologische Nachhaltigkeit

Viele Politikfragen, die das Naturre Ressourcen- und Umweltmanagement betreffen, müssen in erster Linie von den Partnerländern selbst angegangen werden. Es gibt jedoch einige Probleme von regionaler oder globaler Tragweite, bei denen es auch um Fragen der Politikkohärenz geht. Hierzu zählen: *a)* globale Umweltverschmutzung, *b)* Auswirkungen von Handel und Investitionen sowie *c)* Nutzung erneuerbarer natürlicher Ressourcen.

- a)* **Die globale Umweltverschmutzung** trägt zur Klimaänderung und zum Abbau der Ozonschicht bei⁶. Als Folge davon werden die Armen in Entwicklungsländern noch größeren Härten ausgesetzt und noch anfälliger sein. Bisher entfiel der größte Teil der Schadstoffemissionen auf den OECD-Raum, die rasch wachsenden Entwicklungsländer sind aber dabei, hier aufzuholen. Das rasche Tempo der Klimaänderung gibt besonderen Anlass zu Besorgnis, da die Anpassungsfähigkeit der Gesellschaften und der Ökosysteme begrenzt ist. Die globale Umweltverschmutzung wirft für die Regierungen der OECD-Länder wichtige Kohärenzfragen auf, und zwar sowohl in Bezug auf etwaige unilaterale Maßnahmen, die zur Bekämpfung der globalen Erderwärmung und zur Wiederherstellung der Ozonschicht ergriffen werden können, als auch in Bezug auf die Position, die sie in den einschlägigen internationalen Foren einnehmen.
- b)* **Handel und Investitionen** verursachen an sich keine Armut oder Umweltzerstörung, sie können aber bestehende Verzerrungen oder Ungleichheiten bei der Ressourcenausstattung verstärken bzw. zu Tage fördern. Die Handelsregeln und -politiken, der Marktzugang wie auch die Produktmerkmale haben Einfluss auf die komplexen Beziehungen zwischen Naturre Ressourcenmanagement und Armutsbekämpfung. Handel und Investitionen erhöhen den Wert natürlicher Ressourcen und verstärken mithin die Anreize für ein effizientes und nachhaltiges Ressourcenmanagement. Wenn jedoch die Eigentumsrechte unklar definiert und die Bestimmungen betreffend die Nutzung natürlicher Ressourcen bzw. deren Einhaltung wenig zwingend sind, kann die mit einer Öffnung für den Handel einher-

gehende höhere Nachfrage nach Naturgütern die Übernutzung von Ressourcen noch verstärken. Ist der Zugang zu Naturressourcen sehr ungleich verteilt, können die aus dem Handel erwachsenden Vorteile Einkommensungleichheiten verschärfen und arme Menschen weiter ausgrenzen.

Mit ausländischen Direktinvestitionen kommen oft moderne Technologien und Produktionsmethoden ins Land, die wiederum zu Effizienzsteigerungen beim Ressourceneinsatz wie auch einer Verringerung von Verschmutzung und Abfall führen. Manchmal ist damit aber auch der Transfer umweltschädigender Produktions- und Extraktionsmethoden (Industrie-, Bergbau- und Erdölsektor) in Entwicklungsländer verbunden, der insbesondere für arme Menschen negative ökologische und gesundheitliche Effekte und soziale Nachteile mit sich bringt⁷. Ein ähnliches Problem stellt der Export gefährlicher Abfälle dar, der streng überwacht werden muss, um mit nachhaltiger Entwicklung kompatibel zu sein⁸.

c) Die beschleunigte **Nutzung erneuerbarer natürlicher Ressourcen** in Entwicklungsländern kann sich als unzumutbar erweisen und auch die wirtschaftlichen Interessen der OECD-Länder berühren. Die Fischerei- und die Forstwirtschaft sind zwei besonders deutliche Beispiele:

- *Fischressourcen* bilden häufig wichtige Verdienst-, Ernährungs- und Existenzgrundlagen in Küstenstaaten der Dritten Welt, insbesondere für die Bewohner kleiner Inselstaaten. Obwohl sie oft auf unterschiedliche Bestände abzielen, können industrielle Fischfangflotten aus dem Ausland das lokale Fangvolumen reduzieren. In einigen Fällen werden ausländische Flotten subventioniert und tragen somit nicht die vollen Kosten des Fischfangs, so dass sich die Gefahr einer Überfischung ergibt. Für in den Entwicklungsländern bestehende oder sich noch entwickelnde Fischverarbeitungsindustrien mit Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen kann dies nachteilige Auswirkungen haben, so dass erhebliches Potential für die Armutsreduzierung verloren gehen kann. Ein weiteres Problem ist hier die massive Transformation von Mangrovenwäldern in langfristig nicht überlebensfähige Garnelen-Zuchtanlagen in Asien und Lateinamerika. Politikkohärenz setzt in diesem Fall voraus, dass spezifische Evaluierungen durchgeführt und Maßnahmen ergriffen werden, um zu gewährleisten, dass bilaterale Abkommen über die Massenfischerei in den Gewässern von Entwicklungsländern wie auch die Garnelenzucht zu einer nachhaltigen Armutsreduzierung beitragen. Zugangsgebühren und Exporteinnahmen sollten für eine Verbesserung des Fischerei- und Küstenmanagements sowie für eine den Armen in den Küstengebieten zugute kommende Entwicklung eingesetzt werden.
- Die *Entwaldung* droht auf Grund der Nutzung natürlicher forstwirtschaftlicher Ressourcen zur Holzgewinnung immer weiter fortzuschreiten, insbesondere wenn es keine effektiven Bestimmungen betreffend Handel und Holzeinschlag gibt. In den ärmsten Ländern oder Regionen besteht eine andere wichtige Ursache der Entwaldung darin, dass die Armen, die keinen Zugang zu alternativen Energiequellen haben, Wälder roden, um Brennholz zu gewinnen. Viele wildlebende Tierarten sind durch Rodung, Jagd und weil sie für den Export eingefangen werden, vom Ausstreben bedroht.

Soziale Anliegen

Zur Armutsreduzierung bedarf es auch auf internationaler und nationaler Ebene kohärenter Sozialpolitiken. Die wichtigsten Probleme stellen sich in folgenden Bereichen: *a)* Arbeitsnormen, *b)* Zuwanderung, *c)* globale öffentliche Gesundheit sowie *d)* illegale Drogen.

- a)* International anerkannte **Kernarbeitsnormen** sind in den neuen Text der *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen* aufgenommen worden, die für im OECD-Raum ansässige Investoren und deren Niederlassungen in allen Teilen der Welt, darunter auch in den Entwicklungsländern, gelten. Die IAO hat in Zusammenarbeit mit WTO, UNCTAD, Weltbank, IWF und OECD eine „Agenda für menschenwürdige Arbeit“ angenommen, die Rechte bei der Arbeit und sozialen Dialog mit Beschäftigungspolitik und sozialem Schutz verbindet. Zur Beseitigung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit muss die Entwicklungszusammenarbeit Maßnahmen unterstützen, die gewährleisten, dass Kinder uneingeschränkten Zugang zu Schulbildung haben und die Eltern in der Lage sind, ohne deren Arbeit und Verdienst auszukommen⁹.
- b)* Während die OECD-Mitgliedstaaten arme Länder zur Öffnung ihrer Märkte ermutigen, verfolgen sie gleichzeitig restriktive **Zuwanderungspolitiken**, mit denen sie ihre eigenen Grenzen für alle, außer für hoch qualifizierte Fachkräfte, undurchlässig machen. Da sich solchen Personen in den Entwicklungsländern oft keine angemessenen Beschäftigungs- und Karrieremöglichkeiten bieten, tragen diese selektiven Einwanderungspolitiken zu einem „*brain drain*“ aus den Entwicklungsländern bei. Hier geht es um ein Problem, das in besonderem Maße Kohärenz erfordert. Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit, die darauf abzielen, mehr Beschäftigungsmöglichkeiten in den Partnerländern zu schaffen, könnten zur Lösung des Problems beitragen.
- c)* Im Bereich der **globalen öffentlichen Gesundheit** ist Kohärenz vor allem im Zusammenhang mit medizinischer Forschung und Arzneimittelpreisen ein Thema. Der Großteil der biomedizinischen Forschung wird in den OECD-Ländern durchgeführt, wo sie den Gesetzen des Marktes unterliegt und somit in erster Linie auf die dort vorherrschenden Krankheiten ausgerichtet ist. Einige dieser Krankheiten stellen auch für die Entwicklungsländer schwere gesundheitliche Probleme dar. Gleichwohl entfallen weniger als 10% der gesamten öffentlichen und privaten Aufwendungen für die medizinische Forschung auf Krankheiten bzw. Missstände, die für 90% der weltweiten Gesundheitsprobleme verantwortlich sind¹⁰. Von diesen Gesundheitsproblemen sind in erster Linie arme Länder und arme Menschen betroffen, die sich die bereits verfügbaren Arzneimittel, die ihr Leben retten oder zumindest verlängern könnten, nicht leisten können, wie dies z.B. für die HIV/AIDS-Medikamente der Fall ist. Das hat Diskussionen über den Umgang mit den Rechten an geistigem Eigentum in Fällen ausgelöst, in denen diese mit wichtigen sozialen Anliegen in Konflikt stehen. Das WTO-TRIPS-Übereinkommen fordert einen generellen Schutz dieser Rechte, sieht aber auch Ausnahmen für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor. Es sind einige wichtige Initiativen zur Bewältigung dieser Probleme eingeleitet worden – auch was Forschungs-

anreize und Arzneimittelkosten betrifft –, viele bedeutende Fragen sind bei der weiteren Entwicklung geeigneter internationaler Rahmenwerke jedoch noch zu lösen.

Schätzungen der WHO zufolge fordert das Rauchen jährlich weltweit 4 Millionen Todesopfer, und diese Zahl dürfte bis zum Jahr 2030 auf 10 Millionen steigen, wovon 70% auf die Entwicklungsländer entfallen werden. Für arme Länder bedeutet dies schreckliche Humankosten und wegen des Verlusts produktiver Kräfte und der Belastung der öffentlichen Gesundheitssysteme auch einen Schock für deren Wirtschaft. Die Regierungen der OECD-Länder könnten – wie sie dies in ihren eigenen Ländern tun – die Förderung von Politikmaßnahmen ins Auge fassen, die darauf abzielen, dem Tabakkonsum entgegenzuwirken und das Bewusstsein der Bevölkerung in den Entwicklungsländern für die durch das Rauchen bedingten Gesundheitsrisiken zu schärfen und zugleich der Tabakindustrie mehr soziale Verantwortung zuzuweisen.

- d) Zwischen **illegalen Drogen** und Armut besteht ein enger Zusammenhang. Die Landwirte züchten die zur Herstellung illegaler Drogen verwendeten Pflanzen oft nur, weil sie kaum wirkliche Alternativen haben. Maßnahmen, die allein darauf abzielen, den Drogenhandel zu verbieten und auszumerzen, können für arme ländliche Gemeinden existenzbedrohend sein. Langfristig werden sie nur dann Wirkung zeigen, wenn die Anpflanzer alternative zukunftsfähige Existenzgrundlagen finden. Illegale Drogen (und Bodenschätze wie Diamanten) haben sich zu bedeutenden Einnahmequellen für kriminelle Organisationen, Kriegsherren und Bürgerkriegsparteien entwickelt. Die Erlöse aus diesen illegalen Geschäften werden zunehmend für die Finanzierung bewaffneter Konflikte verwendet. Zwischen dem Kampf gegen den Drogenhandel und den Maßnahmen zur Förderung der Vermeidung und Beilegung bewaffneter Konflikte besteht demzufolge ein sehr enger Zusammenhang.

Governance-Fragen und Konfliktverhütung

Heute besteht generell Einvernehmen darüber, dass eine nachhaltige Armutsreduzierung eine verantwortungsvolle Regierungsführung, wirtschaftliche und politische Stabilität sowie Frieden voraussetzt. Die wichtigsten Kohärenzfragen in diesem Politikbereich betreffen *a)* Demokratie und Menschenrechte, *b)* Corporate Governance, *c)* Konfliktverhütung und -beilegung sowie *d)* Waffenhandel.

- a) Die Stärkung der politischen Teilnahme der Armen durch partizipative **Demokratie und Menschenrechte** ist für die Armutsreduzierung von zentraler Bedeutung. Wo die Regierungen der OECD-Länder der Armutsminderung Priorität einräumen und sich für die partizipative Demokratie wie auch die Achtung der Menschenrechte einsetzen, ist in der Regel Politikkohärenz gegeben. Andererseits kann es bei Maßnahmen, mit denen Unzulänglichkeiten in der Regierungsführung, fehlende Transparenz sowie Korruption in Partnerländern angegangen werden sollen, auf Grund unterschiedlicher politischer Sensibilitäten bzw. kommerzieller oder sonstiger außenpolitischer Erwägungen zu einem gewissen Kohärenzmangel kommen.

- b) Die politischen Entscheidungsträger sind sich zunehmend der Bedeutung von **Corporate-Governance-Fragen** und der äußerst nachteiligen Folgen der Korruption bewusst. Es bestehen aber noch weit größere Möglichkeiten für eine verstärkte Zusammenarbeit bei der Gestaltung kohärenter Politikmaßnahmen zwischen den verschiedenen Akteuren im OECD-Raum, die sich mit der Großkorruption im internationalen Geschäftsverkehr, der Kleinkorruption, unter der besonders die Armen zu leiden haben, der Wettbewerbspolitik, dem schädlichen Steuerwettbewerb und der Geldwäsche befassen¹¹.
- c) Armutsreduzierung ist eng mit **Konfliktverhütung und -beilegung** verbunden. Der Mangel an Chancen oder Qualifikationen, eine Beschäftigung zu finden, die Unmöglichkeit, die Schulgebühren aufzubringen, die Nahrungsmittel- und Wasserknappheit wie auch der mangelnde Zugang zur Gesundheitsversorgung sind allesamt Faktoren, die arme Männer und Jugendliche dazu veranlassen können, sich bewaffneten Gruppen anzuschließen. Probleme der Politikkohärenz können auftreten, wenn die Ursachen für den Ausbruch oder das Fortbestehen von Konflikten mit kommerziellen, außenpolitischen oder nationalen Sicherheitsinteressen der OECD-Länder in Verbindung stehen. Alles zu tun, um Konflikte zu verhindern und friedlich zu lösen, auch durch Unterstützung der Vereinten Nationen und ihrer Friedenstruppen, ist ein wesentliches Element der Politikkohärenz im Dienste der Armutsbekämpfung.
- d) In den neunziger Jahren hat der internationale **Waffenhandel** deutlich zugenommen – insbesondere mit kleinen und leichten Waffen sowie Landminen –, was zur Folge hatte, dass die Zahl der armen und körperlich behinderten Frauen, Männer und Kinder massiv gestiegen ist. Schätzungen zufolge belaufen sich die Geschäfte im Waffenhandel auf jährlich rd. 10 Mrd. \$, und der Großteil der Lieferungen kommt aus etwa einem Dutzend Länder. Die Eindämmung dieses Handels zählt zu den großen Herausforderungen für die Politikkohärenz der OECD-Länder.

Anmerkungen

1. Eine umfassendere, wenn auch nicht erschöpfende, und lediglich indikative Liste der für die Politikkohärenz relevanten Bereiche findet sich in der im Anhang beigefügten Checkliste, die als kompaktes, eigenständiges Dokument konzipiert ist. Da sich diese Liste an ein breiteres Publikum richtet als die *Leitlinien*, ist sie anders strukturiert und betrifft auch in den übrigen Teilen dieser *Leitlinien* behandelte Fragen der Entwicklungszusammenarbeit.
2. Vgl. Erklärung der Arbeitsgruppe für Exportkredite (*ECG Action Statement*) von Dezember 2000 zu dem auf OECD-Ebene beschlossenen Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr.
3. 90% der ADI entfallen auf 23 solcher Länder. Unter diesen vereinten China und Brasilien allein 50% der 1998 verzeichneten ADI-Ströme in die Entwicklungsländer auf sich und zehn Länder der mittleren Einkommensgruppe 70%.
4. Handelsbezogene Rechte an geistigem Eigentum.
5. Das *Cartagena-Protokoll über die biologische Sicherheit als Anhang zum Übereinkommen über biologische Vielfalt*, das im Jahr 2000 in Montreal, Kanada, angenommen wurde, tritt nach der Ratifizierung in Kraft.
6. 1996 kam der Zwischenstaatliche Ausschuss über Klimaänderungen (IPCC) zu der Schlussfolgerung, dass „die Abwägung der Erkenntnisse einen erkennbaren menschlichen Einfluss auf das globale Klima nahe legt“. Spätere Forschungsarbeiten haben diese Schlussfolgerung bestätigt. Vgl. den Dritten IPCC-Sachstandsbericht *Climate Change 2001: The Scientific Basis*, Shanghai 2001 (www.metu.gov.uk/sec5/CR_div/ipcc/wg1/WGI-SPM.pdf).
7. *Foreign Direct Investment and the Environment*, OECD, Paris, 1999.
8. Dieser wird im Rahmen des Baseler Übereinkommens über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (1989) geregelt. Ähnliche Probleme sind im Zusammenhang mit aus EZ-Mitteln finanzierten Pestiziden aufgetaucht, die eine Gesundheitsgefährdung für die Nutzer darstellen und Umweltverschmutzung verursachen. Vgl. *Guidelines for Aid Agencies on Pest and Pesticide Management*, OECD/DAC *Guidelines on Aid and Environment*, Nr. 6, 1995.
9. Vgl. *Declaration and Decisions on International Investment and Multinational Enterprises: Basic Texts*, OECD, Paris, November 2000; *International Trade and Core Labour Standards*, OECD, Paris, 2000; *IAO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit* (1998), *IAO-Übereinkommen über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit* (1999).
10. *The 10/90 Report on Health Research 2000*, Global Forum for Health Research, WHO, <http://www.globalforumhealth.org>.
11. Unter dem Dach der OECD tritt die Arbeitsgruppe Finanzielle Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche (FATF) zusammen, die zwar kein OECD-Organ ist, von ihr jedoch logistische Unterstützung erhält. Diese Gruppe hat bei der internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Geldwäsche große Fortschritte erzielt.

