

Erfolgreiche Armutsbekämpfung in der Arbeit der GTZ - Eine Handreichung

Impressum

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Postfach 5180
65726 Eschborn
T + 49 61 96 79 - 0

Internet: <http://www.gtz.de>

Erstellt von:

GTZ-Arbeitsgruppe MDG und Armutsbekämpfung
Querschnittsvorhaben Armutsbekämpfung

Im Auftrag des

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Verantwortlich:

Wolf M. Dio, Bereich Planung und Entwicklung,
Leistungsschwerpunkt Bekämpfung struktureller Armut
Ulrike Ebeling, Stabsstelle Unternehmensentwicklung, Politik und Strategie

Kontakt:

Wolf.Dio@gtz.de
Ulrike.Ebeling@gtz.de

Autoren:

Gabriele Geißler
GTZ-Arbeitsgruppe MDG und Armutsbekämpfung

Lektorat:

Beate Wörner, Stuttgart

Gestaltung:

Jutta Herden Kommunikationsdesign, Stuttgart

Druck:

TZ-Verlagsgesellschaft mbH, 64380 Rossdorf

Mai 2007

4	Vorwort
---	---------

6	1 Armutsbekämpfung – die Herausforderung des 21. Jahrhunderts
6	1.1 Armutsbekämpfung – der internationale Referenzrahmen
7	1.2 Armutsbekämpfung – die Position der deutschen Entwicklungspolitik
9	1.3 Armutsbekämpfung – ihre Bedeutung für die GTZ im Leitbild „Nachhaltige Entwicklung“

16	2 Armutsorientierte Steuerung von TZ-Länderportfolios
16	2.1 Eigenverantwortung (Ownership): Die Armutsorientierung der Entwicklungsstrategien unserer Partnerländer
19	2.2 Armutsorientierung des entwicklungspolitischen Steuerungsinstrumentariums des BMZ
22	2.3 Armutsorientierung im GTZ-Portfolio

26	3 Erfolgreiche Armutsbekämpfung auf Vorhabensebene
26	3.1 Armutsorientierung in der Vorbereitung, Planung und Angebotserstellung
26	3.1.1 Bewertung der Armutssituation
27	3.1.2 Einschätzung von Armutswirkungen
30	3.1.3 Die Armutskennungen des BMZ
31	3.2 Armutsorientierung in der Durchführung
32	3.2.1 Wirkungsorientiertes Monitoring
35	3.2.2 Wissensmanagement
36	3.2.3 Berichterstattung und Evaluierung

38	Schlussbemerkung
----	------------------

39	Anhang: Checkliste für erfolgreiche Armutsbekämpfung
----	--

Warum eine Handreichung zu Armutsbekämpfung?

.....

Kennen Sie zum Beispiel die BMZ-Position zum Thema „Pro-Poor Growth“? Wussten Sie, dass es einfach zu handhabende Checklisten gibt, um die inhaltliche Qualität der Armutsorientierung nationaler Entwicklungsstrategien zu bewerten? Ist Ihnen bekannt, dass der vom DAC-Poverty Network entwickelte praxisorientierte Ansatz des „ex ante Poverty Impact Assessment“ schon erfolgreich auf Ebene von Sektorstrategien und TZ-Vorhaben angewandt wurde? Sind Sie auf die Fragen der Fremdevaluierung zum Thema Armutsbekämpfung vorbereitet? Falls nicht, wird diese Handreichung für Sie nützlich sein.

Nicht nur in den Vorhaben der GTZ spielt Armutsbekämpfung eine wichtige Rolle. Auch auf der politischen Ebene ist das Thema Armutsbekämpfung aktueller denn je. In der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen hat sich die Staatengemeinschaft zum Leitbild einer global nachhaltigen Entwicklung und Bekämpfung der weltweiten (extremen) Armut bekannt. Dies ist seitdem der verbindliche Bezugsrahmen für die internationale Entwicklungszusammenarbeit, an dem die Entwicklungspolitik der deutschen Bun-

desregierung ausgerichtet ist. Die Afrika-Initiative im Rahmen der deutschen EU-/G8-Präsidentschaft bekräftigt diesen Anspruch. Auch der eigene wertorientierte Anspruch der GTZ an die Umsetzung des Leitbildes Nachhaltige Entwicklung beinhaltet diese Orientierung. Nachhaltige Entwicklung ist nur dann möglich, wenn Armut erfolgreich und dauerhaft reduziert wird.

Die vorliegende Handreichung wurde von der bereichsübergreifenden Arbeitsgruppe „MDG und Armutsbekämpfung“ der GTZ erarbeitet. Sie richtet sich an Auftragsverantwortliche und Projektmitarbeiter/innen, Büroleiter/innen, Schwerpunktkoordinatoren/innen sowie GTZ-Inlandsmitarbeiter/innen und Gutachter/innen, die an Projektplanung und -durchführung beteiligt sind.

Ziel der Handreichung ist es, mit praktischen Hinweisen dazu beizutragen, dass Armutsbekämpfung in der Arbeit der GTZ noch erfolgreicher verankert wird. Die Handreichung bietet Anregungen, Argumentationslinien, vertiefende Literaturangaben, Links und methodische Hinweise, wie wir unsere Partner dabei unterstützen können, Armut nachhaltig zu bekämpfen. Beispiele aus der Praxis und Querverweise auf bereits bestehende GTZ-Handreichungen beziehungsweise Leitfäden ergänzen die Handreichung.

Das erste Kapitel diskutiert den internationalen Referenzrahmen für Armutsbekämpfung als gemeinsame Aufgabe der internationalen Staatengemeinschaft, die Position der deutschen Entwicklungspolitik und die Bedeutung des Themas für die GTZ. Außerdem wird kurz darauf eingegangen, wie Armut definiert und gemessen wird.

Das zweite Kapitel widmet sich praktischen Aspekten der Armutsbekämpfung in der Steuerung eines TZ-Länderportfolios. In diesem Zusammenhang werden beispielsweise Anregungen gegeben, wie die Qualität der Armutsbekämpfungsstrategien unserer Partnerländer analysiert werden kann, sowie Hinweise, die bei der Beratung des BMZ bezüglich der Portfoliogestaltung hilfreich sein können.

Das dritte Kapitel konzentriert sich auf die Vorhabensebene. Die Handreichung bietet Hilfeleistung zur Verbesserung der Armutsorientierung eines Vorhabens in der Vorbereitungs- und Planungsphase – eine entscheidende Weichenstellung für den Erfolg bei der Armutsbekämpfung. Auch für die Durchführungsphase bietet die Handreichung Anregungen und Tipps, um Erfolgsfaktoren zu stärken und das Monitoring gezielter auf Armutswirkungen auszurichten.

Die folgenden Bildmarken im Text dienen der Orientierung:

 Literaturangaben

 Links Tools

 Hintergrundwissen

 Good Practices

Die Handreichung gibt keine Orientierungshilfe zu sektorfachlichen Fragen der Armutsbekämpfung. Hier verweisen wir auf bestehendes Material der Kompetenzfelder und Leistungsschwerpunkte, insbesondere im GTZ-Produkteweb und in der Literaturliste auf der CD dieser Handreichung.

Für Rückmeldungen zu dieser Handreichung unter poverty@gtz.de sind wir Ihnen sehr dankbar, um zukünftige Versionen weiter zu verbessern.

Wir wünschen viel Spaß beim Lesen!

Arbeitsgruppe „MDG und Armutsbekämpfung“

Mai 2007

1 Armutsbekämpfung – die Herausforderung des 21. Jahrhunderts

1.1 Armutsbekämpfung – der internationale Referenzrahmen

Armutsbekämpfung ist aktueller denn je. Die internationale Gemeinschaft hat sich das ehrgeizige Ziel gesetzt, den Anteil der Armen an der Weltbevölkerung bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Im Jahr 2000 wurden dazu die Millenniumserklärung und die Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) von den Vereinten Nationen verabschiedet. Zusammen bilden sie den entscheidenden Referenzrahmen für die internationale Zusammenarbeit. In der Millenniumserklärung hat sich die Staatengemeinschaft zum Leitbild einer global nachhaltigen Entwicklung und zur Bekämpfung der weltweiten (extremen) Armut bekannt. Sie bildet den programmatischen Rahmen für die inter-

nationale Zusammenarbeit. Die MDGs formulieren konkrete Ziele, um den Erfolg der Armutsbekämpfung messen zu können. Damit werden die Anstrengungen zur Armutsbekämpfung auf internationaler Ebene mit quantitativen und überprüfbaren Zielgrößen belegt.

Über das „Wie“ zur Umsetzung der Millenniumserklärung und zur Erreichung der MDGs diskutierte die internationale Gemeinschaft in den vergangenen Jahren unter den Stichworten Entwicklungsfinanzierung und Erhöhung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Auf dem High Level Forum on Aid Effectiveness 2005 in Paris wurde schließlich die Pariser Erklärung verabschiedet. Sie formuliert fünf Prinzipien für eine auf Effizienz und Wirkung ausgerichtete Entwicklungszusammenarbeit:

Millenniumserklärung und MDGs – kurz kommentiert

Vier Handlungsfelder der Millenniumserklärung

- I Frieden, Sicherheit, Abrüstung
- II Entwicklung und Armutsbekämpfung
- III Menschenrechte, Demokratie und gute Regierungsführung
- IV Schutz der gemeinsamen Umwelt

Acht Zieldimensionen der MDGs

- 1 Einkommensarmut und Hunger
- 2 Schulbildung
- 3 Gleichstellung
- 4 Kindersterblichkeit
- 5 Müttersterblichkeit
- 6 Übertragbare Krankheiten
- 7 Umwelt
- 8 Entwicklungspartnerschaft

Die MDGs

- können nur im Zusammenspiel mit den anderen Handlungsfeldern der Millenniumserklärung erreicht werden.
- stellen die Bekämpfung der Armut als überwältigende Aufgabe heraus.
- beinhalten überprüfbare Zielgrößen im Kampf gegen die Armut und
- machen die gemeinsame Verantwortung von Industrie- und Entwicklungsländern deutlich:
- Entwicklungsländer: Verantwortung für nationale Strategien zur Armutsbekämpfung, breitenwirksames Wachstum;
- Industrieländer: Verantwortung für Steigerung von Höhe und Effizienz der Hilfe, Handels- und Schuldenerleichterungen.

- stärkere Eigenverantwortung der Partnerländer („Ownership“),
- verstärkte Nutzung der Partnerinstitutionen, -strategien und -verfahren durch die Geber („Alignment“),
- verstärkte Koordinierung zwischen den Gebern („Harmonization“),
- gezielte Wirkungsorientierung der EZ („Managing for Development Results“),
- gemeinsame Rechenschaftspflicht der Geber und Partnerländer („Mutual Accountability“).

Explizites Ziel der Pariser Erklärung ist es, die Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit zur Reduzierung von Armut und Ungleichheit, für nachhaltiges Wirtschaftswachstum, für Capacity Development und zur Erreichung der MDGs zu erhöhen.