Anhang: Indikative Checkliste für Politikkohärenz im Dienst der Armutsbekämpfung

„Die Politikkohärenz innerhalb der OECD-Länder muss auch deshalb verstärkt werden, damit die Entwicklungsländer in der Lage sind, die Chancen der Globalisierung voll zu nutzen; die OECD wird als Hilfe für die Mitgliedsländer eine Prüfliste mit den für die Politikkohärenz zu berücksichtigenden Punkten erstellen. Darüber hinaus wird die OECD ihre analytischen Arbeiten über die Verflechtungen zwischen Handelsliberalisierung, Wirtschaftswachstum und Armutsminderung vertiefen.“ Die Globalisierung gestalten, Communiqué der Tagung des Rats der OECD auf Ministerebene, OECD, Paris, 27. Juni 2000.

Warum sollten sich die Kohärenzbemühungen vorrangig am Ziel der Armutsbekämpfung orientieren?

Das Konzept der Politikkohärenz in allen Bereichen hat bei den hochrangigen Diskussionen der OECD-Länder im Laufe der Jahre zunehmende Unterstützung gefunden. Die Regierungen haben vielfältige und oft miteinander konkurrierende Prioritäten. Armutsbekämpfung wird bei den Entscheidungen der OECD-Mitgliedsländer nicht immer den Vorrang vor anderen Prioritäten haben, mittlerweile besteht aber zweifellos eine größere Bereitschaft, diesem Ziel einen hohen Stellenwert einzuräumen. Weitreichende politische Akzeptanz und Unterstützung des Ziels der Armutsreduzierung wurde in jüngster Zeit auf sehr hoher Ebene – bei der OECD, den G8-Gipfeln, der Weltbank, dem IWF und den Vereinten Nationen – zum Ausdruck gebracht.

Warum sollte Armutsbekämpfung und nicht irgendein anderes allgemeines Politikziel im Mittelpunkt der Kohärenzbemühungen stehen? Nicht weniger als 1,2 Milliarden Menschen – ein Fünftel der Weltbevölkerung und ein Viertel aller Menschen in den Entwicklungsländern – leben in extremer Armut, d.h. von weniger als 1 Dollar pro Tag. Nahezu drei Milliarden Menschen – die Hälfte der Weltbevölkerung – haben ein tägliches Einkommen von weniger als 2 Dollar. Die Politikverantwortlichen der OECD-Länder – darunter die Staats- und Regierungschefs der G8 und die Minister der OECD-Länder – haben die Armut als „globales öffentliches Übel“ anerkannt, nicht allein aus wirtschaftlichen und humanitären Gründen, sondern auch, weil darin eine Ursache für Funktionsstörungen und chaotische Verhältnisse in den Entwicklungsländern und der Welt allgemein gesehen wird. Politische Instabilität, Umweltzerstörung, destabilisierende Migrationsströme und ähnliche Phänomene, die daraus resultieren, gefährden die Interessen der OECD-Mitgliedsländer. Diese Erkenntnis ist zunehmend ins Bewusstsein gedrungen. Die Internationalen Entwicklungsziele*, darunter die Halbierung des Anteils der in extremer Armut lebenden Menschen bis 2015, sind vom IWF, der Weltbank und den Vereinten Nationen wie auch den Staats- und Regierungschefs der G8 als gemeinsamer Bezugsrahmen angenommen worden.

Globalisierungsgegner innerhalb und außerhalb des OECD-Raums sehen in der Armut neben vielen anderen Aspekten die deutlichste Ausdrucksform der ungleichen Effekte der Globalisierung. Auch viele Verfechter der Globalisierung, die sich sehr wohl der Tatsache bewusst sind, dass es im Prozess des raschen wirtschaftlichen Wandels auf globaler Ebene sowohl „Gewinner“ als auch „Verlierer“ gibt, verkennen nicht, dass dieser Prozess die ärmsten Länder und große Teile der Bevölkerung in den Entwicklungsländern der mittleren Einkommensgruppe marginalisieren kann, wenn ein asymmetrisches Wirtschaftswachstum Einkommensungleichheiten nach sich zieht. Solche Effekte, die die Globalisierung und ihre mannigfachen Vorteile in Frage stellen, sind aber nicht unvermeidlich.

* Vgl. Liste der Entwicklungsziele des Millenniumsgipfels auf S. 20.

Kasten 17 Die Dimensionen der Politikkohärenz

Die Herausforderung, Kohärenz anzustreben, umfasst mehrere synchron anzugehende Dimensionen, wengleich vollständige Kohärenz zugegebenermaßen in der Praxis nie erreicht wird.

- *Politikkoordinierung* bedeutet die Einrichtung von Formen der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen an der Politikformulierung beteiligten institutionellen Strukturen und Managementsysteme.
- *Politikkonsistenz* bedeutet die Gewährleistung, dass die in einem Bereich verfolgten Politikmaßnahmen untereinander nicht widersprüchlich sind und Maßnahmen vermieden werden, die der Erreichung eines bestimmten Politikziels, in diesem Fall der internationalen Armutsreduzierung, zuwiderlaufen.
- *Politikkohärenz* geht noch weiter. Sie beinhaltet die systematische Förderung sich gegenseitig verstärkender Politikmaßnahmen zwischen den verschiedenen Aktionsbereichen der Ministerien und staatlichen Einrichtungen, um Synergieeffekte zu erzeugen, die der Realisierung des verfolgten Ziels dienen.

Politikkohärenz ist daher unerlässlich, um zu gewährleisten, dass die Globalisierung allen zugute kommt. Kohärente Politikmaßnahmen können die Asymmetrien überwinden helfen, die sich in den Globalisierungsprozess einschleichen und häufig eine Folge *mangelnder* Politikkohärenz sowohl in den Industrie- als auch in den Entwicklungsländern sind. Auf Grund der enormen Vorteile, die die Globalisierung im Hinblick auf Wachstum und wirtschaftliche Integration eröffnet, ist sie kein Hindernis, sondern ein positives Element im Kampf gegen die Armut. Indem die Industriestaaten Politikkohärenz im Dienst der Armutsbekämpfung zu einem Kernziel erklären, vertiefen sie das Vertrauen in und die Unterstützung für die Globalisierung als einen Prozess, der den Wohlstand überall in der Welt erhöht.

Warum eine Checkliste?

Ein breites Spektrum von Maßnahmen der Industrieländer hat direkte Auswirkungen auf die Armut in den Entwicklungsländern. Sind sie kohärent, können sie die Armut mindern helfen. Es versteht sich von selbst, dass kohärente Maßnahmen effektiver sind als inkohärente, jedoch ist dieses Ziel keineswegs leicht zu erreichen. Bei den spezifischen Maßnahmen auf nationaler Ebene kommen meistens Interessengruppen und staatliche Stellen ins Spiel, die andere vorrangige Ziele haben als die Armutsminderung. So kann es zwischen den Bemühungen einer Regierung, bestimmten nationalen Belangen gerecht zu werden, und ihrem Engagement zur Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern Konflikte geben. Außerdem haben die Entwicklungsstellen häufig einen schwachen Stand gegenüber anderen staatlichen Stellen sowie öffentlichen und privaten Interessen in Bereichen wie Handel, Investitionen, Landwirtschaft und nationale Sicherheit, wo sich Kohärenzbemühungen als besonders effektiv erweisen können.

Die meisten Regierungen haben Kohärenz in der Politikformulierung der einzelnen Ministerien und Fachressorts nicht systematisch gefördert. Solange sie keine verbindlichen Anweisungen von der Zentralregierung erhalten und solange sie für die Kohärenz der erzielten Ergebnisse nicht verantwortlich gemacht werden, neigen Staatsbedienstete und Institutionen dazu, ihr jeweiliges Territorium zu schützen. In den letzten Jahren hat hier jedoch ein Prozess des Wandels eingesetzt. In immer mehr Bereichen werden sich die politischen Entscheidungsträger in den Industrieländern der Tatsache bewusst, dass sie ihre Regierungen in wichtigen Politikfragen nicht angemessen beraten oder an internationalen Diskussionen und Verhandlungen teilnehmen können, ohne den Auswirkungen ihrer Politiken auf die Entwicklungsländer und deren Reaktionen, darunter auch der Ärmsten, Rechnung zu tragen. Eine dynamische NRO-Bewegung, die der Regierung und der Öffentlichkeit die Konsequenzen von Politikmaßnahmen für die armen Länder vor Augen führt, spielt hier ebenfalls eine wichtige Rolle. Vor diesem Hintergrund sehen es die verschiedenen mit Politik befassten Instanzen nunmehr verstärkt als gemeinsame Aufgabe an, die Auswirkungen von Politikmaßnahmen auf die Armutsreduzierung zu berücksichtigen.

Zur Evaluierung der Politikkohärenz müssen Kriterien wie auch Kenntnisse über die Wirkungsmechanismen zwischen bestimmten Politikmaßnahmen und globaler Armut vorhanden sein. Dies erfordert eine sorgfältige Analyse der Rolle der jeweiligen Maßnahme, ihrer Auswirkungen auf die Armut sowie der Frage, wo innerhalb der Regierung angesetzt werden könnte, um mehr Kohärenz zu erreichen. Für eine derartige Analyse sind angemessene Ressourcen in den Entwicklungsstellen wie auch anderen staatlichen Stellen notwendig. Die Ergebnisse sollten in die Kurzberichte integriert werden, die den politischen Entscheidungsträgern bei interministeriellen Beratungen oder internationalen Verhandlungen vorgelegt werden.

Die entsprechenden, im Interesse größerer Kohärenz vorzunehmenden Politikanpassungen – einige, wenn auch nicht alle, werden wohl ohne weiteres realisierbar sein, wenn die Dinge erst einmal in Bewegung kommen und eine Reihe von Inkohärenzen aufgedeckt sind - werden sich wahrscheinlich aus einem politischen Prozess ergeben. Ob diese Anpassungen nun einfach sind oder nicht, die Hauptaufgabe besteht in jedem Fall darin, ihre Notwendigkeit überzeugend darzulegen. Das erfordert eine solide Analyse und ernsthafte Bemühungen, um den Politikverantwortlichen und den beteiligten Akteuren die notwendigen Kenntnisse zu vermitteln und dafür zu sorgen, dass die Medien und die Zivilgesellschaft über verlässliche und fundierte Informationen verfügen, die bei der Aufklärung und Erziehung der Öffentlichkeit eine entscheidende Rolle spielen.

Maßnahmen zur Gewährleistung von Politikkohärenz

Politikkohärenz setzt voraus:

- klare politische Orientierungen von Seiten der führenden Politiker des jeweiligen Landes und ein effektives Management der Zentralregierung;
- klare Definition der Ziele durch die amtlichen Stellen;
- effektive Konsultationen und enge Verbindungen zwischen öffentlichen Einrichtungen, privaten Interessengruppen und Zivilgesellschaft, einschließlich der NRO. Die EZ-Stellen haben wahrscheinlich bessere Beziehungen zu einer Vielzahl wichtiger NRO (auch in den Entwicklungsländern) als andere staatliche Stellen. Davon können sie andere Ressorts wie Finanzministerien, Handelsministerien usw. profitieren lassen;
- die Entwicklung institutioneller Kapazitäten auf staatlicher Ebene, um zu analysieren, was Kohärenz in bestimmten, konkreten Politikfeldern bedeutet, und um im Rahmen effektiver Kooperationsmechanismen innerhalb der Regierung auf dieses Ziel hinzuarbeiten;
- einen Status für die Entwicklungsstellen, der sie in diesen institutionellen Mechanismen zu gleichrangigen Partnern macht;
- mehr Aufmerksamkeit von Seiten der Entwicklungsstellen für Verbindungen zu multilateralen Organisationen, mit Einwilligung der staatlichen Stellen und Ministerien, die normalerweise mit diesen Organisationen zusammenarbeiten.

Eine indikative Checkliste – ein den Regierungen zur Verfügung stehendes Instrument zur Unterstützung ihrer Bemühungen um Förderung der Politikkohärenz im Dienst der Armutsbekämpfung

Mit dieser Checkliste sollen die Regierungen der OECD-Mitgliedsländer ermutigt und dabei unterstützt werden, die Kapazitäten und Systeme einzurichten, die in ihren Entscheidungsfindungsprozessen Politikkohärenz im Dienst der Armutsbekämpfung gewährleisten können. Es handelt sich dabei lediglich

Zu berücksichtigende Maßnahmen für eine Stärkung der Politikkohärenz im Dienst der Armutsbekämpfung: eine indikative Checkliste

A. Organisatorische und verfahrenstechnische Maßnahmen

- Formelle Verpflichtung auf die Entwicklungsziele der VN-Millenniumserklärung mit:
 - einem klaren offiziellen Bekenntnis zum Ziel der Armutsbekämpfung und dessen prioritärem Charakter;
 - öffentlichen Kampagnen zur Aufklärung über die Bedeutung einer globalen Armutsbekämpfung.
- Ausstattung der staatlichen Stellen mit Analysekapazitäten, die es ermöglichen, die Zusammenhänge zwischen ihren jeweiligen Aktionsfeldern und Armutsreduzierung zu evaluieren und prioritäre Anliegen zu identifizieren, und:
 - Verknüpfung dieser Kapazitäten und Prioritäten mit den Entwicklungszielen der Millenniumserklärung;
 - Gewährleistung der Einbeziehung einer Genderanalyse in alle relevanten Politikstudien.
- Einrichtung interministerieller/ressortübergreifender Strukturen zur genauen Untersuchung von Maßnahmen und Entscheidungen im Hinblick auf die Ziele der Armutsreduzierung, unter Leitung einer Behörde und/oder „Kerngruppe“, die in der Lage ist, effektive Ergebnisse zu erzielen. Derartige Strukturen könnten umfassen:
 - Verfahren für den Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Regierungsstellen;
 - Berichterstattungssysteme, die dafür sorgen, dass Kohärenzversäumnisse innerhalb der Regierung und vor Ort den Politikverantwortlichen zur Kenntnis gebracht und daraufhin Korrekturmaßnahmen ergriffen werden;
 - Schulung und Sensibilisierung für Fragen der Armutsbekämpfung in allen staatlichen Bereichen sowie Anpassung verschiedener Politikmaßnahmen zur Unterstützung dieses Prozesses;
 - geeignete, regelmäßige Kontakte mit dem privaten Sektor und der Zivilgesellschaft im Hinblick auf deren Mitwirkung.

B. Indikative Liste der zu untersuchenden Sachfragen

- Zielsetzungen für internationale Verhandlungen in den Bereichen Handel, Landwirtschaft, Finanzen, Umwelt, Migration, Arbeitsnormen, Governance, Konflikte und damit zusammenhängende Politikbereiche im Hinblick auf eine Stärkung der Politikkohärenz im Dienst der Armutsbekämpfung.
- Volle Teilnahme der armen Länder an allen internationalen Verhandlungen, die für die Armutsbekämpfung von Bedeutung sind.
- Handelspolitische Maßnahmen (z.B. Antidumping, Ausgleichszölle und Schutzklauseln, Präferenzregelungen, Exportfinanzierung und -regeln) sowie deren Kompatibilität mit den Zielen der Armutsreduzierung.
- Zolltarife und ihre Kompatibilität mit den Zielen der Armutsreduzierung (z.B. Zolleskalation und Spitzenzölle, die Importe aus armen Ländern benachteiligen).
- Mögliche Konsequenzen nationaler Subventionsprogramme mit internationalen Auswirkungen für die Politikkohärenz (z.B. in den Bereichen Energie, Landwirtschaft und Fischerei).
- Ursprungsregeln in Zollbestimmungen und -verfahren im Blick auf deren Anpassung an die Globalisierung der Produktion.
- Vorschriften betreffend nationale Standards, unter besonderer Beachtung des Markzugangs für Importe aus armen Ländern und Regionen, gemäß den Grundsätzen der Produktsicherheit und öffentlichen Gesundheit, unter Anwendung des Vorsorgeprinzips auf der Basis einer wissenschaftlichen Risikobeurteilung, frei vom Einfluss protektionistischer Bestrebungen.
- Internationale finanzpolitische Maßnahmen mit dem Ziel, ein armutsminderndes Wachstum und armutsreduzierende Investitionen zu fördern und gleichzeitig das Risiko von Volatilität und Finanzkrisen mit schwerwiegenden Folgen für die Armen zu minimieren.
- Entschuldungsmaßnahmen zur Absenkung der Schulden der armen Länder auf ein tragfähiges Niveau, damit hinreichende Ressourcen zur Finanzierung von Armutsbekämpfungsmaßnahmen zur Verfügung stehen, sowie Einbeziehung der Gläubiger in eine angemessene Risikoteilung.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

- Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau in Entwicklungsländern, die so weit wie möglich auf die ärmsten Länder konzentriert und verstärkt mit Programmen anderer Länder und internationaler Organisationen koordiniert werden müssen. Besondere Aufmerksamkeit gebührt der Kohärenz und Effizienz der von verschiedenen nationalen Behörden und Ministerien erarbeiteten Programme.
- Finanzielle, technische und politische Beiträge zur Förderung des Einsatzes von *Informations- und Kommunikationstechnologien* (IuK) in armen Ländern.
- Nationale Budgets für medizinische Forschung und Entwicklungszusammenarbeit mit dem Ziel, die Forschung über endemische Krankheiten in den armen Ländern in Zusammenarbeit mit anderen Staaten und dem privaten Sektor so zu intensivieren, dass sie der Einrichtung und Finanzierung internationaler Programme Vorschub leistet, die auf die Versorgung armer Menschen mit wirksamen Arzneimitteln abgestellt sind.
- Probleme der Politikkohärenz im Zusammenhang mit dem TRIPS-Abkommen (z.B. Patente, die globale öffentliche Güter betreffen, wie Lebensformen, biologische Vielfalt und lebensrettende Medikamente, einheimische Kenntnisse und Innovationen, geographische Hoheitsgebiete).
- Maßnahmen im Bereich der Nahrungsmittelhilfe und Hungerbekämpfung mit dem Ziel einer besseren internationalen Koordinierung der Programme unter besonderer Berücksichtigung der Effekte von Anpassungen im Zuge der Liberalisierung des Agrarhandels auf die Armutsbekämpfung.
- Integration von Elementen der Armutsminderung und Konfliktverhütung in Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Waffenhandels, zusammen mit der Formulierung entsprechender Leitlinien.
- Politiken im Zusammenhang mit Konflikten und Sicherheitsfragen in armen Ländern zwecks besserer Koordinierung und Verringerung der Kohärenzdefizite bei den Reaktionen der Industrieländer.
- Maßnahmen zur Verstärkung der Kapazitäten für den Aufbau effizienter, demokratischer und transparenter Governance-Strukturen und die Bekämpfung der Korruption in Ländern der niedrigen Einkommensgruppe.
- Kohärenz und Angemessenheit der Corporate-Governance-Politik (z.B. in Bezug auf Korruption im internationalen Geschäftsverkehr, Drogenhandel, Steueroasen, Geldwäsche sowie Wettbewerbsregulierung).

um Empfehlungen und Orientierungshilfen; denn die Regierungen der einzelnen OECD-Mitgliedsländer, die Systeme zur Förderung der Politikkohärenz einrichten möchten, werden hierbei wohl auf ganz unterschiedliche Art und Weise vorgehen.

Die Checkliste setzt sich aus zwei Teilen zusammen. Im ersten verfahrenstechnischen Teil werden Schritte zur Einführung eines Kohärenzsystems vorgeschlagen. Hier spielt Flexibilität eine entscheidende Rolle. Das politische Umfeld und die Prioritäten können sich rasch wandeln, und ein effektives System sollte in der Lage sein, sich diesen Veränderungen anzupassen, ohne dass es ständiger Revisionen des Systems selbst bedarf. Der zweite Teil der Checkliste enthält eine Reihe indikativer strategischer Sachfragen, die bei der systematischen Überprüfung der Politik beachtet werden müssen. Diese Punkte bedürfen wahrscheinlich einer konstanten Überarbeitung und Aktualisierung. Politikfragen sind häufig zeitgebunden. Die Kohärenzprobleme von morgen werden nicht unbedingt die gleichen sein wie heute, selbst wenn die Armutszureduzierung das zentrale Element bleibt. Außerdem ist dieser Teil der Checkliste nicht erschöpfend und bewusst auf eine einzige übersichtliche Seite begrenzt. Die einzelnen Regierungen können und werden wohl auch weitere, vielfach unterschiedliche Prüfelemente hinzufügen.

Kasten 18 Bereiche der Politikkohärenz – eine erweiterte Liste

1. Internationaler Handel mit Waren und Dienstleistungen; ausländische Direktinvestitionen (ADI); damit zusammenhängende Bereiche

Internationale Verhandlungsgegenstände
 Zölle
 Nichttarifäre Handelshemmnisse
 Standards für Produkte und Dienstleistungen
 Regulier. des Waren- und Dienstleistungshandels
 Öffentl. Beschaffungswesen; liefergebund. Hilfe
 Ursprungsregeln
 Subventionen und Ausgleichszölle
 Präferenzhandelsbestimmungen
 Antidumping-Regime
 Rechte an geistigem Eigentum (IPR)
 Internationale Investitionsabkommen
 Offizielle Exportkredite und Kreditbürgschaften
 (einschl. Misch- und Agrarkredite)
 Kapazitätsaufbau
 Corporate Governance
 Wettbewerbspolitik
 Optimierung der Vorteile von ADI in armen Ländern
 Steueroasen und schädlicher Steuerwettbewerb
 Fragen betreffend den Technologietransfer
 Herstellung von und Handel mit Generika und ihre
 Verfügbarkeit für die Armen (z.T. IPR-bezogen)
 IuK: Probleme der „digitalen Kluft“

2. Nahrungsmittel und Landwirtschaft

Agrarpolitische Maßnahmen
 Agrarhandel
 Ernährungssicherheit
 Nahrungsmittelhilfe
 Hunger
 Agrarforschung, einschl. der Biotechnologie
 Gentechnisch veränderte Organismen (GMO)
 sowie der Handel mit diesen Produkten

3. Naturressourcen und ökologische Nachhaltigkeit

Globale Umwelt (z.B. Klimaänderungen, Ozonschicht,
 biologische Vielfalt)
 Regionale, subregionale Umwelt (z.B. saurer Regen
 Meeresverschmutzung)
 Lokale Umwelt unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit
 und öffentlichen Gesundheit (z.B. Luft-, Wasser-,
 Bodenverschmutzung)
 Nachhaltige Bewirtschaftung erneuerbarer Ressourcen
 (z.B. in der Fischwirtschaft, Forstwirtschaft)
 Nutzung nicht erneuerb. Ressourcen und Minimierung
 nachteiliger ökologischer und sozialer Auswirkungen
 Effekte von Handel und Investitionen auf die Umwelt

4. Governance-Fragen

Demokratie und Menschenrechte
 Transparenz
 Bürgernähe der öffentlichen Institutionen
 Korruptionsbekämpfung
 Aufbau und Professionalität des öffentlichen Dienstes
 Arbeitsrecht

5. Konflikt- und Sicherheitsfragen

Konfliktverhütung und -beilegung
 Waffenhandel

6. Soziale Fragen

Bildung und Ausbildung
 Soziales Sicherheitsnetz
 Öffentliche Gesundheitssysteme
 Migration
 Fragen der öffentlichen Gesundheit,
 z.B. Tropenkrankheiten., Tabak

7. Allgemeine Wirtschafts- und Finanzfragen

Makroökonomische Politik
 Aufsichtsrechtliche Bestimmungen
 Internationale Finanzarchitektur
 Geldwäsche

5. Institutionelle Reform und Entwicklung im Dienst von Armutsbekämpfung, Partnerschaft und Politikkohärenz

Einführung

Zur systematischen Berücksichtigung der Imperative der Armutsbekämpfung, der partnerschaftlichen Zusammenarbeit und der Politikkohärenz bedarf es großer Veränderungen innerhalb der EZ-Stellen, die sich auf Organisationsysteme, Strukturen, Anreizsysteme und institutionelle Werte erstrecken müssen.

Zur effizienten Bekämpfung der Armut ist es erforderlich, die Armutsbekämpfung systematisch in die gesamte Politik und Funktionsweise der EZ-Stellen zu integrieren (*mainstreaming*), partnerschaftlich zusammenzuarbeiten und die Politik der verschiedenen Regierungen der DAC-Mitgliedstaaten kohärenter zu gestalten¹. Damit stehen die EZ-Stellen vor entscheidenden Herausforderungen, die sie nur dann erfolgreich bewältigen können, wenn sie erhebliche Umstellungen in ihren Organisations- und Anreizstrukturen, Verfahren und Systemen vornehmen und auch ihre institutionelle Kultur entsprechend anpassen. Wenn die institutionellen Kapazitäten mit neuen Instrumentarien ausgestattet und die Verwaltungssysteme im Hinblick auf die Bewältigung dieser Herausforderung optimiert werden, gewinnen die Anstrengungen zur Umsetzung der vorliegenden *Leitlinien* an Durchschlagskraft – und steigen die Chancen auf eine Verwirklichung der Entwicklungsziele.

Im Mittelpunkt des vorliegenden Kapitels 5 steht die Organisationsstruktur der EZ-Stellen, wobei Möglichkeiten für eine Stärkung der institutionellen Ausrichtung auf die Ziele der Armutsminderung, der partnerschaftlichen Zusammenarbeit und der Politikkohärenz aufgezeigt werden². Institutionelle Veränderungen in öffentlichen Verwaltungssystemen sind ein äußerst komplexes Problem, zu dessen Lösung nicht selten ein großes Maß an Kreativität, Innovation und Führungskompetenz erforderlich ist. Der DAC und seine Mitglieder werden weiterhin nach Mitteln und Wegen suchen, wie der institutionelle Wandel mit Hilfe der wachsenden Erfahrungen und der im Laufe der Zeit hinzukommenden Beispiele für besonders zweckmäßige Vorgehensweisen gefördert werden kann.

Warum wir unsere eigenen Institutionen in Frage stellen

Das informelle Netzwerk des DAC zur Armutsminderung (*Network on Poverty Reduction – POVNET*) gab 1998 eine Studie in Auftrag, in der die Leistung jeder einzelnen bilateralen EZ-Stelle im Hinblick auf die Armutsbekämpfung bewertet werden sollte. Diese Studie „*DAC Scoping Study of Donor Poverty Reduction Policies and Practices*“ (OECD, Paris, 1999) kam zu dem Schluss, dass die Leistungen der EZ-Stellen – gemessen an ihrem Einsatz für die Armutsbekämpfung, der Zielgerichtetheit und der Kontinuität ihrer Anstrengungen – hinter den Zielen zurückgeblieben waren, zu denen sie sich selbst offiziell bekannt hatten.

In der Vergangenheit blieb die Leistung der EZ-Stellen in Bezug auf die Armutsbekämpfung hinter den gesetzten Zielen zurück, was häufig daran lag, dass sich die Behörden in organisatorischer Hinsicht nicht völlig auf das Armuts-minderungsziel ausgerichtet hatten.

In der Untersuchung wurden insbesondere drei Probleme hervorgehoben, die in unterschiedlichem Maße zu beobachten waren:

- Das Fehlen eines klaren Bekenntnisses der Führungsebene zur Armutsbekämpfung führte zur Verfolgung einer Vielzahl widerstreitender Ziele und einer unzureichenden Fokussierung der Verwaltungssysteme und -kontrollen sowie der Länderprogramme.
- Bestimmte institutionelle Regeln, Verwaltungsverfahren und Anreizsysteme hatten tendenziell zur Folge, dass die Kontrollfunktionen der EZ-Stellen weiter ausgebaut wurden, der Auszahlungsdruck zu einem Dauerphänomen wurde, die Interaktion mit anderen Entwicklungspartnern sowie integrative sektorübergreifende Methoden gehemmt wurden und der maßgebliche Einfluss der Geberseite auf die Programmgestaltung erhalten blieb.
- Bei den Evaluierungs- und Leistungskontrollsystemen lag der Schwerpunkt auf Ressourceneinsatz und messbaren Ergebnissen, während die Verantwortung der Stellen bzw. ihrer Mitarbeiter für die Verwirklichung der allgemeinen Entwicklungsziele und der spezifischen Ziele der jeweiligen Stelle vernachlässigt wurden.

Diese Probleme sind bezeichnend für Institutionen, deren Aufbau, Verwaltungssystem und Organisationskultur noch nicht durchgehend auf ihre offiziell erklärten Ziele ausgerichtet wurden. Damit die in diesen *Leitlinien* dargelegte Armutsbekämpfungsagenda, auf die sich die DAC-Mitglieder geeinigt haben, verwirklicht werden kann, wird es in den EZ-Stellen erheblicher – je nach Kontext unterschiedlicher – Umstellungen bedürfen³. Natürlich haben die EZ-Stellen daneben auch noch andere Ziele zu verfolgen, doch werden diese Veränderungen um so wichtiger werden, je stärker die Armutsbekämpfung zu einem wesentlichen, zentralen Anliegen wird.

Bedeutung von Definitionen und Konzepten

EZ-Stellen sind in erster Linie Organisationen. Um besser zu verstehen, wie innere Reformen aussehen könnten, ist es daher wichtig zu wissen, worin das Wesen der betreffenden Organisation besteht, wie sie funktioniert und wie sie am effizientesten arbeiten kann.

Was ist unter dem Begriff „Organisation“ zu verstehen? Organisationen sind komplexe soziale Systeme, die vier eng miteinander verknüpfte Komponenten umfassen:

- die Menschen – Direktion, Management, Mitarbeiter;
- die Arbeit – von den Mitgliedern der Organisation geleistete Aktivitäten;
- die formelle Organisation – Strukturen, Verfahren und Systeme zur Organisation der Aktivitäten und zur Anleitung der Mitarbeiter bei der Ausführung dieser Aufgaben;
- die informelle Organisation (bzw. Organisationskultur) – Wertvorstellungen, Geisteshaltungen und Überzeugungen, inoffizielle Kommunikationswege und Kanäle der Einflussnahme sowie allgemein anerkannte Verhaltensregeln.

Darüber hinaus haben Organisationen auch eine Vision und eine Strategie, die es ihnen erlauben, sich in eine bestimmte Richtung zu entwickeln und spezielle Ziele zu verfolgen.

Damit die EZ-Stellen ihren eigentlichen institutionellen Zielen gerecht werden, müssen alle Komponenten – Strategie, Arbeit, Personal, Kultur sowie formelle und informelle Systeme – miteinander in Einklang stehen.

Eine erfolgreiche Organisation ist eine Organisation, in der die Arbeit reibungslos nach den Prinzipien des „passgerechten organisatorischen Zusammenspiels“, der „Kongruenz“ bzw. der „einheitlichen Ausrichtung“ abläuft. Das heißt, dass alle internen Komponenten der Organisation – Strategie, Aktivitäten, formelle und informelle organisatorische Regelungen, Stab der Mitarbeiter – kohärent sind und exakt ineinander greifen. Es gibt *keine optimale* Struktur, Kultur oder Strategie, die allen anderen überlegen wäre: *Worauf es ankommt, ist die Art und Weise, wie die einzelnen Komponenten zusammenwirken.* Allzu häufig richten sich die Organisationen am Vorbild anderer Stellen aus (vor allem, wenn sie miteinander vernetzt sind oder ähnliche Ziele verfolgen) und wenden Verfahren an, die u.U. nicht mit ihren Strategien in Einklang stehen oder sich nicht mit den bestehenden organisatorischen Regelungen vereinbaren lassen. Dies führt zu organisatorischen Fehlfunktionen, an denen die Anstrengungen zur Verwirklichung der eigentlichen Ziele scheitern können.