1.2 Armutsbekämpfung – die Position der deutschen Entwicklungspolitik

Auch die deutsche Entwicklungspolitik orientiert sich am Leitbild einer global nachhaltigen Entwicklung und Bekämpfung der weltweiten (extremen) Armut, das in der Millenniumserklärung und den MDGs zum Ausdruck kommt. Zur Umsetzung dieses internationalen Handlungsrahmens hat sich die deutsche Entwicklungspolitik vier Ziele gesetzt:

- Weltweite Armut bekämpfen
- Frieden sichern und Demokratie verwirklichen
- Globalisierung gerecht gestalten
- Umwelt schützen

Armutsbekämpfung wird dabei vom BMZ als überwältigendes Ziel beziehungsweise als Kernaufgabe der EZ definiert. Durch das Zusammenwirken aller Dimensionen nachhaltiger Ent-

wicklung (soziale Gerechtigkeit, ökologische Verträglichkeit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit) sowie Maßnahmen der politischen Dimension zur Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und friedlicher Konfliktbeilegung soll ein Beitrag zur Armutsbekämpfung geleistet werden. Bei entwicklungspolitischen Maßnahmen in den Handlungsfeldern der Millenniumserklärung, die nicht primär im Bereich Armutsbekämpfung angesiedelt sind, wie beispielsweise Demokratisierung oder Konfliktprävention, muss deutlich werden, inwieweit sie Rahmenbedingungen beeinflussen, die für eine erfolgreiche Armutsbekämpfung relevant sind.

Mit dem ressortübergreifenden Aktionsprogramm 2015 (AP 2015) hat die Bundesregierung festgelegt, wie sie ihren Beitrag zur Umsetzung der Millenniumserklärung und zur Erreichung der MDGs gestalten und weiterentwickeln will. Das AP 2015 reflektiert das breite Verständnis der Bundesregierung von Entwicklungspolitik als globaler Strukturpolitik. Frieden, gute Regierungsführung, ein Ordnungsrahmen, der sich an den Prinzipien sozialer Marktwirtschaft orientiert und eine globale Umweltpolitik sind Voraussetzungen dafür, die MDGs zu erreichen. Im AP 2015 wird Armutsbekämpfung als Querschnittsaufgabe aller Politikfelder und als überwältigende Aufgabe der Entwicklungspolitik bekräftigt. Dies ist nur mit einem ganzheitlichen Ansatz möglich, der sicherstellt, dass alle Vorhaben positiv auf die soziale, ökonomische, ökologische und politische Entwicklung wirken. Es gilt, internationale Strukturen und Regelwerke entwicklungsorientiert zu gestalten, sowohl die Strukturen in den Partnerländern als auch in Deutschland, Europa und den anderen Industrieländern. Der Einsatz der Bundesregierung für derlei Strukturveränderungen entspricht dem breiten Verständnis von Entwicklungspolitik, wie es auch in der Millenniumserklärung Ausdruck findet.

Für die deutsche EZ spielen die Menschenrechte sowohl hinsichtlich der Millenniumserklärung als auch für die Erreichung der MDGs eine zentrale Rolle: Armutsbekämpfung und Förderung der Menschenrechte sind zwei sich gegenseitig verstärkende Ansätze. So sind viele der Entwicklungsziele unmittelbar auf die Verwirklichung ausgewählter Rechte gerichtet, beispielsweise das Recht auf Nahrung und auf angemessenen Zu-

gang zu Trinkwasser, das Recht auf Grundbildung oder auf die sexuellen und reproduktiven Rechte der Frauen. Andererseits gewährleistet die Wahrung der Menschenrechte, dass die Betroffenen die Prozesse zur Erreichung der Entwicklungsziele selbstbestimmt mitgestalten können. Die Menschenrechte sichern so die Würde der betroffenen Menschen, da diese nicht länger als Empfänger von Wohltaten ver-

Vertiefende Informationen



BMZ-Spezial 130, 2005: Mehr Wirkung erzielen: Die Ausrichtung der deutschen EZ auf die Millenniums-Entwicklungsziele. Die Umsetzung der Paris Declaration on Aid Effectiveness

Das Papier konkretisiert die Vorgaben durch MDGs und Pariser Erklärung für die deutsche EZ: Zum einen zeigt es als Strategiepapier, wie sich die deutsche EZ fortentwickeln muss, um den internationalen Herausforderungen gerecht zu werden. Zum anderen enthält es einen Operationsplan zur Umsetzung der Pariser Erklärung mit verbindlichen, mit Zeitzielen versehenen Maßnahmen.

BMZ, 2005: Entwicklungspolitische Marksteine für nachhaltige Armutsbekämpfung seit Rio 1992 unter besonderer Berücksichtigung deutscher Beiträge

Hilfreiche Übersicht der wichtigsten Stationen auf dem Weg nach Paris

BMZ, Referat 220: Handreichung zum Operationsplan zur Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele und der Pariser Erklärung

In Vertiefung des Operationsplans von 2005 spezifiziert die Handreichung die Handlungsbedarfe für eine konsequente Ausrichtung der deutschen EZ und ihrer Instrumente an den Prinzipien der Paris Deklaration. Die Umsetzung der identifizierten Maßnahmen soll die Wirksamkeit der deutschen EZ wesentlich verbessern.



Folgende Internet-Seiten geben Auskunft über Ansätze, Aktionspläne und Stand der Umsetzung der MDGs sowie kritische Kommentierungen:

- BMZ: Link zu Aktionsprogramm 2015:
<http://www.bmz.de/de/themen/armut/arbeitsfelder/index.html>
http://www.bmz.de/de/ziele/ziele/aktion_2015/index.html;
- VN: <http://www.un.org/millenniumgoals/>
- NRO: <http://www.unmillenniumproject.org/>

standen werden, sondern zu Akteuren ihrer eigenen Entwicklung werden.

Armutsbekämpfung als überwältigende Aufgabe der deutschen Entwicklungspolitik ist für die Zusammenarbeit mit allen Partnerländern relevant. In Niedrigeinkommensländern, die den Entschuldungsprozess im Rahmen der HIPC-Initiative (Highly Indebted Poor Countries) durchlaufen haben oder noch durchlaufen, ist die Orientierung die Umsetzung von wirkungs- und beteiligungsorientierten Armutsbekämpfungsstrategien (Poverty Reduction Strategies, PRS). Für die Zusammenarbeit mit Ankerländern stehen strukturelle Fragen zur Stärkung der sozialen Kohäsion und Verringerung der sozialen Ungleichheit im Vordergrund. In Konfliktländern und Ländern mit fragiler Staatlichkeit werden die Schaffung der Voraussetzungen für armutsorientierte Politiken, aber auch Maßnahmen der direkten Armutsbekämpfung priorisiert.

1.3 Armutsbekämpfung – ihre Bedeutung für die GTZ im Leitbild „Nachhaltige Entwicklung“

.....
„Capacity is a bigger constraint than money for poverty reduction“ (Shanghai Konferenz zu Armutsbekämpfung, 2004)

Die GTZ orientiert sich als Bundesunternehmen der internationalen Zusammenarbeit am Leitbild der Bundesregierung: nachhaltige Entwicklung. Ausgehend von diesem Leitbild unterstützt die GTZ die Bundesregierung und die Partnerländer bei der Umsetzung der Millenniumserklärung und bei der Erreichung der MDGs.

Globale nachhaltige Entwicklung ist nur dann möglich, wenn Armut erfolgreich und nachhaltig reduziert wird. Nachhaltige Entwicklungsprozesse erfordern ein stabiles soziales Gefüge, Vertrauen in Institutionen und Politik und fordern das gesamte Potenzial einer Gesellschaft. Sind große Teile der Bevölkerung vom politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Leben ausgeschlossen, ist dies nicht gewährleistet.

Armutsbekämpfung ist eine politische Aufgabe. Ausgangspunkt für erfolgreiche Armutsbekämpfung ist der notwendige gesellschaftliche Konsens und politische Wille. Das bedeutet immer auch die Gestaltung eines macht- und gesellschaftspolitischen Aushandlungsprozesses – auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene. Darauf aufbauend kann strukturelle Armutsbekämpfung einen Beitrag zu den politisch-institutionellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen leisten. Sie wirkt indirekt beziehungsweise systemisch auf die Armutssituation, zum Beispiel durch erfolgreiche WTO-Beitrittsverhandlungen, durch Demokratieförderung oder Reformen des öffentlichen Finanzwesens.

Für erfolgreiche strukturelle Armutsbekämpfung ist entscheidend:

- **Berücksichtigung des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung in internationalen Aushandlungsprozessen.** Entwicklungspolitische Kohärenz und faire Chancen für Entwicklungsländer sind eine Grundvoraussetzung für erfolgreiche strukturelle Armutsbekämpfung.
- **Nachhaltiges breitenwirksames Wachstum („Pro-Poor Growth“).** Wirtschaftswachstum ist nur dann nachhaltig und trägt zur raschen Armutssenkung bei, wenn es breitenwirksam ist, wenn also arme Menschen einen eigenen Beitrag zum Wirtschaftswachstum leisten können und durch diese Beteiligung einen di-

Wie kann „Pro-Poor Growth“ gefördert werden?

Capacity Development zur Umsetzung von Strategien für breitenwirksames Wachstum („Pro-Poor Growth“, PPG) beinhaltet zum Beispiel:

- Erschließung von Wachstumspotenzialen für arme Bevölkerungsschichten, unter anderem durch Privatwirtschaftsförderung sowie ländliche und städtische Entwicklung;
- Verbesserung der Rahmenbedingungen für PPG, beispielsweise durch Investitionen in Infrastruktur, Finanzsystementwicklung, Beratung zur Gestaltung eines entwicklungsfreundlichen Geschäfts- und Investitionsklimas;
- Mobilisierung von Staatseinnahmen aus Wachstumssektoren über die notwendige Refinanzierung des jeweiligen Sektors hinaus zur Finanzierung von Armutsreduzierungsstrategien und sozialen Sicherungssystemen.

Strukturelle Armutsbekämpfung am Beispiel Gesundheit

Einzelne MDGs lassen sich unter Umständen auf indirektem Wege über die Veränderung struktureller Ursachen effektiver und nachhaltiger erreichen als durch die direkte Förderung der betreffenden Sektoren, in denen Wirkungen erzielt werden sollen. So reicht beispielsweise für die nachhaltige Reduzierung der Müttersterblichkeit (MDG 5) eine qualitativ bessere medizinische Versorgung alleine nicht aus. Verbesserter Zugang zu Krankenhäusern und Gesundheitsstationen durch den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, sauberes Wasser, Energie zur Kühlung von Medikamenten, umfassendere Schulbildung für Mädchen und die Stärkung der gesellschaftlichen Rolle und Teilhabe von Frauen sind wesentliche strukturelle Veränderungen, die ebenfalls zur Erreichung des MDG 5 notwendig sind.

rekten Nutzen haben. „Pro-Poor Growth“ ist ein strategischer Ansatz, bei dem Wirtschaftswachstum gezielt zur Armutsreduzierung genutzt wird. Die Förderung der wirtschaftlichen Potenziale der (extrem) armen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen steht dabei im Mittelpunkt.

- **Soziale Gerechtigkeit.** Soziale Gerechtigkeit trägt zur gesellschaftlichen Stabilität bei und setzt dadurch positive Rahmenbedingungen für die Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen am wirtschaftlichen Wachstum und an politischen Prozessen.