Eine EZ-Stelle, die konsequent auf das Ziel der Armutsminderung ausgerichtet ist, lässt sich z.B. folgendermaßen beschreiben:

- Die obere Führungsebene setzt sich für die Armutsbekämpfung ein und macht dieses Engagement in Worten und Taten konsequent gegenüber den eigenen Mitarbeitern, den Partnerländern und der Öffentlichkeit deutlich.
- Die Organisationsstruktur erleichtert das hohe Maß an Interaktion zwischen den Mitarbeitern, den Wissensaustausch und die Kommunikation, die für eine Auseinandersetzung mit der Armut in all ihren Dimensionen erforderlich ist.
- Die Personalverwaltungssysteme⁴ erfüllen eine unterstützende Funktion, indem sie durch die Schaffung einer geeigneten Organisations- und Managementstruktur (einschließlich zweckmäßiger interner Anreizsysteme) dafür sorgen, dass das Wissen, die Kapazitäten und die nötige Motivation vorhanden sind, deren es zur systematischen Berücksichtigung des Ziels der Armutsbekämpfung bedarf.
- Die internen Systeme und Verfahren – z.B. Dienstordnungen, Anleitungen für die Mitarbeiter, Vertragsunterlagen, Zulassungs- und Prüfverfahren – stellen konkrete Verbindungen zum eigentlichen Ziel der EZ-Stelle, nämlich der Armutsbekämpfung, her und stärken das Verantwortungsbewusstsein in Bezug auf dessen Verwirklichung.
- Die Mitarbeiter sind nachdrücklich bestrebt, die Armutsbekämpfung in ihre Arbeit zu integrieren und sie bei ihren Kontakten mit Vertretern anderer Regierungsstellen in den Hauptstädten, vor Ort oder auf internationalen Foren als wichtiges Ziel der staatlichen Politik herauszustellen.
- Das Ziel der Armutsbekämpfung ist ein fester Bestandteil des gesamten EZ-Systems, einschließlich der Maßnahmen und Aktivitäten der Projektträger und Berater, da die EZ-Stelle in den Entscheidungsgremien multilateraler Entwicklungsinstitutionen vertreten ist und sich an den EZ-Anstrengungen anderer Regierungsstellen beteiligt.

Was ist unter „organisatorischem Wandel“ zu verstehen? Organisationen nehmen Veränderungen vor, um ihre Erfolgsaussichten zu erhöhen. Voraussetzungen für einen erfolgreichen organisatorischen Wandel sind:

- Entwicklung einer klaren, gemeinsamen Vision der gewünschten künftigen Situation, um so ein echtes Engagement für den Wandel zu erreichen.
- Eine starke Leitung, die die Verantwortung für den Reformprozess übernimmt.
- Mitwirkung und Beteiligung auf breiter Basis.
- Intensive Kommunikation auf allen Ebenen, insbesondere für den Austausch von Informationen über die erzielten Ergebnisse.
- Einheitliche Ausrichtung der Systeme und Verfahren der jeweiligen Institution.
- Teamarbeit.
- Anerkennung der Bedeutung der Organisationskultur für die Förderung bzw. Behinderung des Wandels.

Eine Reihe von DAC-Mitgliedern hat bereits einen institutionellen Wandel eingeleitet, häufig mit dem Ziel, der neuen Armutsbekämpfungsagenda besser gerecht zu werden.

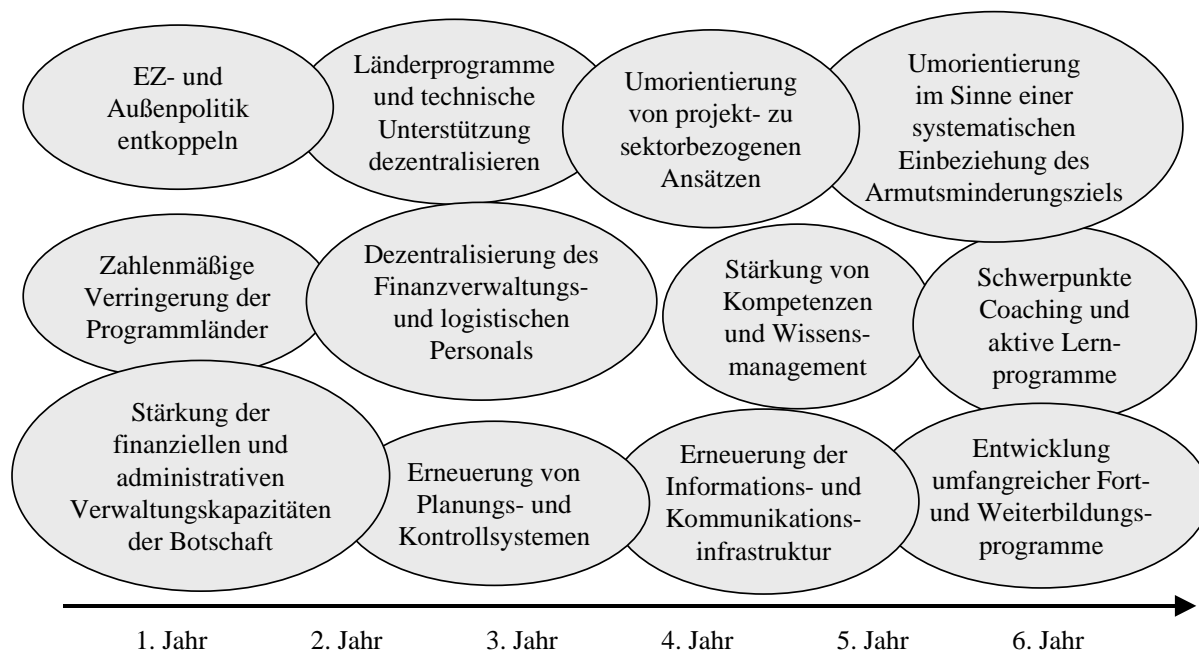
In zahlreichen EZ-Stellen wurde ein institutioneller Wandel eingeleitet⁵, häufig mit dem Ziel, den Anforderungen der neuen Armutsbekämpfungsagenda besser gerecht zu werden. Beim UNDP, beim DFID (Vereinigtes Königreich), beim SIDA (Schweden) und bei der Weltbank werden beispielsweise sowohl die formellen und informellen Strukturen wie auch deren Arbeit einer Reform unterzogen. CIDA (Kanada), Danida (Dänemark), BMZ (Deutschland) und USAID sind dabei, ihre Beobachtungs- und Leistungskontrollsysteme umzugestalten. All diese Änderungen sollen dazu dienen, eine optimale Abstimmung zwischen dem verstärkten Engagement der EZ-Stellen für Armutsminderung, Partnerschaft und Politikkohärenz einerseits und ihren formellen Strukturen, Systemen und Verfahren andererseits zu gewährleisten. Abbildung 3 verdeutlicht, welche Maßnahmen die EZ-Stellen einleiten könnten, um die verschiedenen „Bestandteile“ ihrer Organisation schrittweise den strategischen Zielen der Armutsminderung und partnerschaftlichen Zusammenarbeit anzupassen.

Um einen institutionellen Wandel umzusetzen, gilt es nicht nur, sich neue Perspektiven, Reflexe, Aufgaben und Einstellungen zu Eigen zu machen, sondern auch, alte Verhaltensmuster abzustreifen.

Es gibt kein einheitliches Modell für die Förderung des institutionellen Wandels – es handelt sich vielmehr um einen langwierigen Prozess, der aus schrittweisen Annäherungen besteht. Es gilt dabei nicht nur, sich neue Perspektiven, Funktionen und Einstellungen zu eigen zu machen, sondern darüber hinaus auch alte Verhaltensmuster abzustreifen. Jede Stelle wird eine eigene Organisationsdiagnose erstellen müssen, um beurteilen zu können, wie, in welchem Umfang und mit welchem Zeithorizont die zur Erfüllung der Armutsminderungs- und Partnerschaftsziele notwendigen Veränderungen vorgenommen werden können und sollen.

Der Umgestaltungsprozess hängt zudem vom administrativen und politischen Umfeld des Landes ab, in dem die jeweilige Stelle tätig ist. EZ-Behörden sind ein fester Bestandteil komplexer öffentlicher Verwaltungssysteme, in denen Regeln und Verfahren gelten, die den Spielraum für institutionelle Veränderungen möglicherweise einschränken. Zugleich unterliegen EZ-Stellen unzähligen Einflüssen, die in jedem DAC-Mitgliedsland anders geartet sind und die u.a. von Parlamenten und sonstigen gesetzgebenden Körperschaften, Politikern, anderen Regierungsstellen, Durchführungsorganen, Vertretern der Zivilgesellschaft, Nichtregierungsorganisationen, Unternehmen, Beratern sowie Hochschulkreisen ausgehen können.

Abbildung 3 **Schrittweise Integration des Armutsminderungsansatzes und Dezentralisierung einer EZ-Stelle**



Der für den institutionellen Wandel vorhandene Spielraum schwankt von einer EZ-Stelle zur anderen, je nachdem, wie viel Freiheit das öffentliche Verwaltungssystem ihr lässt, wie sich das politische Kräftespiel des jeweiligen Landes gestaltet und welchen Einfluss die Öffentlichkeit insgesamt ausübt. Die systematische Ausrichtung sämtlicher Bereiche auf das Armutsminderungsziel ist ein schwieriger Prozess, der eine echte Vision, viel Zeit, eine gut durchdachte Ablaufplanung sowie die Fähigkeit erfordert, in komplexen institutionellen Situationen zwischen verschiedenen Optionen abzuwägen. Trotz all dieser Einschränkungen besteht in den EZ-Stellen ein erheblicher Spielraum zur Anpassung der Organisationskulturen, -strukturen und -praktiken an die Armutsminderungsagenda.

Die verschiedenen Organisationsformen optimal nutzen

Die EZ-Stellen der verschiedenen DAC-Mitglieder sind alle in ihrer Art einmalig. Sie unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Arbeitsmethoden, Organisations-

Die bilateralen Stellen haben unterschiedliche Strukturen und Funktionen. Die EZ-Stellen der DAC-Mitgliedstaaten können nach ihrer Organisationsform in fünf große Gruppen unterteilt werden:

- EZ-Stellen, die innerhalb der Außenministerien angesiedelt sind und in denen integrierte Länder- bzw. Regionalabteilungen zugleich für die Entwicklungszusammenarbeit und Fragen der Außen- und Handelspolitik zuständig sind.
- EZ-Direktionen bzw. -Abteilungen innerhalb der Außenministerien.

strukturen, institutionellen Werte und Ziele.

- EZ-Behörden, die einem bestimmten Ministerium angegliedert sind und für die ein oder mehrere getrennte(s) Durchführungsorgan(e) existieren.
- EZ-Stellen in Ländern, in denen die Entwicklungszusammenarbeit in den Zuständigkeitsbereich mehrerer Ministerien fällt, von denen jedes für einen bestimmten Programmbereich verantwortlich ist und die mit unterschiedlichen Durchführungsorganen zusammenarbeiten.
- Eigenständige EZ-Stellen.

Zwischen den einzelnen EZ-Stellen bestehen erhebliche Unterschiede in Bezug auf Umfang, Aktionsradius, Tätigkeitsbereich, Kompetenz- und altersmäßige Zusammensetzung des Mitarbeiterstabs sowie Grad der Dezentralisierung und/oder der Ausrichtung auf das Ziel der Armutsminderung. Sie unterscheiden sich auch hinsichtlich ihrer Arbeitsmethoden, ihrer Organisationskultur, ihres Grads an Autonomie, ihrer komparativen Vorteile und ihres Funktionsaufbaus.

Dennoch gibt es zwischen den EZ-Stellen viele Gemeinsamkeiten. Indem sie sich über diese Gemeinsamkeiten sowie generell über die Arbeitsweise anderer EZ-Stellen informieren, können sie neue Methoden der Zusammenarbeit und vor allem neue Methoden zur Verbesserung dieser Zusammenarbeit entdecken.

Dennoch gibt es zahlreiche Gemeinsamkeiten, insbesondere zwischen EZ-Stellen mit ähnlicher Organisationsstruktur bzw. -kultur. In Abbildung 4 ist dargestellt, welche strukturellen Unterschiede bzw. Parallelen zwischen den einzelnen EZ-Stellen bestehen. Durch die Einordnung ähnlich funktionierender Stellen in fünf verschiedene Gruppen wird zudem aufgezeigt, wo Spielraum für eine engere Zusammenarbeit, bei gleichzeitiger Reduzierung der Transaktionskosten, vorhanden sein könnte. Die Zusammenarbeit zwischen den EZ-Stellen dürfte ferner auch dann leichter sein, wenn die Mitarbeiter dieselbe Sprache sprechen oder dem gleichen Kulturkreis angehören, bei Management und Finanzkontrolle von ähnlichen Ansätzen ausgehen, der Grad der Dezentralisierung vergleichbar ist und/oder wenn zwischen ihren Leitungsorganen enge dienstliche Beziehungen bestehen.

Der Partnerschaftsgedanke beinhaltet, dass der institutionelle Wandel nicht hinter den Mauern der einzelnen Stellen Halt machen darf. Er verlangt auch einen Wandel in den Beziehungen zwischen den verschiedenen EZ-Stellen, die sich stärker miteinander austauschen und enger zusammenarbeiten müssen – insbesondere vor Ort. Wenn die DAC-Mitglieder mehr über die Arbeitsweise anderer EZ-Stellen erfahren, wird ihnen dies als Richtschnur dafür dienen, wie sich ihre Zusammenarbeit gestalten sollte und vor allem, wie diese dank der Nutzung von Synergieeffekten und Komplementaritäten *verbessert* werden kann.

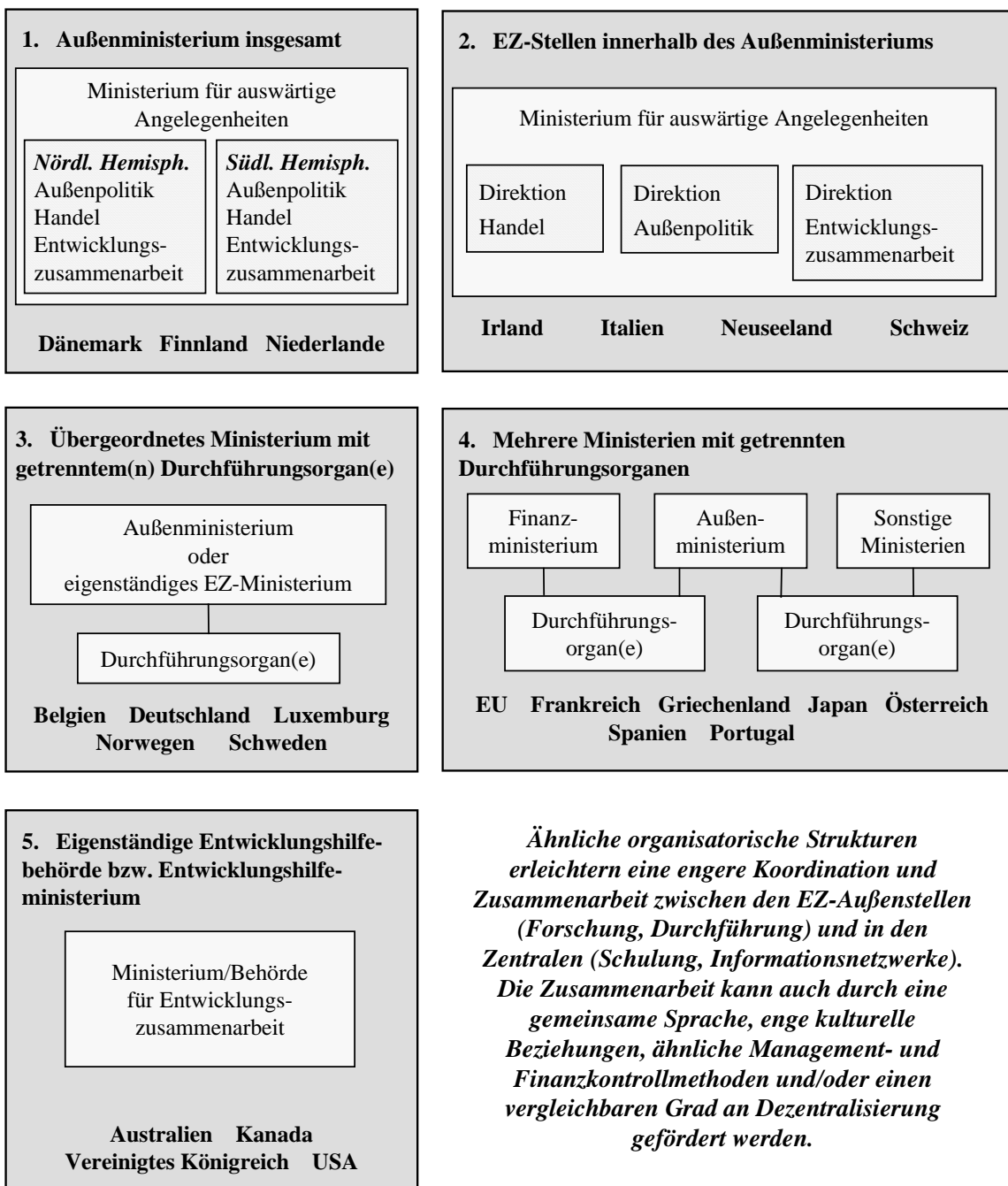
Systematische Berücksichtigung der Armutsminderungsagenda in allen Arbeitsbereichen der EZ-Stellen

„Mainstreaming“ in Bezug auf die Armutsbekämpfung bedeutet, dass die Ziele der Armutsminderung bei *allen* Aktivitäten und auf *allen* Ebenen der Organisation berücksichtigt werden müssen.

Um die Maßnahmen und Aktivitäten der EZ-Stelle stärker in den Dienst der Armutsminderung zu stellen, ist es bei weitem nicht mit der Einrichtung einer dafür zuständigen Sonderabteilung getan. Vielmehr ist ein auf die Armutsbekämpfung ausgerichteter *Mainstreaming*-Ansatz in der gesamten Stelle vonnöten, womit gemeint ist, dass das Armutsminderungsziel bei *allen* Aktivitäten und auf *allen* Ebenen der Organisation berücksichtigt werden muss.