- **Armutsorientierte und transparente Regierungsführung.** Erfolgreiche Armutsbekämpfung ist der Lackmestest für gute Regierungsführung. Die politische Teilhabe der armen Bevölkerungsschichten, die Achtung der Menschenrechte sowie ein offener, transparenter politischer Entscheidungsprozess und eine verantwortungsvolle Mittelverwendung sind dabei Grundvoraussetzung.
- **Wirkungsorientierung politischen Handelns.** Nur wenn die Probleme armer und benachteiligter Bevölkerungsschichten bekannt sind und

Wirkungen politischer Entscheidungen und deren Umsetzung auf die Armutssituation abgeschätzt, überprüft und evaluiert werden, ist nachhaltige Armutsreduzierung möglich.

- **Armutsorientierung sektoraler Ansätze.** Eine klare Armutsorientierung sektoraler Ansätze sowohl in den produktiven als auch den sozialen Sektoren ist notwendig, um die Wirkungen struktureller Armutsbekämpfung zu verstärken.

Ansätze direkter (oder unmittelbarer) Armutsbekämpfung ergänzen strukturelle Armutsbekämpfung. Direkte Armutsbekämpfung richtet sich unmittelbar an arme Bevölkerungsgruppen, beispielsweise durch selbsthilfeorientierte Maßnahmen auf lokaler Ebene oder die Förderung von sozialen Diensten wie Basisgesundheits.

Diese Maßnahmen sind dann erfolgreich und tragen zu strukturellen Wirkungen bei, wenn sie

- rasch sichtbare konkrete Wirkungen zeigen,
- nachhaltig finanzierbar sind und mittelfristig durch massives Upscaling Breitenwirkung entfalten,
- die politische und wirtschaftliche Teilhabe armer Bevölkerungsschichten fördern, und
- in Krisen-, (Post-)Konflikt- und Katastrophensituationen lebensrettende Strategien rasch umsetzen, zum Beispiel durch Ansätze der entwicklungsorientierten Nothilfe.

Mit ihrem spezifischen Ansatz kann die GTZ wertvolle Beiträge zur erfolgreichen Armutsbekämpfung leisten. Armutsbekämpfung ist eine gemeinsame Verantwortung der Partnerländer und Geber. Ein erfolgreiches TZ-Portfolio verbindet typischerweise Elemente struktureller und direkter Armutsbekämpfung. Die wichtigsten Beiträge der GTZ sind dabei:

Capacity Development: Strukturelle Armutsbekämpfung setzt an den Wurzeln des Problems an, geht über Insellösungen hinaus und wirkt nachhaltig. Hierfür bedarf es grundlegender institutioneller und politischer Voraussetzungen. Die GTZ rückt deshalb die Veränderung der politischen und institutionellen Rahmenbedingungen ins Zentrum ihres Engagements. Ziel ist die Erhöhung der Chancen für arme Bevölkerungsgruppen, sich aus eigener Kraft an gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklung zu beteiligen.

Aushandlungsprozesse: Die GTZ sieht den Prozess der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Integration armer Bevölkerungsschichten aus einer realistischen Perspektive. Weder ergänzen sich die Ziele in jedem Fall noch ziehen alle beteiligten Akteure immer am selben Strang. Mit diesem realistischen Blick sucht die GTZ einen fairen und friedlichen Ausgleich der Interessen aller beteiligten Akteure, sei es auf internationaler, regionaler, nationaler oder lokaler Ebene.

Ein systemischer Ansatz, der Ebenen und Akteure miteinander verbindet. Die GTZ verbindet bei der Armutsbekämpfung Fach-, Organisations- und Prozessberatung und setzt auf verschiedenen Entscheidungs- und gesellschaftspolitischen Ebenen an: auf der nationalen, aber auch auf der subnationalen und kommunalen Ebene. Dabei setzt sich die GTZ für ein enges Zusammenwirken von Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft (Multi-Stakeholder-Ansatz) ein.

Wirkungsorientierung als Grundlage. Der Nachweis und die plausible Darstellung von Armutswirkungen haben seit den MDGs und der Pariser Erklärung für die GTZ noch weiter an Bedeutung gewonnen. Die GTZ unterstützt Partner dabei, die

wesentlichen Armutsursachen zu analysieren, Strategien zu ihrer Überwindung zu formulieren, diese umzusetzen und die zu erwartenden Wirkungen einzuschätzen. Auf Vorhabensebene sind daher der Armutsbezug und dessen Nachweis durch die Verknüpfung mit armutsorientierten Monitoringsystemen der Partnerländer besonders wichtig. Die Beurteilung von Armutswirkungen ist auch wichtiger Bestandteil der Selbst- und Fremdevaluierungen. Die mit anderen Gebern abgestimmten Beiträge der GTZ tragen zur Stärkung der Armutswirkungen von Programmansätzen bei.

Vertiefende Informationen



GTZ, 2006: „Erfolgreiche Armutsbekämpfung“ Unternehmenspolitische Argumente und Thesen zum Thema Armutsbekämpfung

1-seitige Zusammenfassung



GTZ-Produktgruppe Strukturelle Armutsbekämpfung

Die Produktgruppe enthält Produkte zu den Themen Monitoring for Development Results, Umsetzungsstrategien breitenwirksamen Wachstums, Umsetzungsstrategien soziale Gerechtigkeit und Armutsorientierte Regierungsführung. Innerhalb des letztgenannten Produktes finden Sie mehrere Module zum Thema Poverty Reduction Strategies.

GTZ-Intranetseiten zur nachhaltigen Entwicklung

Enthalten alles Wissenswerte zum Thema Nachhaltige Entwicklung: Ansatz, Initiativen, Orientierung, Praxisbeispiele.

GTZ-Intranetseiten zu MDGs und Millenniumserklärung

Die Intranet-Seite bietet die wichtigsten Informationen, Policy- und Hintergrundpapiere und Veranstaltungshinweise.

GTZ-Intranetseiten zu Capacity Development

Beschreiben die Kernaufgabe der GTZ und enthalten die wichtigsten Papiere der GTZ zur aktuellen internationalen Debatte um Capacity Development.

Exkurs: Armut verstehen und Armut messen

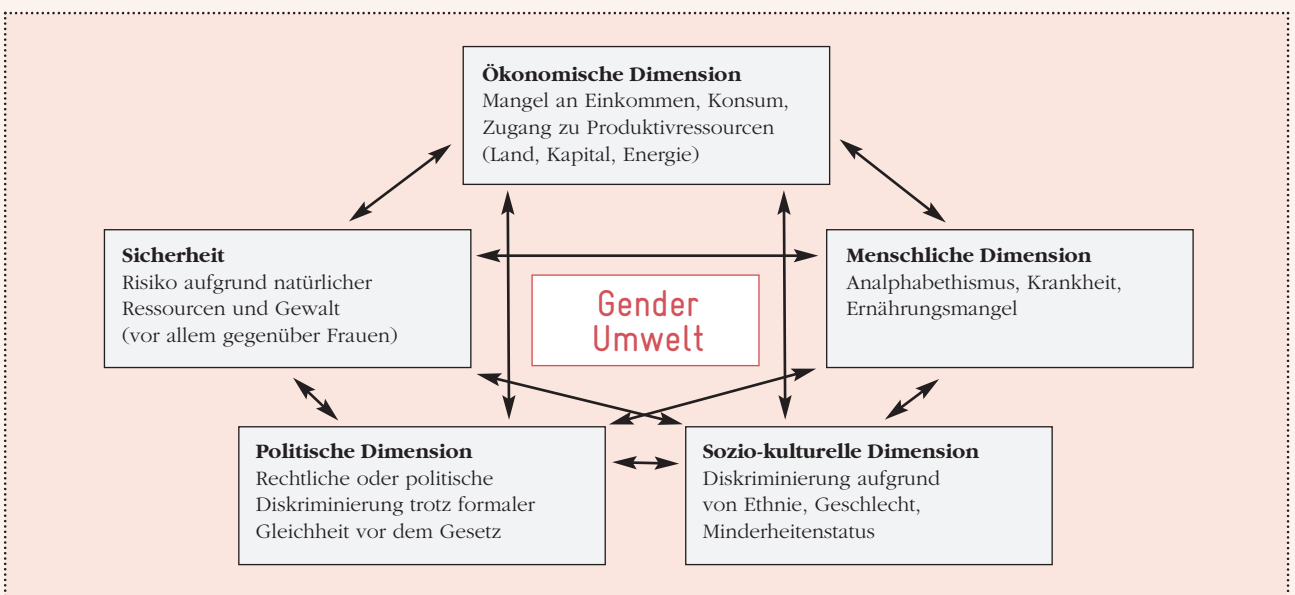
Was ist Armut?

Armut ist schwieriger zu definieren als es zunächst den Anschein hat, da Armut je nach Perspektive unterschiedlich wahrgenommen wird – die Betroffenen sehen sie beispielsweise anders als Akteure im Bereich der Armutsbekämpfung. Darüber hinaus beeinflussen auch (politische) Interessen, Grundannahmen, Werte usw. das Verständnis von Armut. Daher gibt es keine Armutsdefinition, die als allgemein gültig bezeichnet werden kann. Jeder Armutsbegriff ist politisch-

schen und wirtschaftlichen Leben, besondere Gefährdung durch Risiken, Missachtung der Menschenwürde und Menschenrechte sowie fehlender Zugang zu Ressourcen“ (BMZ: Aktionsprogramm 2015).

Definition 2:

Die OECD (DAC Poverty Guidelines) bringt die wechselseitige Verknüpfung und Verstärkung der Dimensionen von Armut in nachstehendem Schaubild zum Ausdruck. Umwelt- und Genderfragen sind dabei Faktoren, die in allen Dimensionen der Armut eine maßgebliche Rolle spielen.



normativer Natur. Dennoch sind zwei Definitionen für die praktische Arbeit hilfreich, die beide von dem inzwischen international akzeptierten mehrdimensionalen Verständnis von Armut ausgehen:

Definition 1:

Das Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung formuliert die Mehrdimensionalität von Armut wie folgt: „Armut bedeutet nicht nur geringes Einkommen, sondern auch geringe Chancen und mangelnde Beteiligungsmöglichkeiten am politi-

Armut ist also ein multidimensionales Problem mit vielfältigen strukturellen Ursachen. Diese liegen nicht zuletzt in wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Missständen, wie ungleicher Verteilung des Wohlstands, undemokratischen Herrschaftsstrukturen, schlechter Regierungsführung, mangelndem Zugang zu Infrastrukturdienstleistungen sowie mangelnder Gleichberechtigung der Geschlechter begründet. Auch pandemische Krankheiten wie HIV/Aids zählen zu den Ursachen.

Was ist Armutsbekämpfung?

Unter Armutsbekämpfung können alle Maßnahmen verstanden werden, die darauf abzielen, vorbeugend zu wirken (poverty prevention), die Folgen und Erscheinungsformen der Armut zu lindern (poverty alleviation) und damit letztendlich das Ausmaß an Armut zu vermindern (poverty reduction).

Wie wird Armut gemessen?

Für das Messen – und politische Bewerten – von Armut ist die jeweilige Definition von Armut als

notwendige Bezugsbasis, die gleichzeitig auch Methoden, Indikatoren usw. beeinflusst, entscheidend. Für eine Operationalisierung werden Kriterien festgelegt, die wesentliche Dimensionen von Armut angemessen reflektieren sollen. Die Erfassung dieser Merkmale erfolgt auf der Basis von Indikatoren. Problematisch an jeder Operationalisierung ist die Tatsache, dass dadurch das zu messende Phänomen auf das Messbare reduziert wird. Dadurch wird die Realität in ihrer Komplexität nur eingeschränkt erfasst. In der Praxis sind insbesondere folgende Armutsindikatoren relevant:

Wichtige Armutsindikatoren



Poverty line (Armutsschwelle)

Für internationale Vergleiche wird die Armutsschwelle bei 1 beziehungsweise 2 US-Dollar in Kaufkraftparitäten pro Tag und Person angesetzt. Als arm klassifiziert wird somit jede/r, dem/der weniger als der Gegenwert eines Dollars pro Tag zur Verfügung steht.

Headcount poverty ratio (Armutquote)

Prozentsatz der Bevölkerung, die unterhalb der definierten Armutsschwelle lebt.

Depth of Poverty (Armutstiefe)

Armutstiefe drückt den Abstand einer Person zur Armutsschwelle aus (mit Wert 0 für alle Personen überhalb der Armutsschwelle).

Human Development Index, HDI (Index für menschliche Entwicklung)

Der HDI ist ein zusammengesetzter Indikator, der das durchschnittliche vorhandene Niveau eines Landes bezüglich „menschlicher Entwicklung“ reflektieren soll. Er setzt sich aus drei Einzelindikatoren zusammen: Lebenserwartung, Bildungsgrad und Lebensstandard, gemessen am realen Bruttoinlandsprodukt pro Kopf.

Ginikoeffizient (auch Gini-Index)

Der Gini-Index misst genau genommen nicht Armut, sondern stellt Ungleichverteilungen dar. Der Koeffizient wird insbesondere als Kennzahl für die Ungleichverteilung von Einkommen oder Vermögen eingesetzt. Der Wert kann beliebige Größen zwischen 0 und 1 (bzw. 0 und 100 Prozent) annehmen. Je größer der Ginikoeffizient, desto größer die Ungleichheit.

Vertiefende Informationen



OECD/DAC, 2001: The DAC Guidelines – Poverty Reduction

Grundlegender Leitfaden für die politische und konzeptionelle Gestaltung von Armutsbekämpfung sowie der Strategieansätze zur Umsetzung. Der Leitfaden enthält Konzepte und Definitionen von Armut, gewichtet strategische Ansätze und beschreibt „best practices“ in Politik, Programmen und Methoden.

Weltbank, 2005: Weltentwicklungsbericht 2006

Der jüngste Weltentwicklungsbericht der Weltbank widmet sich der Rolle von „Pro-Poor Growth“ für die Armutsbekämpfung. PPG wird dabei eng verknüpft mit „equity“ als Chancengleichheit für arme Bevölkerungsgruppen verstanden.

BMZ-Spezial 142, 2006: Pro-Poor Growth. Das entwicklungspolitische Thema „breitenwirksames Wachstum“

Das 10-seitige Papier gibt einen kurzen Überblick zum politischen Stellenwert des Themas sowie die wichtigsten Implikationen für die Umsetzung auch auf sektorfachlicher Ebene.

BMZ-Materialien Nr. 091, 2004: Neue politische Dynamik in Afrika – Positionspapier zur EZ mit Sub-Sahara Afrika

OECD DAC, 2006: Promoting Pro-Poor Growth: Key Policy Messages

Das Papier reflektiert die Bedeutung von PPG für Armutsbekämpfung und politische Prozesse in Entwicklungsländern auch unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der Geber.

UNDP, Human Development Reports:

Einschlägiger jährlich erscheinender Bericht zur Armutssituation weltweit. Der **HDRReport 1990, Concept and Measurement of Human Development** beschäftigte sich bereits 1990 mit der Frage, wie ökonomisches Wachstum zur menschlichen Entwicklung und Armutsbekämpfung beziehungsweise zur Erhöhung der Chancen der Armen beitragen kann.

GTZ, 2001: Work in Progress – Armut verstehen und Armut „messen“

Gibt einen exzellenten Überblick über die aktuelle Diskussion zum Armutsverständnis und zu Armutsindikatoren.

2 Armutsorientierte Steuerung von TZ-Länderportfolios

2.1 Eigenverantwortung (Ownership): Die Armutsorientierung der Entwicklungsstrategien unserer Partnerländer

Man muss die Armutsorientierung der Entwicklungsstrategien der Partnerländer einschätzen können. Eigenverantwortung bedeutet, dass die Partnerländer ihre nationalen Entwicklungsstrategien im Rahmen eines breiten, partizipativen Prozesses entwickeln und umsetzen. In den von der Entschuldungsinitiative begünstigten Partnerländern (*Highly Indebted Poor Countries, HIPC*) liefern die *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) den politisch-strategischen Rahmen, in anderen Partnerländern liegen in der Regel den PRSP ähnliche Entwicklungspläne vor. Die deutsche EZ orientiert sich an diesen Entwicklungsstrategien. Um die Armutsorientierung des TZ-Portfolios zu stärken ist es daher notwendig, die Qualität der Inhalte, aber auch den Erstellungs- und Umsetzungsprozess der nationalen Entwicklungsstrategien beurteilen zu können. Diese Kompetenz spielt bei der Beratung des BMZ, im Geberdialog, bei der eigenen Portfolio-Gestaltung, aber auch auf Vorhabensebene eine wichtige Rolle. Insbesondere folgende Aspekte sollten dabei berücksichtigt werden:

Tipp: Daran erkennen Sie die Qualität einer Armutsbekämpfungsstrategie

Eigenverantwortung des Partnerlandes und Entstehungsprozess:

- klare Identifikation der zentralen Akteure,
- breite, aktive Mitwirkung der Ministerien und unterschiedlicher Regierungsebenen,
- Mitwirkung des Parlaments im Entscheidungsprozess,
- Beteiligung gesellschaftlicher Akteure.

Inhaltliche Qualität:

- Qualität der Armutsanalyse,
- nachvollziehbare Zielorientierung,
- schlüssige und umsetzungsorientierte Prioritätensetzung,
- Budgetrelevanz,
- Monitoring-System und
- inhaltliche Schwerpunkte. Hierbei ist auf den zugrunde liegenden Armutsbegriff zu achten, den Armutsbezug der Strategien (z.B. Orientierung auf „Pro-Poor Growth“) sowie auf Fragen der Verteilungsgerechtigkeit.

Wichtige Themen sind darüber hinaus:

- die entwicklungspolitische Reichweite der Armutsbekämpfungsstrategie,
- die nationale Umsetzungskapazität,
- die Akzeptanz bei den Gebern sowie die
- Kohärenz von nationaler Strategie und Sektoransätzen.

Besonders wichtig für die Qualität des Strategieansatzes ist die Frage nach dessen Umsetzungswahrscheinlichkeit. Hierbei spielen insbesondere Fragen der politischen Ökonomie eine Rolle, wobei die Erfassung bestehender Macht-, Konflikt-, und Kooperationsmuster innerhalb des Partnerlandes von besonderer Bedeutung ist. Bei der Einschätzung der Entwicklungsstrategien der Partnerländer lohnt es sich in jedem Fall, auch die nationalen Monitoringsysteme entsprechend zu bewerten. Hierfür stehen praktische, einfach zu handhabende Instrumente zur Verfügung, die anhand von Leitfragen diese Bewertung vereinfachen, beziehungsweise helfen, gerade die politischen Faktoren besser einschätzen zu können (siehe Instrumenten-Box).

Vertiefende Informationen



GTZ, PRSP-Raster (W. Eberlei):

Die Checkliste formuliert detaillierte Fragen zu den PRSP. Sie schließt Fragen zu beteiligten Akteuren, zum politischen Prozess und zur inhaltlichen Qualität der PRS ein.

Framework for Appraisal of the PRSP Process – A User Guide for Netherlands' Embassies

Einschätzung von PRSPs anhand von Leitfragen und einfachem Bewertungsraster.

Weltbank, 2005: An Operational Approach for Assessing Country Ownership of PRSPs

Enthält eine Checkliste zur Bewertung der Eigenverantwortung der Partnerländer und Beispiele der praktischen Anwendung anhand von fünf Ländern.

Weltbank, 2006: Beyond the numbers: Understanding the Institutions for Monitoring Poverty Reduction Strategies

Ausführlicher Handlungsleitfaden für die Etablierung von PRS-Monitoring-Systemen. Ziel ist, die PRS-Umsetzung anhand von Input-, Output- und Outcome-Indikatoren zu überprüfen sowie die Entwicklung entscheidender Armutsindikatoren, die die Multidimensionalität von Armut erfassen.

Bertelsmann Transformationsindex

Im Transformationsindex von Bertelsmann wurden 119 Schwellenländer bezüglich ihres Standes und ihrer Fortschritte hin zu Demokratie und Marktwirtschaft untersucht. Die Hintergrundstudien liefern einen guten Überblick über Transformationsfortschritte einschließlich der Managementkapazitäten des jeweiligen Landes.



Weltbank:

Die Website enthält wichtige Dokumente, Bewertungen, Erfahrungsberichte etc. zu den PRS wie z.B. Joint Staff Assessments, das PRSP Sourcebook oder PRSP Strategy Formulation – Good Practices & Lessons Learned.

PRS-Weltkarte:

Über die Weltkarte können die aktuellen nationalen Armutsbekämpfungsstrategien und Fortschrittsberichte aufgerufen werden.

Nichtregierungsorganisationen (NRO):

Wichtige NRO-Adressen, auf denen PRS-Prozesse kritisch bewertet und kommentiert werden:

www.socialwatch.org

www.brettonwoodsproject.org/topic/adjustment/index.html

www.weed-online.org/



Mit innovativen Instrumenten PRS unterstützen

In Honduras und Armenien wurde anhand des computergestützten Instruments e-VAL die Wahrnehmung verschiedener Stakeholder zur PRS-Implementierung analysiert. Eine wichtige Erkenntnis der Befragung war beispielsweise, dass zivilgesellschaftliche Gruppen die zu starke Ausrichtung der PRS auf ökonomisches Wachstum bemängelten, bei der direkte Armutsminderung zu kurz komme. Die unterschiedlichen Einschätzungen von Regierung, Gebern und Zivilgesellschaft wurden daraufhin in Workshops thematisiert, Ursachen diskutiert und Lösungsansätze erarbeitet.

Durch Synergieeffekte Wirkungen verstärken

Im Rahmen eines PRS-Beratungsvorhabens unterstützte die GTZ im Senegal die Stärkung der Regionen im PRS-Prozess. Im Mittelpunkt standen dabei Fragen der finanziellen Umverteilung, Übertragung von Kompetenzen auf die regionalen Ebenen sowie die Vernetzung der Regionen. In den Pilotregionen wurden alternative Partizipationsplattformen dazu genutzt, eine nationale Rechenschaftspflicht einzufordern und die Kapazitäten aller Akteure zur armutsorientierten Politikformulierung und -umsetzung in den Regionen zu fördern. Die Wirkungen des Vorhabens konnten durch die enge Verknüpfung mit zwei Sektorprogrammen der deutschen EZ verstärkt werden.

Vertiefende Informationen



GTZ, 2005: Making Poverty Reduction Strategies Work – Good Practices, Issues and Stakeholder Views

Im deutschen Beitrag zum internationalen PRS-Review 2005 werden Umsetzungsstand und bestehende Capacity-Lücken der PRS bewertet sowie zahlreiche Beispiele der PRS-Unterstützung durch die deutsche EZ übersichtlich dargestellt.