Es gibt keine Patentlösung, um das Armutsminderungsziel systematisch in alle Bereiche einzubeziehen: Was in einer EZ-Stelle die richtige Methode sein mag, kann sich in einer anderen als falsch erweisen. Einigen Bereichen des Funktionsaufbaus kommt dabei eine Schlüsselrolle zu: der Leitung der betreffenden Stelle, den Systemen, Verfahren, Kompetenzen und Strukturen sowie den Personalver-

Abbildung 4 Die fünf großen Organisationsmodelle der EZ-Stellen in den DAC-Mitgliedstaaten



waltungsmethoden in Bezug auf Leistungsmanagement, Anreizsysteme und Fort- und Weiterbildung. Auf diese Aspekte wird nachstehend ausführlicher eingegangen, wobei auch Anregungen gegeben und mögliche Optionen für die konkrete Umsetzung des Wandels aufgezeigt werden. Bei der Wahl zwischen verschiedenen *Mainstreaming*-Optionen ist es wichtig, sich stets der Bedeutung eines reibungslosen organisatorischen Zusammenspiels bewusst zu sein – d.h. *sicherzustellen, dass die verschiedenen Teile des „Organisationspuzzles“ zusammenpassen* (z.B. dass die Leistungsmanagement- und Anreizsysteme der EZ-Stelle mit deren Armutsbekämpfungsziel im Einklang stehen).

Aufgaben der Leitung der EZ-Stellen: Entwicklung einer Vision, Ermutung zum Engagement und Aufbau einer dem Wandel förderlichen Organisationskultur

Das Engagement der Leitung und der oberen Managementebene für die Armutsbekämpfung stellt eine entscheidende Voraussetzung für die Entstehung einer engagierten Organisationskultur dar. Durch die Definition der Ziele und Wertvorstellungen sowie des Auftrags der Institution steckt die Leitung der EZ-Stelle den allgemeinen Handlungsrahmen ab. Das Beispiel, das die Führungskräfte mit ihrem Verhalten geben, ist äußerst wichtig; denn die Mitarbeiter erwarten von ihnen Orientierung, Inspiration und Anleitung. Klare Botschaften von Seiten der Leitung, die der gesamten Organisation zur Kenntnis gebracht werden (z.B. durch Erklärungen, Vorträge und Arbeitspapiere), sowie ein kohärentes Verhalten der Führungskräfte können zu einem Klima beitragen, das dem Engagement für die Umsetzung der Armutsbekämpfungsagenda förderlich ist – so dass auf Worte Taten folgen können.

Die Leitung der EZ-Stellen spielt eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung eines echten Engagements für die Armutsbekämpfung sowie bei der Förderung und Bewältigung des institutionellen Wandels.

Die Leiter der EZ-Stellen spielen die entscheidende Katalysatorrolle beim Aufbau einer dem Wandel gegenüber aufgeschlossenen Organisationskultur. Es ist nicht leicht, in einem institutionellen Kontext Veränderungen zu bewirken. Die Mitarbeiter müssen eine Vielzahl von Problemen lösen, mit Druck aller Art fertig werden und auf andere Menschen eingehen. Sie haben wenig Zeit und mithin auch wenig Interesse daran, dass sich die Dinge ändern. Und Veränderungen werden zudem nicht als etwas Positives, sondern vielmehr als Unruhe stiftend, störend und bedrohlich angesehen. In der Vergangenheit war es üblich, organisatorische Veränderungen mit autoritären Methoden durchzusetzen, was aber nicht immer die effizienteste Lösung darstellte. Veränderungen, die von oben aufgezwungen werden, ohne dass das Personal wesentlich daran beteiligt ist, rufen Feindseligkeit, Misstrauen und Abwehr hervor und können sowohl zu offenem wie auch zu verdecktem Widerstand führen. So kommt es zu Änderungen rein organisatorischer Art, die ohne Einfluss auf die Einstellung der Menschen bleiben. *Das Resultat ist ein oberflächlicher Wandel ohne echtes Engagement.*

Die Mitarbeiter müssen begreifen, warum der Wandel nötig ist, sie müssen ihn selbst wollen und in die Planung der verschiedenen Schritte und Methoden zu seiner Umsetzung einbezogen werden. Organisationen, denen es gelungen ist, echte Verhaltensänderungen hervorzurufen, haben einen breiten Ansatz verfolgt, bei dem die Mitarbeiter häufig Gelegenheit hatten, den Prozess selbst zu beeinflussen, so dass sie Eigeninitiative entwickeln konnten und motiviert waren. Die EZ-Stellen müssen sich darüber im Klaren sein, dass es kaum zu echten Veränderungen kommen kann, wenn sie nicht eine dem Wandel gegenüber aufgeschlossene institutionelle Kultur aufbauen. *Das kann aber nur gelingen, wenn ausdrücklich darauf hingearbeitet wird, einen Wandel herbeizuführen und diesen effektiv zu meistern.*

Mögliche Ansatzpunkte

- *Durch entschlossene Führungsimpulse sowohl auf der Ebene der Politik wie der politischen Entscheidungsfindung sollte das Interesse und Engagement aller Mitarbeiter, anderer Regierungsstellen wie auch der Zivilgesellschaft so genutzt und orientiert werden, dass die Armutsbekämpfung in den Partnerländern entschiedener und energischer unterstützt wird.*
- *Die EZ-Stellen müssen eine klare Vision, einen politischen Aktionsrahmen und eine Strategie für die Armutsbekämpfung entwickeln.*
- *Es kann zu Spannungen kommen, wenn die EZ-Stellen eine Vielzahl verschiedener Ziele verfolgen (z.B. nachhaltige Entwicklung, Armutsminderung, Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern, Konfliktbeilegung bzw. außenpolitische Ziele des jeweiligen Landes). Die Leitung der EZ-Stelle muss daher die Ziele klar definieren und sich auf breiter Basis mit den Mitarbeitern beraten, um auf diese Weise Komplementaritäten zu identifizieren, zwischen verschiedenen Optionen abzuwägen und Meinungsunterschiede bei späteren Diskussionen abzuwenden.*
- *Es kommt wesentlich darauf an, für eine Verbindung zwischen den Mitarbeitern der Personalverwaltung und dem für die Planung und Umsetzung der Maßnahmen verantwortlichen Personal zu sorgen. Die Führungsebene muss sich über die konkreten Konsequenzen ihrer Strategien und Maßnahmen für das Personalmanagement und die Einstellungspolitik im Klaren sein.*
- *Führungskräfte auf allen Ebenen der Organisation – und insbesondere auf der mittleren Managementebene – müssen ihr Engagement für die Armutsbekämpfung deutlich zum Ausdruck bringen.*

Neue Instrumentarien für institutionelle Systeme und Verfahren

Die institutionellen Systeme und Verfahren – z.B. Projektauswahl- und Genehmigungsverfahren, Personalordnungen, Auftragsbeschreibungen für Consulting und Forschung – sollten in direktem Zusammenhang mit den Armutsminderungszielen der EZ-Stelle stehen.

Die EZ-Stellen verfügen über vielerlei Systeme zur Organisation, Kontrolle und Vereinfachung ihrer Arbeit sowie zur Verwaltung ihrer Humanressourcen. Die Ziele der Armutsbekämpfung sollten auch in diese Systeme integriert werden, damit die Strategien gezielter ausgerichtet und konsequenter verfolgt werden können.

Mögliche Ansatzpunkte

- *Das Ziel der Armutsminderung sollte in alle Planungsprozesse innerhalb der EZ-Stelle einfließen (d.h. auch in Länderstrategien, sektorspezifische Ansätze und Projektinterventionen). Die Programme und Projekte sollten bei allen Auswahl- und Genehmigungsverfahren systematisch auf ihr Potential zur Armutsminderung hin untersucht werden.*
- *Es ist sinnvoll, Änderungen oder Ergänzungen der Dienstordnung in Erwägung zu ziehen, mit denen die zentrale Bedeutung der Armutsbekämpfung für Ziele, Aktivitäten und Leistungen der betreffenden Stelle gestärkt werden kann.*
- *Es sollte eine institutionelle Kultur geschaffen werden, die der Armutsbekämpfung dient. Reißt eine Kultur der bloßen „Mittelauszahlungen“*

ein oder beschränkt sich der Einsatz für die Armutsbekämpfung auf Lippenbekenntnisse, so droht dies die Armutsminderungsstrategie der EZ-Stelle zu verwässern bzw. zu untergraben. Es sollten daher Ansätze, Instrumente oder Strategien entwickelt werden, mit denen der Auszahlungsdruck gegen Ende des Finanzjahrs antizipiert bzw. verringert wird.

- *Bei der Definition der Aufgabenstellung von Forschungsarbeiten, Studien und Programmplanungen sollten Zusammenhänge mit den Armutsminderungszielen hergestellt werden. In Vertragstexten und Partnerschaftsvereinbarungen mit externen Stellen, NRO und Beratern sollten Armutsminderungsziele und -standards berücksichtigt werden. In solchen Vereinbarungen sollten zudem Anreize und Sanktionen sowie ein klares System der Ergebniskontrolle vorgesehen sein.*

Bedarf an neuen Kapazitäten und Kompetenzen

Wie die *DAC Scoping Study* ergab, haben die EZ-Stellen nicht immer überprüft, ob Art und Niveau der Kompetenzen ihrer Mitarbeiter mit den Prioritäten der Armutsbekämpfung und den neuen Arbeitsmethoden in Einklang stehen. Welche Kompetenzen tatsächlich erforderlich sind, hängt von der Organisationsform der jeweiligen Stelle sowie von den Methoden ab, die diese als besonders wirkungsvoll für die Armutsbekämpfung erachtet.

Zur Bekämpfung der Armut bedarf es eines breiteren Spektrums an Fachkompetenzen (z.B. für partizipative Entwicklung, den Aufbau statistischer Kapazitäten sowie Governance-Fragen) und besonderer Anstrengungen, damit diese Kompetenzen vor Ort im Rahmen pluridisziplinärer Teams gebündelt werden können.

Eine in sämtlichen Abteilungen der betreffenden EZ-Stelle durchgeführte „Kompetenzbewertung“ sollte ermitteln, welche Kompetenzen zusätzlich notwendig sind bzw. vertieft werden müssen – sei es durch Fort- und Weiterbildung, Einstellung neuer Mitarbeiter, Beraterdienste, Personalaustausch oder -entsendung zwischen den einzelnen Organisationen. Besonderer Bedarf wird an Mitarbeitern mit einem breit gefächerten Spektrum an Fachkenntnissen bestehen (namentlich was die sektorübergreifenden Aspekte Gleichberechtigung der Geschlechter, Umwelt und Governance sowie partizipative Vorgehensweisen betrifft). Durch die Armutsbekämpfungsagenda wird die Arbeit in pluridisziplinären Teams an Bedeutung gewinnen, weshalb Kompetenzen im Bereich des Teamaufbaus erforderlich sind. Darüber hinaus wird es notwendig sein, die Fähigkeiten der Mitarbeiter zur Auswertung quantitativer und qualitativer Daten und zur Anwendung interdisziplinärer Kenntnisse zu verbessern.

Es geht nicht nur um den Erwerb neuer Kompetenzen, sondern auch um gezielte Anstrengungen zur Bündelung von Kompetenzen und Qualifikationen. Das bedeutet, dass die Kapazitäten der Mitarbeiter mit dem Ziel gestärkt werden müssen, makroökonomische mit sektorspezifischen Daten sowie Fach- mit Allgemeinwissen zu verbinden, und zwar durch Förderung einer für alle Seiten fruchtbaren Teamarbeit. Ferner müssen auf Länderebene an den kritischen Schnittstellen von Planung und Umsetzung Fachberaterdienste zur Verfügung gestellt werden.

Mögliche Ansatzpunkte

- *Die innerhalb der EZ-Stellen bereits vorhandenen Kompetenzen sollten optimal genutzt werden. Das jeweils zuständige Personal für die einzelnen Sektoren muss dabei unterstützt werden, sich die für die Armutsbekämpfung erforderlichen Kompetenzen anzueignen und diese in der Praxis zu verwerten.*

Zu den neuen Kompetenzen, die für den Aufbau von „Partnerschaftskapazitäten“ vor Ort erforderlich sind, gehören Mediations- und Koordinationskompetenzen, diplomatisches Gespür, die Fähigkeit zum Zuhören, Konsensfähigkeit und Verhandlungstalent.

- **Schwerpunkt „Schaffung neuer Kompetenzen“:**
 - *im partnerschaftlichen Bereich: Mediations- und Koordinationskompetenzen sowie Fähigkeiten, die beim Aufbau von Beziehungen hilfreich sind (z.B. aktives Zuhören, Konsensfähigkeit, Verhandlungstalent, diplomatisches Gespür);*
 - *für Mitarbeiter im diplomatischen Dienst: Kompetenzen, die beim Verständnis von Entwicklungsfragen helfen, Risikobereitschaft sowie die Fähigkeit, mit Partnern vor Ort zusammenzuarbeiten;*
 - *für alle mit Durchführungsaufgaben betrauten Mitarbeiter: Flexibilität, Anpassungsfähigkeit, Fähigkeit zur Selbstkritik und zu innovativen Ideen.*
- *Um den verschiedenen Dimensionen der Armut gerecht zu werden, müssen multidisziplinäre Teams mit vielseitigen Kompetenzen und Kapazitäten aufgebaut und eingesetzt und die verschiedenen Kompetenzen auf Makro-, Meso- und Mikroebene zusammengeführt werden.*
- *Bei der Einstellung neuer Mitarbeiter (feste Mitarbeiter, Personal mit Zeitverträgen, diplomatisches Personal) sollte auf Fähigkeiten und Leistungen, die für die Armutsbekämpfung wichtig sind, sowie auf Teamfähigkeit und Erfahrung mit Koordinationsaufgaben geachtet werden (Mediations- und Verhandlungstalent, Fähigkeit des Zuhörens).*
- *Förderung der Heranbildung von „Leitpersonal“, d.h. von Mitarbeitern, die in der Lage sind, Verbindungen herzustellen zwischen den vor Ort erworbenen Kompetenzen und Erfahrungen und den Politikanalysen in den Zentralen, um so festzustellen, ob Theorie und Praxis einander entsprechen.*

Strukturen

Die Armut ist ein multidimensionales Problem, das Aktionen in zahlreichen Bereichen erforderlich macht (Gesundheit, Bildung, Infrastruktur, Entwicklung von Kleinstbetrieben, *Empowerment*). Es bedarf umfassender, ganzheitlicher Strategien, mit denen den verschiedenen Dimensionen dieses Problems über die Grenzen der einzelnen Sektoren, Regionen und sozialen Gruppen hinweg begegnet werden kann. Eine solche Vorgehensweise unterscheidet sich sehr deutlich von den herkömmlichen Verfahren der Entwicklungszusammenarbeit, die sich auf eine eindimensionale, relativ einfache Abfolge einzelner Projekte stützen. Aus dieser Umorientierung ergibt sich, dass die EZ-Stellen mehr über die Situation der Partnerländer wissen müssen (und auch darüber, wie diese von den Armen selbst empfunden wird). Zudem müssen sie sich mit sektorspezifischen Problemen, den Beziehungen zwischen den einzelnen Sektoren sowie den jeweils optimalen Vorgehensweisen auskennen.

Eine effiziente Organisationsstruktur für den Umgang mit den verschiedenen Formen der Armut erleichtert die Koordination sowie

Die Umsetzung einer wirkungsvollen, multidimensionalen Strategie zur Armutsbekämpfung kann entschieden verbessert werden durch eine Organisationsstruktur, die den Austausch von Wissen und sich gegenseitig ergänzenden Fachkenntnissen sowie eine effizientere Koordinierung begünstigt. Die derzeitigen Organisationsstrukturen, die in der Regel eine Aufteilung der Mitarbeiter auf mehrere eigenständige, voneinander getrennte, für einzelne Sektoren oder Regionen zuständige Abteilungen vorsehen, stehen dem Informationsaustausch, der Entfaltung von Synergien und dem Ziel der Kohärenz entgegen.

den Austausch von Wissen und komplementären Fachkenntnissen.

Zur Verbesserung ihrer globalen institutionellen Kapazität im Hinblick auf die Armutsbekämpfung haben die EZ-Stellen vier strukturelle Ansätze entwickelt, die sich weitgehend an optimale Vorgehensweisen des *Gender-Mainstreaming* anlehnen:

- Einrichtung einer Sonderabteilung, die für die systematische Einbeziehung des Ziels der Armutsbekämpfung zuständig ist.
- So genannte „*Champions*“ (eine Art Schrittmacher) bzw. „Schaltstellen“ haben die Aufgabe, die Umsetzung der Maßnahmen und den institutionellen Wandel zu erleichtern (häufig in enger Zusammenarbeit mit der jeweiligen Sonderabteilung).
- Kombination der Funktion der Schrittmacher und der Sonderabteilung für Armutsminderung mit der Verantwortung des gesamten Personals für die Förderung dieser Aufgabe.
- Aufbau einer „lockeren“ Matrizenstruktur, die die Armutsminderung – also eine Programmstruktur – mit einem geographisch/regionalen Aufbau – also einer Funktionsstruktur – verbindet.