GTZ-Produkt Armutsorientierte Regierungsführung

Im Rahmen der Produktgruppe „Strukturelle Armutsminderung“ hat das Teilprodukt Armutsorientierte Regierungsführung („Pro-Poor Governance“) erprobte Ansätze zu den Themen Partizipation in PRS-Prozessen, Accountability und armutsorientierte Haushaltspolitik, PRS und Dezentralisierung und PRS in (Post-)Konfliktländern aufbereitet.

GTZ-Produkt Monitoring for Development: MDG- und armutsorientierte Wirkungsanalyse und Politikmonitoring

Das Produkt bietet unterschiedliche Ansätze, die für die nationale Politikberatung oder die operative Umsetzung auf lokaler Ebene eingesetzt werden können. Insbesondere Ansätze für das PRS-Monitoring, Targeting und Makroanalysen werden von der GTZ erfolgreich angewendet.

Mit der immer stärkeren Rolle der nationalen Entwicklungsstrategien als Referenzrahmen für die Geber wächst die Notwendigkeit der qualitativen Verbesserung der Strategien sowie deren kohärenter und konsequenter Umsetzung. Im Rahmen des deutschen EZ-Portfolios kommt hier Beratungsvorhaben auf sektorübergreifender Ebene besondere Bedeutung zu, die noch stärker für das gesamte TZ-Portfolio in Wert gesetzt werden können. Typischerweise sind diese Beratungsvorhaben beim Finanz- oder Planungsministerium oder der für Armutsbekämpfung zuständigen Behörde der Regierung angesiedelt. Eine bewusste Verknüpfung zu sektoralen Vorhaben und regionalen Ansätzen erhöht die Armutsorientierung und Wirksamkeit des TZ-Portfolios insgesamt. Auch die Unterstützung der Partnerländer bei der Etablierung wirkungsorientierter Monitoring-Systeme kann die Armutsorientierung sektoraler und/oder regionaler Entwicklungsstrategien erhöhen. Das gilt auch für die Beteiligung verschiedener Stakeholder, wie zum Beispiel Parlamente, Zivilgesellschaft oder Privatwirtschaft an der Erstellungs- beziehungsweise Umsetzung von Armutsbekämpfungsstrategien. Umgekehrt kann das Einbringen von Erfahrungen auf sektoraler und sub-nationaler Ebene wieder-

um für eine kohärente Gestaltung und wirkungsorientierte Umsetzung der Armutsbekämpfungsstrategien genutzt werden.

2.2 Armutsorientierung des entwicklungs-politischen Steuerungsinstrumentariums des BMZ

.....

Das BMZ plant, seine Strategiepapiere künftig noch stärker an den MDGs der Partnerländer und der Pariser Erklärung auszurichten. Damit verbundene Ziele sind ein höherer Deckungsgrad mit nationalen Politiken, die Einbettung in Joint Assistance Strategies (JAS), eine stärkere Zielorientierung sowie ein besserer Wirkungsnachweis auch in Bezug auf die MDGs. Parallel zu diesen Bemühungen um stärkere Harmonisierung wird das BMZ seine Profilbildungsprozesse verstärken, um im Konzert der Geber weiterhin ausreichend sichtbar zu sein.

Die veränderten Rahmenbedingungen spiegeln sich wie folgt in den Steuerungsinstrumenten des BMZ wider:

Kriterienraster für BMZ-Länderkonzepte: Ausgewählte armutsorientierte Fragestellungen

- Gibt es ernsthafte Bemühungen, das Recht auf Bildung, soziale Sicherheit, Gesundheit, Wasserversorgung und Nahrung im Kontext der MDGs zu verwirklichen?
- Bemüht sich die Regierung, soziale Grunddienste für alle Bevölkerungsgruppen verfügbar und zugänglich zu machen sowie kultursensibel zu gestalten?
- Bemüht sich die Regierung um ein angemessenes Verhältnis zwischen Sozial- und Militärausgaben?
- Fördert die Wirtschaftspolitik die Partizipation armer Bevölkerungsschichten am Wirtschaftswachstum (Pro-Poor Growth)?
- Werden PRSP in HIPC-Ländern und in IDA-only Ländern erfolgreich und unter Beteiligung der Parlamente und der Zivilgesellschaft umgesetzt?

- **Länderkonzepten**, die sich zunehmend an JAS orientieren werden, kommt weiterhin eine zentrale Rolle zu. Sie sollen aus den PRSPs beziehungsweise nationalen Politiken zur Armutsbekämpfung abgeleitet werden und Aussagen zu den nationalen Fortschritten bei der MDG-Erreichung treffen. Aus den Länderkonzepten werden dann die Maßnahmen der deutschen EZ abgeleitet.



Folgende Länderkonzepte können als gute Beispiele genannt werden:

Länderkonzept Mali, 2003

Länderkonzept Albanien, 2005

- Auch die **Schwerpunktstrategiepapiere (SSP)** des BMZ bauen als wichtigstes Steuerungsinstrument „oberhalb“ der Vorhabens-/Programmebene auf nationalen Strategien auf. Konkrete,

überprüfbare Schwerpunktziele stellen dabei ein wichtiges Element zur Erfassung aggregierter Wirkungen der deutschen EZ und zur Abbildung ihres Beitrags zur MDG-Erreichung dar. Handlungsansätze im betreffenden Schwerpunkt müssen dabei primär armen und extrem armen Menschen zugute kommen, die im Sektor/Bereich bisher nicht oder nur unzureichend Zugang zu Ressourcen haben. Besonderer Fokus ist dabei auf die gleichberechtigte Teilhabe und Durchsetzung der Rechte häufig benachteiligter Bevölkerungsgruppen zu legen.

- **Beratungsleistungen der GTZ für das BMZ und andere Auftraggeber.** Die GTZ kann ihr Vor-Ort-Wissen zu Armutssituation, politischem Stellenwert der Armutsbekämpfungsstrategien im Land und zur politischen Ökonomie der Prozesse hinsichtlich Armutsbekämpfung in ihre Beratung einbringen. Die kritische Auseinandersetzung mit den nationalen Armutsbekämpfungsstrategien ist dabei hilfreich, um den Unterstützungsbedarf durch die deutsche EZ zu identifizieren.

Poverty and Social Impact Analysis (PSIA)

Der ursprünglich von der Weltbank entwickelte Ansatz ermöglicht, die Auswirkungen anstehender struktureller und makroökonomischer Reformen auf die soziale und ökonomische Situation der Bevölkerung – vor allem der armen Bevölkerungsschichten – zu analysieren und alternative Szenarien zu entwickeln. PSIA verbindet Forschung, Analyse und Politikberatung und trägt somit zu empirisch fundierten Politikformulierungsprozessen bei.

ex ante Poverty Impact Assessment (PIA)

Dieser vom OECD-DAC entwickelte Ansatz erlaubt eine rasche und strukturierte Abschätzung der zu erwartenden Armutswirkungen geplanter (und laufender Vorhaben) sowie das Aufzeigen kritischer Aspekte, die im Projektdesign beziehungsweise im Monitoring-System beachtet werden müssen. Der Ansatz wird derzeit pilotiert, um die zu erwartenden Armutswirkungen der Handlungsoptionen auf Sektorebene einzuschätzen.

Die Beratung des BMZ durch die GTZ wird zum Beispiel eine Einschätzung der komparativen Vorteile der deutschen EZ/der GTZ im Vergleich zu anderen Gebern zur Förderung der Kapazitäten zur Umsetzung von PRS einschließen. Bei der Be-

wertung der Verteilungswirkungen von Sektorreformen und geplanten Handlungsansätzen kann die Anwendung einer „Poverty and Social Impact Analysis“ beziehungsweise eines „ex ante Poverty Impact Assessments“ hilfreiche Informationen liefern.



Geberkoordination im Bildungssektor Mosambik

Der deutsche Beitrag (CIM, InWEnt, GTZ und KfW) im Bereich Grundbildung wird in Mosambik von der Schwerpunktkoordinatorin koordiniert und ist vollständig in den nationalen Bildungsstrategieplan (ESSP) des Partners eingebettet. Das ESSP leitet sich wiederum aus der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie ab. Bei der Erarbeitung beider Strategien war die GTZ federführend beteiligt. Wie kam es dazu?

Die GTZ wird von der Gebergemeinschaft wertgeschätzt, da sie sich konsequent und permanent am Sektordialog beteiligt, Vor-Ort-Erfahrungen in den Dialog einbringt und flexibel Know-how zur Verfügung stellt. Deshalb bat die Gebergemeinschaft die GTZ, sich – repräsentativ für die Geber – an der Erarbeitung der oben genannten Dokumente zu beteiligen.

Vertiefende Informationen



GTZ, 2005, Schimmel, Bianca: Erarbeitung von Ansätzen zur stärkeren Berücksichtigung der Themen Armutsbekämpfung, Gender und Partizipation im Instrumentarium der deutschen EZ

Das Gutachten liefert Praxishilfen für die Beratungsarbeit des BMZ bezüglich des Steuerungsinstrumentariums. So finden Sie hier zum Beispiel ein Kriterienraster, mit dessen Hilfe sich SSP auf ihren Armutsbezug überprüfen lassen.

BMZ, 2007: Neuer Kriterienkatalog des BMZ

GTZ, 2006, A. Zimmermann: Diskussionsbeitrag: Partizipation in der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung. In: Förderung partizipativer Entwicklung in der deutschen EZ

In dem Papier wird die mögliche Rolle der GTZ bei PGF (Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung) unter dem besonderen Blickwinkel der Partizipationsförderung diskutiert.

BMZ-Extranet für die deutschen Durchführungsorganisationen:

Zugang über GTZ Intranet/A-Z/BMZ

- Inzwischen haben auch **Beratungsleistungen im Rahmen von programm-basierten Ansätzen** (program-based approaches, PBA) sowohl für das BMZ als auch für andere Geber zunehmend größere Bedeutung. Die große Herausforderung besteht darin, beabsichtigte Armutswirkungen von PBA sicherzustellen. Damit die GTZ hierbei als kompetenter Partner im Geberkonzert wahrgenommen wird, muss sie sich auf den Geberplattformen im Rahmen ihres Mandats proaktiv beteiligen, zum Beispiel bei Joint Analytical Work zu Armutsorientierung, Poverty Impact Studies, PRS-Monitoring und Joint Staff Trainings. Sie kann in den Geberdiskussionen ihr Fachwissen einbringen, sich positionieren und als Partner für die Zusammenarbeit empfehlen. Insbesondere können die Erfahrungen bei der Armutsbekämpfung aus der Praxis auf Mikro-, Meso- und Makro-Ebene entwicklungspolitisch zur Geltung gebracht werden. Der „Fahrstuhl“ zwischen diesen verschiedenen Ebenen sollte systematisch genutzt werden.

2.3 Armutsorientierung im GTZ-Portfolio

In Rahmen der Beratung des BMZ sollte auch das länderspezifische TZ-Portfolio kritisch auf Armutsorientierung überprüft und optimiert werden. Dafür ist die Beantwortung folgender Fragen entscheidend:

- Wie bewerten wir das TZ-Portfolio in Bezug auf Armutsbekämpfung?
- Werden die wesentlichen komparativen Vorteile der GTZ im jeweiligen Partnerland entsprechend in Wert gesetzt?
- Wie können wir unser Wissensmanagement verbessern, um unsere Kompetenz bezüglich Armutsbekämpfung zu erweitern?
- Wie können wir unsere Erfolge kommunizieren?

Die Frage, ob und inwieweit das bestehende TZ-Portfolio eines Landes auf Armutsbekämpfung ausgerichtet ist, ist ein erster Schritt, um eine bessere Verankerung von Armutsbekämpfung im



Selbstbewertung des Portfolios in Bangladesh

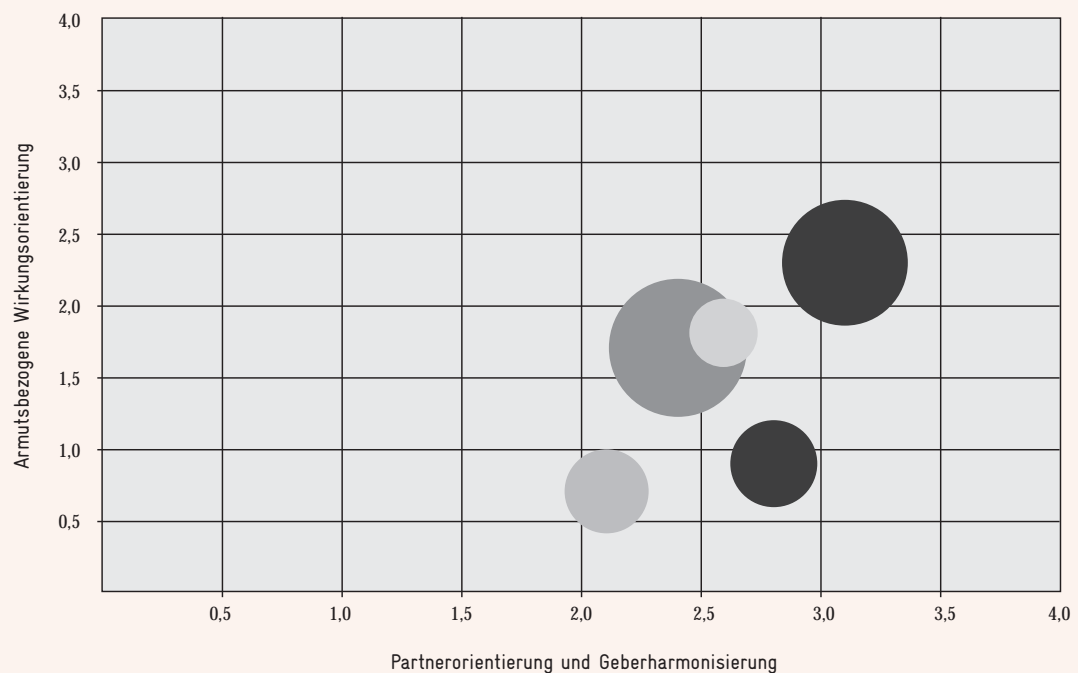
Ausgehend von den Ergebnissen einer Länderprogrammevaluierung des BMZ wollte der Büroleiter einen besseren Überblick über die (potenziellen) Armutswirkungen und das Alignment im Hinblick auf die nationale Armutsbekämpfungsstrategie und die Harmonisierung des TZ-Portfolios erhalten. Hierzu führten die Vorhaben anhand von Leitfragen eine Selbstbewertung durch. Der Aufwand hierfür betrug nicht mehr als ein bis zwei Stunden pro Vorhaben. In einem halbtägigen Workshop wurden die Ergebnisse dann im GTZ-Länderteam präsentiert und diskutiert.

Das Ergebnis war zunächst eine übersichtliche Darstellung des TZ-Portfolios im Format einer Portfolioanalyse (siehe S. 23), die deutlich machte, welche Vorhaben gut und welche weniger gut aufgestellt sind. Noch wichtiger allerdings war die daraus resultierende Diskussion über das „Warum“ der unterschiedlichen Ergebnisse und daraus abgeleitete konkrete Schritte für einen verbesserten Austausch zum Thema armutsorientierte Wirkungsbeobachtung und Verstärkung von Synergieeffekten innerhalb des TZ-Portfolios.

Gesamtportfolio zu erreichen. Es geht dabei um die Bewertung der potenziellen beziehungsweise der erreichten Wirkungen des Portfolios auf Armutsreduzierung. Die Analysen werden zum Teil im Auftrag des BMZ durchgeführt. Für die eigene Orientierung bietet sich aber auch eine Selbstbewertung des Portfolios an, die in der Regel vom GTZ-Länderbüro beziehungsweise dem Büroleiter/der Büroleiterin initiiert werden

kann. Hinsichtlich der Armutswirkungen des Gesamtportfolios auskunftsfähig zu sein ist wichtig, um das BMZ kompetent zu beraten, sich im Geberkontext zu positionieren, aber auch um die Arbeit der GTZ glaubwürdig gegenüber der Öffentlichkeit zu vertreten. Darüber hinaus bietet eine solche Analyse aber vor allem Orientierung für strategische Entscheidungen und die Steuerung des Portfolios.

TZ durch die „Armutslinse“



Das Instrument der Portfolio-Analyse – auch wenn bisher nur pilothaft eingesetzt – ist bestens dazu geeignet, die Komplexität verschiedener Vorhaben im Land hinsichtlich weniger Zieldimensionen zu bündeln und zu bewerten. Im obigen Fall waren dies auf der x-Achse Partnerorientierung und Geberharmonisierung, auf der y-Achse die armutsbezogene Wirkungsorientierung. Die Größe der Kreise trifft eine Aussage über das jährliche Auftragsvolumen der Vorhaben.

Die „Stars“ bezogen auf die angewandten Kriterien befinden sich demnach in der rechten oberen Ecke. Bei den anderen Vorhaben wurden konkrete Verbesserungsmaßnahmen identifiziert.

Bei der Gestaltung des Portfolios ist auf den speziellen Mehrwert der GTZ der zu achten: In welchen Sektoren und hinsichtlich welcher Unterstützungsleistung liegen in der GTZ besondere Erfahrungen vor und wo lassen sich ihre Kompetenzen – auch im Konzert mit anderen Gebern – am besten in Wert setzen?

Diese Frage muss selbstverständlich regionalpolitisch und länderspezifisch beantwortet werden. Eine gute Analyse der Armutssituation, der Geberlandschaft und deren Aktivitäten, der GTZ-Landes- beziehungsweise Sektor-erfahrungen liefert hierbei wichtige Anhaltspunkte.

Poverty reduction sells



Die GTZ wird als kompetenter Partner bei der Armutsbekämpfung auch im Rahmen von Drittgeschäft, Kombifinanzierung oder Public Private Partnership (PPP) nachgefragt. Es ergeben sich Chancen für neue Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft, multilateralen Organisationen, internationalen Politiknetzwerken, regionalen Entwicklungsbanken und Partnerregierungen:

Kofinanzierung „Energising Development“

Im Rahmen der Erreichung der MDGs wurde zwischen der deutschen und niederländischen Regierung eine Kooperationsvereinbarung im Bereich Energieversorgung unterzeichnet. Energie gilt als ein Schlüsselement für soziales und ökonomisches Wachstum. Im Rahmen der Partnerschaft „Energising Development“ sollen Millionen Menschen mit nachhaltigem Zugang zu modernen Energieformen zur privaten und produktiven Nutzung versorgt werden. Das BMZ beteiligt sich über einen Zeitraum von vier Jahren (2005-2008) mit jährlich 15 Millionen Euro daran. Bei Erfolg werden Zeitraum und Mittel ausgedehnt. Die GTZ wurde als Durchführungsorganisation des Partnerschaftsabkommens unter Auftrag genommen. Als direkter Partner der GTZ fungiert die niederländische DGIS (Generaldirektion für Internationale Zusammenarbeit). Das Partnerschaftsabkommen sieht vor, dass die GTZ Energieprojekte vorerst mit DGIS-Sektormitteln in Höhe von 60 Millionen Euro implementiert.

Joint Staff Training on Poverty Reduction Strategies

Im Auftrag von elf bilateralen Gebern unter dem Dach des Netzwerks Train4Dev trägt die GTZ als Lead Agency Verantwortung für die Koordination des internationalen Fortbildungsprogramms „Joint Staff Training on Poverty Reduction Strategies“. Ziel der Fortbildung ist ein harmonisiertes Vorgehen von Gebern bei der Unterstützung nationaler Armutstrategien. An den weltweit zehn Kursen nehmen zwischen Juni 2006 und Juli 2007 zirka 300 Seniorfachleute der elf beteiligten Geber sowie ausgewählte Counterparts und regionale Experten teil. Als Unterauftragnehmer der GTZ fungieren das international anerkannte Overseas Development Institute (ODI), London sowie die Trainingsconsulting ITAD, Brighton. Die Qualität des Trainings wird laut Feedback der Teilnehmer als exzellent eingestuft. Das Auftragsvolumen für die GTZ beträgt insgesamt 900 000 Euro, davon 700 000 als Drittgeschäft.

Allgemein gilt: Der größte Vorteil für erfolgreiche Armutsbekämpfung durch die GTZ liegt in ihrem Mehrebenen- und Multi-Stakeholder-Ansatz. So kann sie strukturelle Armutsursachen auf Makro-Ebene angehen, ohne dabei die Bodenhaftung zu verlieren. Ein Portfolio-Mix zwischen Ansätzen der strukturellen und direkten Armutsbekämpfung ist deshalb sinnvoll. Die Erfahrungen aus den zielgruppennahen Vorhaben können genutzt werden, um die Beratungsarbeit auf Makro-Ebene am Bedarf der armen Bevölkerung zu orientieren. Auch die Zusammenarbeit mit allen relevanten Stakeholdern ist ein unschätzbare Vorteil für die komplexen Aushandlungsprozesse im Rahmen von Reformprozessen.

Für eine Erhöhung der Wirksamkeit der Vorhaben sollten auch die komparativen Vorteile der deutschen EZ-Struktur genutzt werden. Gemeinsame Portfolio-Analysen und gemeinsame Identifizierung von strategischen Ansätzen können

Armutswirkungen erhöhen. Im Rahmen von Kooperationsvorhaben können die verschiedenen „modes of delivery“ der deutschen EZ ergänzend zum Einsatz kommen.

TZ-Länderportfolios mit nachweisbaren Erfolgen in der Armutsbekämpfung sind nicht zuletzt deshalb attraktiv, um Kombifinanzierungs- oder Drittgeschäfts-Potenziale zu erschließen. Konkrete Beispiele belegen dies.

Vertiefende Informationen



GTZ, 2006: Self Assessment Poverty Impacts-Checklist

Die zwei Seiten umfassende Checkliste wurde für die Selbstbewertung des TZ-Portfolios in Bangladesch angewandt.

Dio, Wolf-Michael; Uebelhör, Konrad; Voigt, Hans-Christian, 2005: Portfolioanalyse für die GTZ. Was, für wen und wie

Die kurze Studie gibt einen Überblick über die Anwendung von Portfolioanalysen auf Länderebene mit praktischen Hinweisen zur Umsetzung.

Poverty Impact Monitoring Unit, 2002: A Portfolio Analysis of the Poverty Orientation of the GTZ Country Assistance Programme to Sri Lanka

Das Gutachten reflektiert eine umfassende Portfoliobewertung hinsichtlich der Armutsorientierung des TZ-Portfolios.