Multidisziplinäre Teams für die Arbeit vor Ort und „Wissensnetzwerke“ für den Informations- und Erfahrungsaustausch innerhalb der gesamten EZ-Stelle stellen zwei vielversprechende Organisationsinstrumente dar.

Auch andere – flexiblere – strukturelle Ansätze können äußerst nutzbringend zur Mobilisierung von unterschiedlichem Fachwissen und Know-how im Hinblick auf die Armutsbekämpfung eingesetzt werden. Multidisziplinäre (für spezifische Aufgaben gebildete) Teams und Wissensnetzwerke, die dem Informations- und Erfahrungsaustausch innerhalb der gesamten EZ-Stelle dienen, können wirkungsvolle Instrumente zur Steigerung des Armutsminderungseffekts der Entwicklungszusammenarbeit darstellen. Diese Ansätze werden sich auch beim Personaleinsatz und bei der Zusammenarbeit zwischen den Mitarbeitern sowie bei den Zugangsmöglichkeiten zu Technologie, Fort- und Weiterbildung niederschlagen.

Es gibt keinen strukturellen Ansatz, der allen anderen überlegen wäre, da die Methoden und der Kontext ihrer Umsetzung überall anders sind. Zudem beschränkt sich die Struktur einer Organisation nicht auf die einzelnen Bestandteile eines simplen Organigramms. Sie erstreckt sich vielmehr auch auf die Schnittstellen bzw. die „Leerräume“⁶ zwischen den verschiedenen Feldern des Organigramms. Die EZ-Stellen werden letztlich eine Vielzahl unterschiedlicher Organisationsstrukturen aufweisen, die sich aus den jeweiligen Sachzwängen und organisatorischen Anforderungen ergeben.

Mögliche Ansatzpunkte

- *Durch die Förderung einer über die Grenzen der verschiedenen Fachgebiete hinausgehenden Teamarbeit kann der Multidimensionalität der Armut besser begegnet und kann das Stadium der eng gefassten, nur auf einen Sektor begrenzten Ansätze bzw. der ausschließlich geberbestimmten Strategien überwunden werden.*
- *Im Rahmen der Entwicklung von Strukturen und Mechanismen zur systematischen Berücksichtigung des Armutsminderungsziels in allen Bereichen können „Schrittmacher“ benannt werden, deren Aufgabe darin besteht, die Bedeutung des Themas Armutsbekämpfung innerhalb der jeweiligen Stelle besonders herauszustellen, Ratschläge zu erteilen, die horizontale und vertikale Kommunikation zwischen den verschiedenen Ebenen der Organisation zu verbessern und die Anwendung optimaler Vorgehensweisen zu fördern. Die Verfechter der Armuts-*

Organisationsstrukturen (z.B. Schaltstellen, Netzwerke und Sonderabteilungen für die Armutsbekämpfung) sind zwar äußerst wichtig, noch

wichtiger sind jedoch die informellen Arbeitsmethoden, die darüber entscheiden, wie die Mitarbeiter in einzelnen Gruppen und innerhalb der gesamten EZ-Stelle zusammenarbeiten.

bekämpfung innerhalb der jeweiligen Stelle müssen mit den erforderlichen Ressourcen und Befugnissen ausgestattet werden.

- *Weniger hierarchisch gegliederte, einfachere Organisationsstrukturen kommen der Entwicklung der Teamarbeit, der Entfaltung und Würdigung multidisziplinärer Kompetenzen des Personals sowie der verstärkten Bedeutung von Informationsströmen und Netzwerkbildung in höherem Maße entgegen. Ein gewisses Maß an Hierarchie ist jedoch unabdingbar, da dies eine Gewähr für Rechenschaftspflicht, Qualitätskontrolle und Führungsimpulse bietet.*
- *Obwohl die Organisationsstrukturen äußerst wichtig sind, kommt es vor allem auf die (informellen) Arbeitsmethoden an. Sie entscheiden darüber, wie die Mitarbeiter in einzelnen Gruppen und über die Grenzen der organisatorischen Strukturen hinaus zusammenarbeiten.*

Abstimmung der Verfahren des Personalmanagements auf das Ziel der Armutsbekämpfung

Das Personalmanagement spielt eine entscheidende Rolle bei der Kanalisierung, Stärkung und Erneuerung des wertvollsten Kapitals einer Organisation, nämlich ihrer Mitarbeiter. Leistungsmanagement, Leistungshonorierungs- und Anreizsysteme sowie Fort- und Weiterbildung haben weitreichende Auswirkungen auf Motivation und Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter. Es handelt sich hier um zentrale Aspekte des Personalmanagements, die mit den Armutsminderungszielen der EZ-Stelle in Einklang gebracht werden müssen.

Leistungsmanagement und Anreizsysteme

In allen Organisationen gibt es in der Personalabteilung Verfahren für Leistungsmanagement, Beobachtung, Evaluierung und Honorierung der von den Mitarbeitern geleisteten Arbeit. Dass die anfallende Arbeit erledigt wird, ist diesen grundlegenden Prozessen ebenso zu verdanken wie den Managementpraktiken der Geschäftsführung. Werden in einer Organisation keine derartigen leistungsfördernden Verfahren und Systeme ausgearbeitet, festgelegt und umgesetzt, so fehlt das geeignete Umfeld – und somit auch der nötige Antrieb – für die Leistung der Mitarbeiter und des institutionellen Systems insgesamt. Selbst wenn alle mit den besten Absichten ans Werk gehen, zielen die Bemühungen unter solchen Bedingungen nicht selten ins Leere, so dass das Ziel verfehlt wird.

Personalmanagement, Honorierungs- und Anreizsysteme sowie Schulungsmaßnahmen – Faktoren, die starke Auswirkungen auf die Motivation und Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter haben – sollten auf die Armutsminderungs- und Partnerschaftsziele der EZ-Stelle abgestimmt werden.

Häufig besteht zwischen den Zielen und Strategien der EZ-Stellen und ihren internen Mechanismen, z.B. Leistungsmanagement oder Anreizsystem, kein Zusammenhang. Die *DAC Scoping Study* ergab, dass die EZ-Stellen ihre Anreiz- und Honorierungssysteme nicht mit dem Armutsminderungsziel verknüpft hatten. Das hat zur Folge, dass der Einsatz für dieses Ziel je nach Abteilung, Länderprogramm und Mitarbeiter tendenziell sehr unterschiedlich ist. Unter diesen Umständen schlägt sich natürlich das Engagement der betreffenden EZ-Stellen für die Armutsbekämpfung kaum in den Monitoring- und Evaluierungsverfahren oder auch in den Leistungshonorierungssystemen dieser Stellen nieder.

Um die Leistung der einzelnen Mitarbeiter in Bezug auf die Armutsbekämpfung, eine effektive partnerschaftliche Zusammenarbeit und die Förderung der Politikkohärenz bei der Leistungsevaluierung angemessen zu berücksichtigen, muss auf die Festlegung geeigneter Kriterien und Vergleichsmaßstäbe große Sorgfalt verwendet werden. Die regelmäßige Überprüfung der Leistung der Mit-

arbeiter durch das Management und die internen Evaluierungssysteme der EZ-Stellen können wichtige Informationen liefern, auf die sich eine solche Beurteilung stützen kann. Bei der Beurteilung der Leistung im Hinblick auf das Armutsminderungsziel sollte so weit wie möglich auf die *Wirkung* der Aktivitäten abgestellt werden. Das wirft insofern schwierige Probleme auf, als sich die Kausalbeziehung zwischen einzelnen Maßnahmen und Ergebnissen in der Praxis nicht ohne weiteres feststellen lässt. Es werden Evaluierungsmethoden entwickelt werden müssen, anhand deren die Fortschritte und Leistungen gemessen werden können, die bei der Unterstützung der Partnerländer in der Armutsbekämpfung erzielt werden. Dabei sollten auch Ersatzindikatoren für den Fall vorgesehen werden, dass keine klare Beziehung zwischen Ursache und Wirkung hergestellt werden kann.

Die Ziele der EZ-Stelle (wie beispielsweise die Armutsbekämpfung) oder institutionelle Werte (z.B. Teambildung, Fähigkeit zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit usw.) in Leistungsindikatoren für die Mitarbeiter umzusetzen, stellt eine äußerst komplexe Aufgabe dar. Diese Aufgabe ist jedoch leichter zu bewältigen, wenn die Ziele und die entsprechenden Leistungskriterien auf den verschiedenen Ebenen der Hierarchie (Direktionen, Haupt- und Unterabteilungen, Arbeitsgruppen usw.) direkt an übergeordnete institutionelle Ziele und Wertvorstellungen geknüpft sind. Durch ein solches kaskadenartiges Leistungsmanagementsystem können die Anstrengungen zur Verwirklichung der Armutsminderungsziele und zur Förderung partnerschaftlicher Verhaltensweisen und Reflexe in allen Bereichen der Institution intensiviert und ausgedehnt werden.

Systeme zur Honorierung von Leistungen und Anreize stellen wichtige Instrumente dar, die das Verhalten der Mitarbeiter prägen und deren Engagement steigern können. Die nicht geldwerten Anreize können größere Möglichkeiten in Bezug auf dienstliche Aufträge und Auslandsabordnungen, interessantere Arbeitsplätze, die den Mitarbeiter stärker fordern, die Betrauung mit einer stärker beachteten Arbeit, größeren Freiraum für andere berufliche Interessen, Fortbildungsangebote zur Erweiterung der Karriereaussichten, Sponsoring von Forschungsarbeiten oder weiterführenden Studien, Beförderungen usw. umfassen.

Mögliche Ansatzpunkte

- *Die strategischen Ziele der EZ-Stellen, die Arbeitsprogramme der verschiedenen Abteilungen und die „Ergebnisziele“ der einzelnen Mitarbeiter sollten stärker miteinander verknüpft werden, damit die interne Kohärenz zunimmt und die verschiedenen Anstrengungen gebündelt werden.*
- *Die Funktionsbeschreibungen und Leistungsevaluierungen der Direktoren von Länderabteilungen und der Programmleiter sowie die von ihnen angewandten Kriterien für die Leistungsevaluierung ihrer Mitarbeiter sollten klare Ziele für die Armutsbekämpfung und die partnerschaftliche Zusammenarbeit enthalten.*
- *Glaubwürdige Performance-Management-Systeme stützen sich auf objektive Kriterien. Wenn die Ergebnisse bei der Armutsminderung ein solches Kriterium sein sollen, müssen die Evaluierungssysteme der EZ-Stellen vielleicht stärker auf Methoden zur Beurteilung des Erfolgs der Armutsminderungsanstrengungen ausgerichtet werden.*
- *Die Anreizsysteme sollten flexibel sein und eine Katalysator-/Regulierungsfunktion erfüllen.*

- *Bei der Evaluierung von Maßnahmen zur Steigerung der Kohärenz zwischen den Armutsminderungszielen der EZ-Stelle und den Leistungen des Personals ist es wichtig, sowohl explizite als auch implizite Positiv- und Negativanreize zu identifizieren und deren Funktionsweise zu analysieren.*

Fort- und Weiterbildung

Um einen Verwaltungsapparat auf eine neue Funktionsweise einzustimmen, müssen sämtliche Mitarbeiter für das Armutsproblem sensibilisiert werden, damit sie sich mit den neuen Werten und Zielen der Organisation identifizieren können und ihre Kompetenzen gestärkt werden.

Um einen Verwaltungsapparat auf eine neue Funktionsweise einzuschwören, bedarf es eines ausgedehnten Lern- und Schulungsprozesses, damit sich die Mitarbeiter mit den neuen Arbeitsmethoden und institutionellen Rahmenbedingungen vertraut machen können. Sie müssen ein Gespür für die Armutsproblematik entwickeln und lernen, sich selbst mit den neuen Zielen, Wertvorstellungen und Verpflichtungen der EZ-Stelle zu identifizieren. Die einzelnen Mitarbeiter werden neue Fähigkeiten erwerben müssen. Abgesehen davon kann die Fort- und Weiterbildung einen wichtigen Beitrag zur Steigerung der Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit leisten, da durch sie Informationen über optimale Vorgehensweisen und erworbene Erfahrungen weitergegeben werden können.

Die Schulungsprogramme im Bereich der Armutsbekämpfung sollten auf die Bedürfnisse verschiedener Gruppen zugeschnitten sein:

- Einführungskurse für das allgemeine Personal, für Neuzugänge sowie Mitarbeiter vor Ort (einschließlich Ortskräften) vermitteln Grundkenntnisse über die Armut, ihre verschiedenen Dimensionen, ihr Ausmaß, über grundlegende Methoden zu ihrer Bekämpfung usw. Solche Kurse sind wichtig, um den Mitarbeitern zu einer besseren Kenntnis der speziellen Aufgabenstellung und der Wertvorstellungen der EZ-Stelle in Bezug auf das Armutsminderungsziel zu verhelfen.
- Auffrischkurse geben Mitarbeitern in den Zentralen, die erst über wenig Erfahrung verfügen oder die ihre Kenntnisse in Entwicklungsfragen ausweiten möchten, sowie Mitarbeitern in den Partnerländern (einschließlich Ortskräften) die Möglichkeit, sich mit den Entwicklungszielen der VN-Millenniumserklärung, neuen Konzepten und Ansätzen der Armutsbekämpfung, der Umorientierung von Projekt- auf Programmansätze, Methoden zur Konzipierung und Umsetzung der notwendigen Unterstützung u.a.m. vertraut zu machen. Durch solche Schulungen können die Kompetenzen des operativen Personals erhöht werden, so dass sie effizientere Teamarbeit leisten können.
- Die Fachkräfte benötigen gezielte, gründlichere Schulungskurse, damit sie ihre Kenntnisse und Kompetenzen vertiefen und sich nach Möglichkeit über die neusten Forschungsergebnisse und Erfahrungen auf dem Laufenden halten können.
- Auch Berater, Fachleute anderer Regierungsstellen und Vertreter der Zivilgesellschaft sollten an derartigen Schulungen teilnehmen, damit sie für die Konzepte, Anforderungen und Probleme der Armutsbekämpfung sensibilisiert werden. Ihnen sollte insbesondere klar gemacht werden, welche Zusammenhänge zwischen ihrer Arbeit und der Armutsbekämpfung bestehen.

Durch gemeinsame Schulungsmaßnahmen mit anderen EZ-Stellen oder -Partnern sowie Informationsaustausch über Schulungsinstrumente, -methoden und -unterlagen können Qualität und Kosteneffizienz der Weiterbildung gesteigert werden.

Mögliche Ansatzpunkte

- *Die Schulungsprogramme sollten der Sensibilisierung sämtlicher Mitarbeiter für das Problem der Armutsbekämpfung sowie der Verbesserung der praktischen Kompetenzen des Fachpersonals dienen.*
- *Die EZ-Stellen können Schulungsveranstaltungen auch gemeinsam mit anderen EZ-Stellen bzw. ihren Partnerländern organisieren. Eine solche Zusammenarbeit ist insbesondere für spezifische Kurse auf Länderebene sinnvoll, die im Zusammenhang mit der Ausarbeitung lokaler Armutsbekämpfungsstrategien veranstaltet werden können. Planung und Schulung sollten Hand in Hand gehen.*
- *Die EZ-Stellen sollten untereinander Informationen über ihre Schulungs- und Ausbildungsinstrumente, -methoden und -unterlagen austauschen und sie der Öffentlichkeit zugänglich machen (z.B. über Websites), so dass andere Akteure nach Wahl auf sie zurückgreifen können, um sie ihren jeweiligen institutionellen Anforderungen anzupassen.*
- *Schulungen für Ausbilder im Bereich der Armutsbekämpfung sind äußerst wichtig. Sie können u.U. zusammen mit anderen Stellen konzipiert und durchgeführt werden.*
- *Praxisbezogene Lernmethoden und aktive Schulungsprogramme, die auf die Lösung konkreter Probleme vor Ort abzielen, haben sich als äußerst wirkungsvoll erwiesen.*
- *Die Mitarbeiter sollten die Möglichkeit erhalten, einen Teil ihrer Arbeitszeit darauf zu verwenden, sich mit guten Verfahrensweisen im Entwicklungsbereich vertraut zu machen und Informationen über solche Vorgehensweisen untereinander auszutauschen. Zudem sollte der Zugang der Mitarbeiter zu Know-how, Forschungsergebnissen und Evaluierungsergebnissen erleichtert werden.*

Partnerschaftliche Zusammenarbeit

Der Partnerschaftsansatz hat eine Reihe von DAC-Mitgliedern dazu veranlasst, ihre Strategieplanung und Entscheidungsfindung zu dezentralisieren und zunehmend vor Ort, d.h. in das jeweilige Partnerland, zu verlagern. In diesem Zusammenhang wird auch deutlich, dass die Belastung reduziert werden muss, die die institutionellen Verfahren und Kontrollmechanismen der EZ-Stellen den Regierungen der Partnerländer aufbürden. Dies hat konkrete Konsequenzen in Bezug auf den Wandel der institutionellen Systeme, Strukturen und Kapazitäten.