3 Erfolgreiche Armutsbekämpfung auf Vorhabensebene

3.1 Armutsorientierung in der Vorbereitung, Planung und Angebotserstellung

Ein Vorhaben ist keine Insel. Auch auf Vorhabensebene sind die Prinzipien der Pariser Erklärung handlungsleitend. Das TZ-Vorhaben muss sich sinnvoll in einen umfassenden strategischen Ansatz zur Bekämpfung der Armut in einem Partnerland, in die relevante Sektorstrategie und in die Unterstützungsleistung aller Geber eingliedern (siehe auch Checkliste „Poverty Reduction Works“ am Ende des Kapitels). Das Prinzip der Wirkungsorientierung erfordert schon in der Planung eine Bewertung der derzeitigen Armutssituation, eine Einschätzung der zu erwartenden Wirkungen des Vorhabens auf die Armutssituation, und – damit verbunden – spezifische Fragen des „Targeting“ armer Bevölkerungsgruppen. Die Beantwortung dieser Fragen erlaubt letztendlich einzuschätzen, inwieweit das Vorhaben zur Armutsbekämpfung beitragen kann (Armutsorientierung). Diese Armutsorientierung spiegelt sich letztlich auch in den Armutskennungen des BMZ wider (s. Abschnitt 3.1.4).

3.1.1 Bewertung der Armutssituation

Eine detaillierte, spezifisch am Vorhaben ausgerichtete Einschätzung der Armutssituation ist die Grundlage zur Verbesserung der armutsreduzierenden Wirkungen eines Vorhabens. Für eine erste Orientierung in der Planungsphase ist es sinnvoll, sich zunächst ein Bild über die landesweite Armut zu machen. Hier helfen Armutsanalysen weiter, die zum Beispiel den PRS zugrunde gelegt werden. Auch die statisti-

schen Daten der Vereinten Nationen (Human Development Report) oder der nationalen Statistikämter geben erste Informationen über die allgemeine Armutssituation.

Derlei Statistiken sind allerdings nicht unkritisch zu sehen. Insbesondere die Einkommensarmut, die anhand der Poverty Line gemessen wird, sollte bezüglich der spezifischen Fragestellung der Vorhaben kritisch überprüft werden. Dies kann beispielsweise anhand von Haushaltsstichproben erfolgen oder durch partizipative Armutsanalysen, die die Einschätzung der Betroffenen widerspiegeln. Darüber hinaus können auch Berichte zur Menschenrechtslage ein Bild über die Armutssituation im Land liefern.

Eine schlüssige Armutsanalyse, die für die Auswahl entsprechender strategischer Ansätze, die Bildung von Wirkungshypothesen und ein gutes Wirkungsmonitoring geeignet ist, sollte folgende Elemente enthalten:

- Angaben zu Verbreitung und Tiefe von Armut,
- Ausprägungen der Armut (Orientierung am OECD-Armutsbegriff),
- gesellschaftliche, politische, kulturelle und wirtschaftliche Ursachen von Armut,
- Armutstrends und Geschichte der Armut aus Sicht der Bevölkerung und der Partnerorganisationen,
- regionale Verteilung der Armut,
- subjektive Wahrnehmung von Armut aus Sicht der Bevölkerung,
- Armut ausdifferenziert nach sozialen Gruppen, unter besonderer Berücksichtigung marginalisierter Bevölkerungsgruppen wie Frauen, Indigene, Kinder, Menschen mit Behinderungen,
- Zugang armer Bevölkerungsschichten zu Infrastrukturdienstleistungen,

- Überlebensstrategien aus Sicht der verschiedenen sozialen Gruppen.

3.1.2 Einschätzung von Armutswirkungen

.....

Für einen armutsorientierten strategischen Ansatz ist eine Ex-ante-Wirkungsabschätzung unabdingbar. Um die potenziellen armutsreduzierenden Wirkungen des Vorhabens zu steigern, ist entscheidend, sich bereits in der konzeptionellen Phase Gedanken über die zu erwartenden Wirkungen des Vorhabens hinsichtlich der Armutssituation zu machen.

Die Bildung von entsprechenden Wirkungshypothesen und eine Ex-ante-Einschätzung der Armutswirkungen

- sind ein wichtiges Hilfsmittel bei der Priorisierung von Interventionsstrategien in Bezug auf Armutsbekämpfung,
- helfen abzuschätzen, welche Art von Nutzen für welche Beteiligte zu erwarten ist und welche Risiken mit den Interventionen verknüpft sind,
- liefern die priorisierten Wirkungsketten als Kernstück des Angebots und damit Dreh- und Angelpunkt des Auftrages und die Basis für die Berichterstattung an das BMZ, und
- sind letztlich der Referenzrahmen für den gesamten Steuerungsprozess des Vorhabens. Sie sind Grundlage für die Indikatorenbildung, für Monitoring und Evaluierung.

Wie wird eine Ex-ante-Wirkungsabschätzung erstellt? Folgende Überlegungen helfen bei der Identifizierung der strategischen Ansätze:

- Welche Armutursachen (sowohl objektive als auch von der Bevölkerung subjektiv wahrgenommene) sind relevant für das Vorhaben?
- Auf welche der Ursachen kann das Vorhaben Einfluss nehmen? Basis für die Beantwortung der Frage ist eine ausdifferenzierte Armutsanalyse.
- Wie müssten diese Faktoren beeinflusst werden, um armutsmindernd zu wirken? Hierzu eignet sich die Orientierung an den in nachfolgender Box beschriebenen Transmissionskanälen. Insbesondere der vom OECD-DAC entwickelte Ansatz zur Ex-ante-Abschätzung von Armutswirkungen (ex ante Poverty Impact Assessment) liefert für die Erstellung der Wirkungsketten von TZ-Vorhaben eine gute Grundlage.
- Wie wirkt sich das Vorhaben auf die Überlebensstrategie der Armen aus? Hierbei geht es um Wirkungen, aber auch Risiken sowie mögliche Maßnahmen zur Abfederung der Risiken beziehungsweise verstärkende positive Wirkungen des Vorhabens für die arme Bevölkerung.

Die Darstellung der Wirkungshypothesen erfolgt in Wirkungsketten, wie sie in der Handreichung „Orientierung auf Wirkung“ beschrieben sind.

Tipps: So können Sie die Wirkung in der Planungsphase einschätzen

.....

- Der beste strategische Ansatz ist nicht immer der, der die größtmögliche Armutswirkung aufweist. Vielmehr müssen Sie in einem komplexen Feld entscheiden, in dem viele Faktoren eine Rolle spielen: Kompetenz der GTZ,

Transmissionskanäle



Sowohl bei der von der Weltbank entwickelten anspruchsvollen Poverty and Social Impact Analysis (PSIA) als auch bei der darauf basierenden, vom OECD-DAC entwickelten, einfacheren Poverty Impact Assessment (PIA) wird untersucht, durch welche Übertragungsmechanismen, so genannte Transmissionskanäle, eine Intervention (Vorhaben, Programm, Reformpolitik) indirekte oder direkte Wirkungen auslöst (oder kurz- bzw. langfristig wirkt). Beim PIA wird in einem weiteren Schritt untersucht, wie sich die Wirkungen auf die Befähigungen (sog. Capabilities) der verschiedenen beteiligten Bevölkerungsgruppen, insbesondere der Armen, auswirken.

Veränderungen kommen vor allem durch folgende Transmissionskanäle zustande:

Beschäftigung: Veränderungen des formellen oder informellen Arbeitsmarktes;

Preisstruktur: Veränderungen bei Konsum- oder Produktionspreisen, bei Löhnen, Gehältern oder Zinsveränderungen;

Zugang zu Gütern und Dienstleistungen: Veränderungen in der geografischen Breite, Qualität; Veränderung in der Bedarfsorientierung und den Zugangsmöglichkeiten zu Dienstleistungen;

Vermögen („assets“): Veränderungen der „assets“ der armen Bevölkerung; dazu zählt das Humankapital, einschließlich Ausbildung, Fähigkeiten und Fertigkeiten (Stichwort: Produktivität), physisches Vermögen (Haus, Transportmittel, Werkzeuge usw.), natürliche Lebensgrundlagen (Land, Wasser, Holz usw.), finanzielle Ressourcen (Sparvermögen, Kredite usw.), und soziale Netzwerke (Familie, Freundeskreis, Unterstützergruppen);

Transfers und Steuern: Veränderung in den Zahlungsströmen, die nicht direkt mit dem Kauf oder Verkauf von Gütern oder Dienstleistungen in Verbindung stehen, und zwar sowohl private (Geschenke, Geldüberweisungen) als auch öffentliche Zahlungsströme (Steuern, Subventionen);

Machtverhältnisse: Veränderung der formellen und informellen Machtstrukturen, Regeln und Prozesse, die Rechte, Pflichten, Anreize und Sanktionen für die Individuen und Gruppen bestimmen.

Synergiebildung mit anderen Aktivitäten der GTZ im Land, Koordination/Synergiebildung mit anderen Gebern und anderen deutschen Durchführungsorganisationen und vor allem die erwartete „Ownership“ des Partners. Nicht zuletzt ist es auch eine Kosten-Nutzen-Frage. Die Auswahl erfordert deshalb viele Vorinformationen.

- Eine wichtige Voraussetzung für die Bildung von Hypothesen ist, dass ergebnisoffen mehrere alternative Ansätze nebeneinander gestellt

und hinsichtlich ihrer armutsrelevanten Wirkungen verglichen werden. Hilfreich ist dafür insbesondere der vom DAC entwickelte Ansatz des Poverty Impact Assessment (PIA).

- Ex-ante-Wirkungseinschätzungen können auch als „desk study“ erste wichtige Informationen liefern. Um den strategischen Ansatz des Vorhabens zu konkretisieren, ist allerdings die Eigenverantwortung der Partnerorganisation und die Teilhabe relevanter Stakeholder wichtig. Partizipation schon in dieser Phase stärkt



Indien: Erst die Wirkungen abgeschätzt, dann das Vorhaben gestartet

Zur Vorbereitung eines PPP-Vorhabens für Biokraftstoff in Indien wurde eine Ex-ante-Abschätzung der Armutswirkungen nach dem vom OECD-DAC empfohlenen Ansatz (PIA) durchgeführt. Nach der Identifizierung der wesentlichen Stakeholder zeigte die Wirkungsabschätzung, dass das geplante Vorhaben insbesondere die Transmissionskanäle Kapital und Beschäftigung beeinflussen wird. Dadurch wird die Einkommenssituation armer, landbesitzender Bauern, aber auch die Landloser und armer Frauen positiv beeinflusst (wirtschaftliche Dimension von Armut). Preisabsicherungen beziehungsweise eine Ernteversicherung wären allerdings notwendig, um die Bauern vor zu hohen Risiken zu schützen (Sicherheitsdimension von Armut). Gruppen- statt Individualverträge könnten hier ein geeignetes Instrument sein. Der Aufwand zur Durchführung der PIA betrug lediglich sieben Arbeitstage einer internationalen Gutachterin sowie vier Arbeitstage eines lokalen Gutachters.

sowohl die Eigenverantwortung der Partner als auch die Nachhaltigkeit eines Vorhabens.