Dezentralisierung

Die Dezentralisierung der Entscheidungsfindung und des Personals zu Gunsten der Außenstellen liefert einen wichtigen Impuls für die Stärkung der

Im Rahmen ihrer Neuausrichtung auf die Prinzipien der Partnerschaft und der lokalen Trägerschaft beginnen die EZ-Stellen, ihre Entscheidungsfindung zu dezentralisieren und mehr Mitarbeiter vor Ort einzusetzen. Dank der Dezentralisierung sind die EZ-Stellen in der Lage, sich ein besseres Bild von der Entwicklung der Armutssituation in den einzelnen Ländern zu machen und gezielter darauf zu reagieren. Dieser Prozess fördert zudem den Dialog und die partnerschaftliche Zusammenarbeit, indem er eine enge und kontinuierliche Interaktion mit anderen lokalen Partnern ermöglicht, und erhöht die Glaubwürdigkeit der EZ-Stelle als

partnerschaftlichen Beziehungen und der lokalen Trägerschaft bei der Auswahl und Umsetzung der Maßnahmen.

Partner. Die Erfahrung hat gelehrt, dass die Dezentralisierung zwar mit hohen Kosten verbunden ist, *aber auch große Vorteile bringt*.

Die Dezentralisierung erstreckt sich auf eine ganze Reihe von Prozessen, darunter die Entscheidungsfindung und die Kommunikation. Sie setzt eine größere budgetäre Flexibilität und die Delegation von Verhandlungsbefugnissen und -fähigkeiten zwecks Zusammenarbeit mit den lokalen Partnern voraus. EZ-Stellen, die einen solchen Prozess durchlaufen haben bzw. derzeit durchlaufen, verweisen in diesem Zusammenhang häufig auf Probleme in Bezug auf den Personaleinsatz, den Informationsfluss und den für die Rechenschaftslegung notwendigen Rahmen.

Mit der Dezentralisierung werden die für die einzelnen Länder Verantwortlichen und deren Mitarbeiter mit neuen Aufgaben und Verantwortlichkeiten konfrontiert, muss die Rolle der Zentralen neu definiert werden und entstehen neue Formen der Zusammenarbeit zwischen ihnen und den Vertretungen vor Ort. Angesichts dieser neuen Arbeitsanforderungen muss die derzeitige Arbeitsgestaltung – einschließlich der formellen und informellen organisatorischen Regeln – neu überdacht werden.

- Die Mitarbeiter vor Ort (einschließlich des diplomatischen Personals) müssen über hinreichende Kenntnisse und Informationen verfügen, um fundierte Entscheidungen in Bezug auf die Programmgestaltung treffen und effizient mit den lokalen Partnern zusammenarbeiten zu können. Das hat auch Konsequenzen für die Einstellungspolitik, die Schulung und den Einsatz von Fachleuten oder Teams sowie für die Fähigkeiten der Vertretungen vor Ort, Finanztransaktionen abzuwickeln.
- Die Zentralen müssen die Verantwortung für die Transaktionen und die Beziehungen mit den Partnern aus der Hand geben und sich stattdessen stärker auf das allgemeine Strategiemanagement konzentrieren, das Personal vor Ort durch rechtzeitige Bereitstellung der erforderlichen Informationen und Ressourcen unterstützen, allgemeine Grundsätze und Standards ausarbeiten, ein einfaches Qualitätssicherungssystem aufbauen, den Zugang zu Kommunikation und Netzwerken erleichtern, die Beschaffungssysteme verwalten und bei den Bemühungen um bessere Politikkohärenz der verschiedenen Ministerien und Regierungsstellen ihres Landes die Initiative übernehmen. Die Befugnisse der länderspezifischen Abteilungen müssen ausgebaut werden, damit deren Mitarbeiter die Vielzahl neuer Aufgaben bewältigen können, die infolge der Dezentralisierung auf sie zukommen.

In einer dezentralisierten EZ-Stelle verlagern sich die Aufgaben der Zentrale von der Abwicklung der Transaktionen und der Steuerung von Beziehungen auf das Strategiemanagement, die Sicherung des Zugangs zu Informationen und Netzwerken und die Förderung der

Die Dezentralisierung erfordert verstärkte Anstrengungen zur Koordinierung des Dialogs und der Verhandlungen auf lokaler Ebene, damit die Zahl der Sitzungen und Versammlungen nicht allzu sehr ausufert, was die inländischen Regierungskapazitäten über Gebühr beanspruchen würde. Sie erfordert ein behutsames Management der vor Ort eingestellten Mitarbeiter, um Arbeitsüberlastungen zu verhindern, das lokale Reservoir an Kompetenzen nicht übermäßig zu beanspruchen und um Karrieremöglichkeiten anbieten zu können. Darüber hinaus wird kreativ darauf hingewirkt werden müssen, dass sich *alle* Mitarbeiter vor Ort die Organisationskultur und Vision der Zentrale zu eigen machen. Mit der Dezentralisierung nimmt die Notwendigkeit von Mechanismen für die ständige Weiterbildung auf verschiedenen Ebenen der EZ-Stelle, für die Verbreitung von Wissen sowie dafür zu, *sicherzustellen, dass die aus der Praxis gezogenen Lehren innerhalb der gesamten dezentralisierten Verwaltungsstruktur beherzigt und umgesetzt werden*. In Kasten 19 werden optimale Vorgehensweisen zur Dezentralisierung von Entscheidungsfindung und Management vor Ort dargestellt.

Kasten 19 Ratschläge für eine erfolgreiche Dezentralisierung

Folgende Faktoren sind für den Erfolg der Dezentralisierung von entscheidender Bedeutung:

- ein klarer Aktionsrahmen und ein starkes „Zentrum“ mit entschiedenen Ideen, was die Modalitäten der Dezentralisierung von Kontrollfunktionen und Aktivitäten betrifft;
- kompetente Führungskräfte in den Zentralen und vor Ort für ein effizientes Humanressourcen- und Verfahrenmanagement;
- Flexibilität bei der Umwandlung der Funktionen und Aufgaben der Mitarbeiter in den Zentralen;
- Mitarbeiter vor Ort, deren Kompetenzen sich sinnvoll ergänzen (allgemeine Vertrautheit mit der Entwicklungsproblematik, persönliche Effizienz, Fachwissen, gute Kenntnis der Partnerländer wie auch der jeweiligen Aktivitäten der Zentrale usw.);
- gutes Kommunikationssystem (Intranet, effizientes Management-Informationssystem, Telekonferenzen, virtuelle Netzwerke zu verschiedenen Themen);
- regelmäßige persönliche Treffen der Mitarbeiter vor Ort sowie der Mitarbeiter der Regionalstellen und der Zentralen;
- das Personal vor Ort sollte über direkte Ansprechpartner in den Zentralen verfügen, durch die der Informationsaustausch und der Zugang zu den Diensten der Zentrale erleichtert und das Zugehörigkeitsgefühl sowie die Solidarität der Mitarbeiter gestärkt werden.
- geschultes und mit den erforderlichen Befugnissen ausgestattetes Botschaftspersonal, das in der Lage ist, Entscheidungen in hinreichender Kenntnis der Sachlage zu treffen, mit dem Prozess des Wandels umzugehen und gegebenenfalls das Kräftegleichgewicht durch Schaffung eines entsprechenden Gegengewichts wiederherzustellen.

Politikkohärenz zwischen den verschiedenen Regierungsressorts.

Bei Dezentralisierungsentscheidungen muss zwischen nicht immer offen zu Tage liegenden Vorteilen und potentiellen Nachteilen – z.B. höheren Kosten und Überbeanspruchung der technischen Kapazitäten der Institution – abgewogen werden. Zudem ist die Dezentralisierung für kleine Stellen nicht immer eine ideale oder auch nur realisierbare Lösung. Umso wichtiger ist es daher, die Kooperation und den Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen allen EZ-Stellen zu intensivieren und verstärkt auf lokales Fachwissen zurückzugreifen.

Mögliche Ansatzpunkte

- *Der Ablauf und das Tempo des Dezentralisierungsprozesses hängen von den Führungsimpulsen, dem organisatorischen Aufbau, der institutionellen Kultur und Geschichte sowie dem spezifischen Kontext des jeweiligen Partnerlandes ab.*
- *Bei einer Dezentralisierung entsteht erhöhter Informationsbedarf (Netzwerke und Kommunikationsstrukturen gewinnen an Bedeutung, ein in beide Richtungen verlaufender Informationsfluss wird unerlässlich, die Mitarbeiter auf beiden Seiten müssen die Beziehungen zueinander pflegen und sie den Zentralen stärker ins Bewusstsein rufen).*
- *Die Probleme, die sich bei einer Dezentralisierung für das Personalmanagement stellen, müssen bereits im Vorfeld angegangen werden (dazu gehört die Festlegung von Kriterien für die Auswahl der Mitarbeiter vor Ort, die Schaffung geeigneter finanzieller Anreize für Versetzungen in das Partnerland und bessere Karrieremöglichkeiten für das Personal vor Ort, dessen Rückversetzung in die Zentralen usw.).*

- *Im Zuge der Globalisierung haben viele Unternehmen des privaten Sektors begonnen, ihre Tätigkeit zu dezentralisieren. Evaluierungen und Fallstudien über die Erfahrungen dieser Unternehmen können den EZ-Stellen u.U. nützliche Orientierungshilfen für ihre eigenen Dezentralisierungsbemühungen liefern.*

Verringerung der Belastung der Partnerländer durch die Anforderungen der EZ-Stellen

Die Vereinfachung und Harmonisierung der EZ-Verfahren und -Anforderungen in Einklang mit der Rechenschaftspflicht der EZ-Stelle ist eine unabdingbare Voraussetzung für funktionsfähige Partnerschaften.

Zu vielfältige verwaltungstechnische Anforderungen und eine schlechte Koordination der Maßnahmen und Aktivitäten der EZ-Stellen bürden den Regierungen der Partnerländer eine erhebliche Last auf, zumal in solchen Ländern, in denen viele Entwicklungsorganisationen tätig sind. Mit dem sich abzeichnenden Konsens über die lokale Trägerschaft der Armutsbekämpfungsstrategien nimmt auch die Notwendigkeit zu, die Praktiken, Verfahren und Berichtsaufgaben im Einklang mit den Transparenz- und Rechenschaftsgeboten der EZ-Stellen zu vereinfachen und zu harmonisieren.

Oft ist es zugleich erforderlich, die Partnerländer bei ihrem Kapazitätsaufbau (z.B. in den Bereichen Finanzverwaltung, Rechnungslegung, Kontrolle usw.) zu unterstützen, um so Transparenz und Rechenschaftspflicht gegenüber den *Stakeholdern* zu gewährleisten. Der Kapazitätsaufbau sollte über den öffentlichen Sektor hinausgehen und sich auch auf die Privatwirtschaft und die Zivilgesellschaft (wie u.a. Berufsverbände) erstrecken. Werden die Kapazitäten der lokalen Verwaltungen ausgebaut und besteht größere Gewähr für deren Integrität, so wächst auch das Vertrauen, das die EZ-Stellen ihnen entgegenbringen. Diese Stellen werden dann eher bereit sein, ihre Strukturen und Verfahren denen der Partnerländer anzupassen. Die DAC-Mitglieder sollten gemeinsam über Reformen ihrer verwaltungstechnischen Anforderungen nachdenken und ihren finanziellen Spielraum ausbauen. Derartige Veränderungen sind unerlässlich, um den Herausforderungen der *lokalen Trägerschaft* der Armutsbekämpfungsstrategien und der *Partnerschaftsvereinbarungen* gerecht zu werden.

Mögliche Ansatzpunkte

- *Die EZ-Stellen sollten die Partnerländer beim Ausbau ihrer Kapazitäten zwecks Verwaltung und Rechenschaftslegung über die Verwendung der Entwicklungshilfe unterstützen (einschließlich Rechnungslegung und -prüfung). Wenn die Kapazitäten wachsen und das Vertrauen der EZ-Stellen in die Mechanismen der Rechenschaftslegung der Partnerländer zunimmt, kann eine schrittweise Flexibilisierung der Kontrollverfahren ins Auge gefasst werden (die sich beispielsweise darin äußern könnte, dass die EZ-Stellen die Regeln der Partnerländer für Kontenführung und/oder Rechnungslegung akzeptieren).*
- *Es sollte über Möglichkeiten für eine engere Zusammenarbeit zwischen verschiedenen EZ-Stellen bei Koordinierungs-, Monitoring- und Evaluierungsaufgaben nachgedacht werden, die im selben Land durchgeführt werden.*
- *Die EZ-Stellen müssen den Partnerländern u.U. dabei helfen, ihre Kapazitäten zur verantwortlichen Übernahme der Koordinationsanstrengungen auszubauen.*

Verbesserung der institutionellen Kapazitäten zur Förderung der Politikkohärenz

Zu den prioritären Aufgaben der EZ-Stellen gehört es, sicherzustellen, dass die Anstrengungen zur Armutsminderung nicht durch die politischen Maßnahmen anderer Regierungsressorts – z.B. Handel, Landwirtschaft, Umwelt, Migration, Schuldenerleichterung – untergraben werden.

Damit in der Armutsbekämpfung Erfolge erzielt werden können, müssen die Politiken der verschiedenen OECD-Mitgliedstaaten kohärenter werden. Entwicklungszusammenarbeit allein reicht dazu nicht aus. Wenn sich die politischen Maßnahmen der verschiedenen Regierungsressorts gegenseitig verstärken, können Synergieeffekte entstehen, die der Verwirklichung des internationalen Armutsminderungsziels dienen. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Anstrengungen der DAC-Mitglieder zur Armutsbekämpfung nicht durch die Politiken und Aktionen anderer Ressorts untergraben werden.

Politikkohärenz setzt eine hinreichende Kenntnis der Auswirkungen verschiedener Politiken auf die Armutsminderung sowie Mechanismen zur Beseitigung etwaiger Widersprüche bzw. zur Kompensierung der Effekte widerstreitender Strategien voraus. Politikkohärenz ist nur möglich, wenn die EZ-Stellen ihre Mechanismen für die Koordination mit anderen Institutionen verbessern, die für Bereiche zuständig sind, die Einfluss auf die Armutsminderung haben können (z.B. Handel, Landwirtschaft, Umwelt, Schuldenerlass, Migration). Bei diesen Institutionen kann es sich um andere Ministerien des jeweiligen Mitgliedslands, um in Partnerländern tätige andere EZ-Stellen oder um internationale Institutionen handeln.

In Kapitel 4 wurde auf die Bedeutung einer verstärkten Politikkohärenz innerhalb der Regierungen der DAC-Mitgliedstaaten sowie auf die verschiedenen Schritte zu ihrer Verwirklichung eingegangen. Den bilateralen EZ-Stellen kommt eine wichtige Katalysatorrolle bei der Initiierung und Realisierung der Politikkohärenz zwischen den Regierungen der jeweiligen Länder zu. Das hat in vier zentralen Bereichen Konsequenzen für den Ausbau der institutionellen Kapazitäten:

- Die EZ-Stellen müssen interne Kapazitäten aufbauen, die in der Lage sind, die Funktion einer gegebenen staatlichen Maßnahme zu identifizieren, deren Auswirkungen auf die Armut zu analysieren und zu ermitteln, in welchen Ressorts Anpassungen der Politik zur Steigerung der Gesamtkohärenz sinnvoll wären. Um diese Aufgaben zu erfüllen und fundierte Urteile darüber zu fällen, was effektiv verändert werden kann, sind Zeit und Humanressourcen notwendig. Die jeweilige EZ-Stelle muss eine Rolle als Katalysator und zugleich Anwalt spielen, wobei sie im Auge behalten muss, dass die Länder eine Vielzahl legitimer Ziele verfolgen und dass Entscheidungen über heikle Fragen folglich davon abhängen, ob es gelingt, die Unterstützung der zuständigen Ministerien und der Regierung insgesamt zu gewinnen.
- Es müssen geeignete Mechanismen entwickelt werden, die eine engere Kommunikation und Konsultation mit einer Vielzahl von Ministerien und sonstigen staatlichen Stellen ermöglichen, durch die Unstimmigkeiten und Konflikte zwischen verschiedenen Politiken ausgeräumt werden können. Als optimale Vorgehensweise empfiehlt sich hier die Einrichtung einer mit den erforderlichen Befugnissen ausgestatteten zentralen Abteilung für Politikkoordinierung, die in der Lage sein muss, zu diesem Zweck starke Verbindungen zwischen den verschiedenen Regierungsorganen herzustellen.

Um die Politikkohärenz fördern zu können, müssen die EZ-Stellen in der Lage sein, dieses Thema auf die nationale Agenda zu setzen und Unstimmigkeiten

und Widersprüche zwischen der Politik der verschiedenen Regierungsressorts auszuräumen.

- Die Kapazitäten der EZ-Stellen zur Einflussnahme auf andere Organe sollten so weit wie möglich ausgebaut werden, um der Politikkohärenz einen gewichtigeren Platz auf der innenpolitischen Agenda der einzelnen Länder zu verschaffen und Widersprüchlichkeiten und Konflikte innerhalb der Regierungspolitik auszuräumen. Dazu sind besondere Kompetenzen erforderlich, die es ermöglichen, komplexe Fragen der Politikkohärenz zu behandeln, zwischen unterschiedlichen Prioritäten abzuwägen und Konsensentscheidungen zwischen verschiedenen Regierungsressorts und Ministerien der OECD-Mitgliedstaaten auszuhandeln, die den Entwicklungsbelangen Rechnung tragen.
- Auch innerhalb des EZ-Systems muss der Erhöhung der Kohärenz größere Aufmerksamkeit geschenkt werden, um zu gewährleisten, dass Politik und Entscheidungen der anderen für Teilaspekte der Entwicklungszusammenarbeit zuständigen Ministerien, der Durchführungsorgane bzw. der Vertreter der Mitgliedstaaten in den Führungsgremien multilateraler Entwicklungsinstitutionen widerspruchsfrei sind und mit dem Armutsminderungsziel im Einklang stehen.

Mögliche Ansatzpunkte

- *Die Leitung der Stellen muss sich der Unterstützung der obersten Regierungsebene versichern, um zu gewährleisten, dass andere Ministerien und Regierungsorgane bei der Konzipierung ihrer politischen Maßnahmen Entwicklungsbelange einbeziehen. Sie sollte sich auch bei der Stärkung der Mechanismen für die Koordinierung der Politik mit anderen Regierungsorganen, bei der Konfliktlösung und bei der Ausarbeitung von Methoden zur Beseitigung etwaiger Widersprüche zwischen den verschiedenen Politikbereichen um eine derartige Unterstützung bemühen.*
- *Die Kompetenzen der Mitarbeiter zur Analyse der möglichen Konsequenzen verschiedener staatlicher Maßnahmen sollten verbessert werden.*
- *Die Mitarbeiter der EZ-Stellen sollten für die Bedeutung der Politikkohärenz sensibilisiert und dazu angespornt werden, sich innerhalb ihres eigenen Tätigkeits- und Einflussbereichs für mehr Kohärenz einzusetzen.*

Schlussbetrachtungen

Der institutionelle Wandel darf nicht an den Mauern der EZ-Stelle halt machen: Er muss sich auch auf die Interaktionen zwischen den bilateralen Stellen erstrecken, um deren Partnerschaft zu

Zur systematischen Berücksichtigung der Prinzipien der Armutsbekämpfung, der partnerschaftlichen Zusammenarbeit und der Politikkohärenz bei der Planung sämtlicher Maßnahmen und Aktivitäten einer EZ-Stelle ist es erforderlich, die institutionellen Strukturen, Systeme und Verwaltungspraktiken konsequent auf diese Ziele abzustimmen. Der institutionelle Wandel darf jedoch nicht an den Mauern der betreffenden Institution Halt machen. Er muss sich auch auf die Interaktionen *zwischen* den verschiedenen bilateralen EZ-Stellen erstrecken, da eine aktivere Koordinierung und Kooperation Voraussetzung für die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und für den Partnerschaftsansatz ist. Daher gilt es, sich weit mehr über die Arbeitsmethoden anderer EZ-Stellen zu informieren, um so Ähnlichkeiten wie auch etwaige Überlappungen der Aktivitäten feststellen zu

vertiefen, die Synergien zu erhöhen und die besonderen Stärken der verschiedenen Beteiligten zu potenzieren.

können. Auf diese Weise können die EZ-Stellen prüfen, welche Möglichkeiten sich für eine Stärkung der Synergieeffekte und Komplementaritäten, eine Potenzierung ihrer jeweiligen Stärken und eine effiziente Arbeitsteilung bieten.

Anmerkungen

1. *Mainstreaming* bedeutet im Zusammenhang mit der Armutsbekämpfung, dass dieses Ziel in den gesamten Prozess der Politikgestaltung, Planung, Entscheidungsfindung, Umsetzung und Evaluierung der Entwicklungsstellen integriert werden muss.
2. Der Inhalt des vorliegenden Kapitels stützt sich auf die Ergebnisse einer POVNET-Sonderarbeitstagung von Februar 2001 über Fragen des institutionellen Wandels, an der Führungskräfte, Mitarbeiter vor Ort und Verantwortliche der Personalverwaltung von EZ-Stellen teilnahmen.
3. Voraussetzung für die Umsetzung dieser Agenda, die in Kapitel 1 bis 4 der *Leitlinien* beschrieben wird, ist die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit anderen Entwicklungsakteuren zur Unterstützung der von den Partnerländern in eigener Trägerschaft ausgearbeiteten und verantworteten Armutsbekämpfungsstrategien.
4. Personalverwaltungssysteme sind ein ganz wesentlicher Bestandteil der formellen organisatorischen Vorkehrungen und umfassen Arbeitsentgelte, Zusatzleistungen, Anreize, Leistungsmanagement, Arbeitsplatzbeschreibung, Personaleinstellung, Karriereplanung sowie Fort- und Weiterbildung.
5. Die 25 Fallstudien, die der *DAC Scoping Study of Donor Poverty Reduction Policies and Practices* (1999) zu Grunde liegen, liefern zahlreiche Beispiele für organisatorische Umstellungen in EZ-Stellen.
6. Aus den verschiedenen Feldern eines Organigramms ist ersichtlich, *a)* wie die Mitarbeiter im Interesse der größtmöglichen Effizienz in einzelnen Abteilungen zusammengefasst sind und *b)* wie die hierarchischen Beziehungen aufgebaut sind, an denen sich normalerweise die Rangfolge der Verantwortlichkeiten und Funktionen ablesen lässt. Bei den „Leerräumen“ handelt es sich um die Zwischenräume über, unter und neben den einzelnen Feldern. Sie gehen über die jeweiligen funktionalen Grenzen hinaus und ermöglichen die tatsächliche Durchführung der Arbeit der Organisation, so zum Beispiel wenn eine Strategie, die von einer Abteilung der Zentrale ausgearbeitet wurde, zur Umsetzung an eine Arbeitsgruppe vor Ort weitergeleitet wird. Die „Leerräume“ stehen auch für die Managementpraktiken und Personalverwaltungssysteme, die der Orientierung und Motivierung der Mitarbeiter dienen und – auf andere Weise – ebenfalls über die funktionalen Grenzen hinausgehen und die Arbeitsmethoden maßgeblich prägen.

| Anhang: | | |
|--|--|---|
| Die Entwicklungsziele der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen (MDG) | | |
| ZIELE UND TEILZIELE | INDIKATOREN | |
| ZIEL 1: Ausrottung von extremer Armut und Hunger | | |
| Teilziel 1 | Zwischen 1990 und 2015 Halbierung des Anteils der Menschen, die mit weniger als 1 US-\$ pro Tag auskommen müssen | 1. Bevölkerungsanteil, der über weniger als 1 US-\$ pro Tag verfügt 2. Armutsücke (Häufigkeit x Tiefe der Armut) 3. Anteil des ärmsten Bevölkerungsquintils am nationalen Verbrauch |
| Teilziel 2 | Halbierung des Anteils der an Hunger leidenden Menschen zwischen 1990 und 2015 | 4. Prozentsatz der untergewichtigen Kinder (unter 5 Jahren) 5. Anteil der Bevölkerung, der nicht die tägliche Mindestkalorienzufuhr erhält |
| ZIEL 2: Primarschulbildung für alle | | |
| Teilziel 3 | Bis 2015 Schaffung der Grundlagen dafür, dass die Kinder überall in der Welt, Mädchen wie Jungen, in der Lage sind, einen Primarschulabschluss zu erwerben | 6. Nettoschulbesuchsquoten im Primarschulbereich 7. Anteil der in die 1. Klasse eingeschulten Kinder, die die 5. Klasse erreichen. 8. Alphabetisierungsrate der 15- bis 24-Jährigen |
| ZIEL 3: Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Ermächtigung der Frauen | | |
| Teilziel 4 | Beseitigung der Ungleichbehandlung von Mädchen und Jungen auf der Primar- und Sekundarstufe möglichst bis 2005 und auf sämtlichen Bildungsebenen bis spätestens 2015 | 9. Verhältnis Mädchen/Jungen im Grund-, Sekundar- und Hochschulbereich 10. Verhältnis der lese- und schreibkundigen Frauen zwischen 15 und 24 Jahren zum entsprechenden Anteil der Männer 11. Anteil der Frauen, die eine entgeltliche Tätigkeit im nicht landwirtschaftlichen Bereich ausüben 12. Anteil der weiblichen Abgeordneten im Parlament |
| ZIEL 4: Reduzierung der Kindersterblichkeit | | |
| Teilziel 5 | Zwischen 1990 und 2015 Reduzierung der Sterblichkeitsraten der Kinder unter 5 Jahren um zwei Drittel | 13. Sterblichkeitsrate der Kinder unter 5 Jahren 14. Säuglingssterblichkeitsrate 15. Anteil der gegen Masern geimpften Einjährigen |
| ZIEL 5: Verbesserung der Gesundheitsversorgung der Mütter | | |
| Teilziel 6 | Zwischen 1990 und 2015 Reduzierung der Müttersterblichkeitsrate um drei Viertel | 16. Müttersterblichkeitsrate 17. Anteil der von medizinisch geschulten Fachkräften betreuten Entbindungen |
| ZIEL 6: Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen schweren Krankheiten | | |
| Teilziel 7 | Bis 2015 Beendigung der steigenden Tendenz von HIV/AIDS und beginnende Trendumkehr | 18. Häufigkeit von HIV bei schwangeren Frauen zwischen 15 und 24 Jahren 19. Prozentsatz der Verwendung von Verhütungsmitteln 20. Zahl der AIDS-Waisen |
| Teilziel 8 | Bis 2015 Beendigung der steigenden Tendenz und beginnende Trendumkehr bei Malaria und anderen schweren Krankheiten | 21. Zahl der Malariafälle und entsprechende Sterblichkeitsrate 22. Anteil der Bevölkerung in malariagefährdeten Gebieten mit Zugang zu wirkungsvollen Prophylaxe- und Behandlungsmethoden 23. Zahl der Tuberkulosefälle und entsprechende Sterblichkeitsrate 24. Anteil der diagnostizierten und im Rahmen des DOTS-Programms (<i>Directly Observed Treatment Short Course</i>) erfolgreich behandelten Tuberkulosefälle |

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

ZIEL 7: Ökologische Nachhaltigkeit*

- | | |
|--|--|
| <p>Teilziel 9 Einbeziehung der Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung in Länderpolitiken und -programme und Herbeiführung einer Trendumkehr bei der Vernichtung von Umweltressourcen</p> <p>Teilziel 10 Bis 2015 Halbierung des Anteils der Menschen ohne dauerhaft gesicherten Zugang zu hygienisch unbedenklichem Trinkwasser</p> <p>Teilziel 11 Bis 2020 signifikante Verbesserung der Lebensbedingungen von mindestens 100 Millionen Slum-Bewohnern</p> | <p>25. Anteil der bewaldeten Flächen</p> <p>26. Zur Wahrung der biologischen Vielfalt geschützte Gebiete</p> <p>27. BIP pro Energieverbrauchseinheit (als Näherungswert für die Energieeffizienz)</p> <p>28. Pro-Kopf-Kohlendioxidemissionen (plus zwei Werte für die globale Luftverschmutzung: Schädigung der Ozonschicht und Gesamtmenge der globalen Treibhausgase)</p> <p>29. Anteil der Bevölkerung mit nachhaltig gesicherter Trinkwasserversorgung</p> <p>30. Anteil der Bevölkerung mit Zugang zu verbesserten Systemen der Abwasser-/Abfallentsorgung</p> <p>31. Anteil der Bevölkerung mit langfristig gesicherten Landbesitzrechten [Bei einigen der obigen Indikatoren könnte eine Aufschlüsselung nach Stadt/Land für die Beurteilung der Verbesserung im Leben der Slum-Bewohner herangezogen werden]</p> |
|--|--|

ZIEL 8: Aufbau einer globalen Partnerschaft für die Entwicklung*

- | | |
|---|---|
| <p>Teilziel 12 Weitere Fortschritte bei der Entwicklung eines offenen, regelgestützten, berechenbaren und nicht diskriminierenden Handels- und Finanzsystems. Dazu gehört das Engagement für eine verantwortungsbewusste Regierungsführung, für die Entwicklung und für die Reduzierung der Armut – sowohl auf nationaler wie auf internationaler Ebene</p> | <p><i>Einige der nachstehenden Indikatoren werden für die am wenigsten entwickelten Länder (LDC), Afrika, die Binnenentwicklungsländer und die kleinen Inselentwicklungsländer gesondert überwacht.</i></p> |
|---|---|

ODA-Leistungen

- | | |
|--|---|
| <p>Teilziel 13 Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse der am wenigsten entwickelten Länder (LDC). Dazu gehören der zoll- und quotenfreie Marktzugang für LDC-Exporte, verstärkte Schuldenerleichterungen im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative und Streichung bilateraler öffentlicher Schulden sowie großzügigere ODA-Leistungen für aktiv um Armutsminderung bemühte Länder</p> | <p>32. ODA-Nettoleistungen im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen (BNE) der DAC-Geberländer (Richtwerte: 0,7% insgesamt, 0,15% für LDC)</p> <p>33. Anteil der für soziale Grunddienste bestimmten ODA (Grundbildung, Basisgesundheitsversorgung, Ernährung, Trinkwasserversorgung und Abwasser-/Abfallentsorgung)</p> <p>34. Anteil der ODA-Leistungen ohne Lieferbindung</p> <p>35. Anteil der ODA für Umweltschutz in kleinen Inselentwicklungsländern</p> <p>36. Anteil der ODA für das Transportwesen in Binnenentwicklungsländern</p> |
|--|---|

Marktzugang

- | | |
|--|---|
| <p>Teilziel 14 Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Binnenentwicklungs- und kleinen Inselentwicklungsländern (Barbados-Programm und 22. Sondertagung der VN-Generalversammlung)</p> | <p>37. Wertmäßiger Anteil der zoll- und quotenfreien Exporte (ohne Waffen)</p> <p>38. Durchschnittliche Zölle und Quoten für landwirtschaftliche Erzeugnisse sowie für Textilien und Bekleidung</p> <p>39. Binnen- und Export-Agrarsubventionen in OECD-Ländern</p> <p>40. Anteil der zur Unterstützung des Aufbaus von Handelskapazitäten bestimmten ODA</p> |
|--|---|

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

ZIEL 8: (Fortsetzung)

Langfristig tragbare Verschuldung

- | | |
|---|---|
| <p>Teilziel 15 Umfassende Anstrengungen zur Lösung der Schuldenprobleme der Entwicklungsländer durch nationale und internationale Maßnahmen im Hinblick auf eine langfristig tragbare Verschuldung</p> | <p>41. Anteil der öffentlichen bilateralen Schuldenerlasse im Rahmen der HIPC-Initiative</p> <p>42. Schuldendienst im Verhältnis zu den Waren- und Dienstleistungsexporten</p> <p>43. Anteil der auf Schuldenerleichterungen entfallenden ODA</p> <p>44. Zahl der Länder, die die <i>Decision Points</i> (Entscheidungszeitpunkte) und die <i>Completion Points</i> (Abschlusszeitpunkte) im Rahmen der HIPC-Initiative erreichen</p> |
| <p>Teilziel 16 Ausarbeitung und Umsetzung von Strategien zur Schaffung menschenwürdiger und produktiver Arbeitsplätze für junge Menschen in Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern</p> | <p>45. Arbeitslosenquote der 15- bis 24-Jährigen</p> |
| <p>Teilziel 17 Gewährleistung des Zugangs zu besonders wichtigen Arzneimitteln zu erschwinglichen Preisen in Zusammenarbeit mit Unternehmen der pharmazeutischen Industrie</p> | <p>46. Anteil der Bevölkerung mit nachhaltigem Zugang zu besonders wichtigen Arzneimitteln zu erschwinglichen Preisen</p> |
| <p>Teilziel 18 Schaffung von Möglichkeiten in Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor, damit die Entwicklungsländer in den Genuss der Vorteile neuer Technologien, insbesondere im Informations- und Kommunikationsbereich, kommen</p> | <p>47. Zahl der Telefonanschlüsse pro 1 000 Einwohner</p> <p>48. Zahl der Personal-Computer pro 1 000 Einwohner</p> |

Weitere Indikatoren werden noch festgelegt

* Die Auswahl an Indikatoren für die Ziele 7 und 8 soll noch weiter verfeinert werden.

OECD PUBLICATIONS, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
PRINTED IN FRANCE
(43 2001 09 5 P 1) ISBN 92-64-59506-6 – No. 52366 2002