- Bei zielgruppenfernen Vorhaben, die die strukturelle beziehungsweise Makro-Ebene beeinflussen, sollte man sich die Frage stellen, inwiefern arme Bevölkerungsgruppen von der Intervention betroffen sind. Die längeren Wirkungsketten müssen den Armutsbezug plausibel nachweisen. Wichtig für das spätere Monitoring ist die Formulierung eines oder mehrerer Indikatoren für die indirekten Wirkungen auf arme Bevölkerungsgruppen.
- Auch bei Vorhaben, die allgemeine entwicklungspolitische Ziele verfolgen, sollte die Armutsfrage mitgedacht werden. Gegebenenfalls können so durch eine Umorientierung innerhalb des Vorhabens oder durch abfedernde Maßnahmen armutsreduzierende Wirkungen verstärkt beziehungsweise negative Auswirkungen auf arme Bevölkerungsgruppen vermieden werden. So ist es beispielsweise wichtig, sich innerhalb eines Beratungsvorhabens im Kontext des WTO-Beitritts eines Partnerlandes da-

mit auseinanderzusetzen, welche Folgen für arme Bevölkerungsgruppen zu erwarten sind. Hier ist es hilfreich, Bezüge zu Indikatoren aus nationalen Monitoringsystemen (z.B. im Rahmen des PRS-Monitoring) herzustellen.

- Bei zielgruppennahen Vorhaben ist es bereits in der Planungsphase wichtig, sich Gedanken über das Scaling-up zu machen, um eine größere Breitenwirksamkeit zu erreichen. Dazu kann beispielsweise eine Vernetzung mit relevanten Stellen hilfreich sein, eine systematische Aufarbeitung und Verbreitung der Erfahrung sowie die Potenzierung der Wirkungen durch die FZ.

Bereits in der Planungsphase stellt sich auch die Frage nach dem „Targeting“, das heißt der Frage, wie Arme am besten erreicht werden können. Hierdurch können armutsreduzierende Wirkungen deutlich verstärkt werden. Dabei kann das Targeting sehr unterschiedlich aussehen. So können zum Beispiel ausschließlich (extrem) arme Bevölkerungsschichten als Empfänger von Leistungen adressiert werden. Es können aber

auch solche Leistungen unterstützt werden, die nachweisbar bevorzugt von Armen in Anspruch genommen werden oder in Regionen angeboten werden, in denen Armut besonders verbreitet ist. Es ist keineswegs von vorneherein sicher, welche Form des Targeting die beste Kosten-Nutzen-Relation aufweist. Beispielsweise kann auch eine Kostensenkung oder Kostenübernahme für soziale Leistungen eine sinnvolle Herangehensweise sein.

Entscheidend ist, dass

- man sich nicht zu vorschnellen Annahmen bezüglich der Erreichung der armen Bevölkerungsschichten verleiten lässt (siehe folgende Box),

- das Targeting vorhabensspezifisch erfolgt und sinnvoll mit den Wirkungshypothesen verknüpft ist,
- die existierenden Systeme und Institutionen des Partners gestärkt werden und
- das Vorhaben mittelfristig in größerem Umfang replizierbar ist.

3.1.3 Die Armutskennungen des BMZ

Nach den Anforderungen des BMZ muss sich daher jedes Vorhaben explizit mit den Möglich-

Ist jedes Vorhaben in einer Armutsregion armutsmindernd?

Nicht jedes Vorhaben in einer Armutsregion erreicht automatisch die arme Bevölkerung. Vernachlässigt man eine sorgfältige Armutsanalyse, eine Ex-ante-Wirkungseinschätzung und ein sinnvolles Targeting, so kann dies weitreichende Folgen haben, wie folgendes Beispiel illustriert: Ein Vorhaben versucht, die landwirtschaftliche Produktivität einer marginalisierten Region mithilfe eines verbesserten Pfluges zu erhöhen. Die neue Technologie wird von vielen Haushalten mit Erfolg eingesetzt. Eine Untersuchung zeigt jedoch, dass es sich vor allem um relativ ressourcenstarke Haushalte handelt, die Baumwolle zum Verkauf anbauen. Die ärmeren Haushalte verfügen nicht über genug Land und Arbeitskraft zum Anbau von Cash-crops, weshalb sich die Investition in einen verbesserten Pflug nicht auszahlt. Die soziale Schere wird durch das Vorhaben eventuell noch weiter geöffnet.

Wirkt jedes Vorhaben in sozialen Sektoren armutsreduzierend?

Lange Zeit bestand die stillschweigende Annahme, dass die Förderung von Gesundheitsdiensten in afrikanischen Ländern schon grundsätzlich eine Maßnahme sei, die den Armen in der Zielbevölkerung besonders zugute komme. Diese Einschätzung mag unter den Bedingungen kostenloser Gesundheitsdienste noch nachvollziehbar sein. Sie wurde jedoch spätestens dann problematisch, als die meisten Länder Afrikas im Zuge der Bamako-Initiative damit begannen, von den Nutzern der Dienste Gebühren einzufordern. Schon nach kurzer Zeit wurde klar, dass diese Politik zu einem Rückgang der Nutzung der Dienste führte, der insbesondere auf den faktischen Ausschluss der Ärmsten zurückzuführen war. Diese Erkenntnis hatte jedoch nur wenig Einfluss auf die Umsetzung der Bamako-Initiative. Kritiker wurden auf theoretisch existierende Mechanismen verwiesen, mit deren Hilfe Arme von der Zahlung der Gebühren befreit werden sollten. Fast überall dort, wo diese Mechanismen kritisch untersucht wurden, stellte sich jedoch heraus, dass sie überhaupt nicht oder nur unzureichend funktionierten.

keiten der Armutsbekämpfung auseinandersetzen und die Frage beantworten, ob und in welcher Weise die angestrebten Ziele und Wirkungen einen armutsreduzierenden Beitrag leisten. Dabei sind für das BMZ strukturelle Ansätze, die auf Änderungen wichtiger Rahmenbedingungen abzielen, in der Armutsbekämpfung vorrangig. Wenn keine Armutsorientierung vorliegt, muss dies erkennbar gemacht und begründet werden.

3.2 Armutsorientierung in der Durchführung

Trotz formaler Vorgaben für die Planungsphase und einer entsprechenden Berücksichtigung der Armutsorientierung in Angeboten wird diese in der Durchführungsphase allerdings oft in den Hintergrund gedrängt. Das entscheidende Instrument, um Armutsorientierung nicht aus dem Blick zu ver-

Armutskennungen des BMZ



Das BMZ unterscheidet zwei grundsätzliche Formen der Armutsorientierung von Vorhaben:

Unmittelbare Armutsbekämpfung

Dies sind Vorhaben, die unmittelbar mit Zielgruppen („zielgruppennah“) arbeiten und sich in besonderem Maße an arme Bevölkerungsgruppen wenden. Ein Vorhaben gilt als unmittelbar armutsbekämpfend, wenn der Anteil der Armen in der Zielgruppe mindestens 50 Prozent beträgt oder zumindest dem Anteil der Armen an der Bevölkerung in der betreffenden Region entspricht (die Untergrenze liegt bei 30 Prozent). Das BMZ unterscheidet hierbei zwischen selbsthilfeorientierten Vorhaben (Kennung SHA) und sonstigen Formen unmittelbarer Armutsbekämpfung (Kennung SUA). Erstere sind typischerweise in den Sektoren Wasserversorgung, Ernährungssicherung, Ländliche Regionalentwicklung usw. angesiedelt, zu den letzteren gehören insbesondere soziale Dienste wie Grundbildung und Basisgesundheit.

Übergreifende Armutsbekämpfung

Dies sind Vorhaben, die auf Makro- beziehungsweise Sektorebene angesiedelt sind (Kennung MSA). Die Wirkungskette von der GTZ-Leistung bis auf die Ebene der Bevölkerung ist relativ lang. Die Endnutzer lassen sich kaum abgrenzen, Arme ziehen aber nennenswerten Nutzen aus indirekten Wirkungen des Vorhabens. Zu dieser Form der Armutsbekämpfung zählen zum Beispiel Vorhaben der Regierungsberatung und Institutionenförderung, die Förderung des landesweiten Gesundheitswesens oder des Finanzsektors.

Vorhaben mit allgemeiner entwicklungspolitischer Ausrichtung

Daneben gibt es Vorhaben mit einer allgemeinen entwicklungspolitischen Ausrichtung, die keine direkte oder übergreifende Armutsorientierung aufweisen (Kennung EPA).



BMZ, 1997: Leitfaden zur Beurteilung der Armutsorientierung in Vorhaben der Zusammenarbeit

lieren und das Vorhaben dauerhaft „auf Kurs“ zu halten, ist ein effektives armutsbezogenes Monitoringssystem mit armutsrelevanten Indikatoren.

3.2.1 Wirkungsorientiertes Monitoring

Beim wirkungsorientierten Monitoring wird vorrangig die Wirkung eines Vorhabens beobachtet. Dabei spielt sowohl die direkte Wirkung, die dem Vorhaben noch klar zugeordnet werden kann und als Ziel des Vorhabens definiert wird, als auch die indirekte Wirkung, die sich mit der Zielerreichung im weiteren Umfeld des Vorhabens einstellt, dem Vorhaben aber nicht mehr eindeutig zugeordnet werden kann, eine Rolle.

Ist bei der Planung des Vorhabens die Armutsorientierung zum Beispiel über spezifische Indikatoren bereits gut verankert worden, fällt es beim Monitoring leichter, Aussagen über die Armutswirkungen des Vorhabens zu treffen. Würde dies nicht geleistet, besteht die Gefahr, dass auch im Monitoringprozess der Armutsbezug vernachlässigt wird.

Wichtig sind zunächst quantitative Daten für das Monitoring. Hierbei sollte unbedingt – wie auch bei der Armutsanalyse – eine Differenzierung nach verschiedenen sozioökonomischen Gruppen, nach Gender und Ethnien erfolgen. Soweit wie möglich sollte dabei auf regelmäßig durch die Partnerinstitutionen erhobene Daten zurückgegriffen werden. Zusätzliche Aussagekraft können qualitative Monitoringergebnisse liefern, die beispielsweise in Workshops oder auch durch Interviews gemeinsam mit dem Partner erarbeitet werden. Das computergestützte Evaluierungsinstrument e-VAL kann hierbei wertvolle Dienste leisten.

Die Beiträge eines Vorhabens zu höher aggregierten Entwicklungszielen, beispielsweise den MDGs, sind selten direkt zuordenbar. Dennoch sollten die relevanten Indikatoren beobachtet werden. Diesbezüglich sollte das Monitoring des Vorhabens in bereits existierende Monitoringsysteme und -prozesse der Länder beziehungsweise anderer Geber eingebettet sein oder sich zumindest darauf beziehen. Auch wenn diese in Teilen noch nicht vollständig harmonisiert sind, ist das GTZ-Monitoringsystem in der Regel kompatibel beziehungsweise kann andere Systeme ergänzen. Gemeinsames Wirkungsmonitoring, das auf den Systemen der Partner aufbaut, sollte von den TZ-Vorhaben genutzt und unterstützt werden.

Tipps für die Durchführung von Vorhaben

- Erwartete Armutswirkungen durch Indikatoren präzisieren. Je konsequenter die Armutsorientierung von der Planung bis zur Abschlussevaluierung in den Vorhabensverlauf integriert und durch Indikatoren präzisiert wurde, desto leichter lassen sich Beiträge des Vorhabens zu Armutswirkungen plausibel nachweisen.
- Armutsorientierung in allen Phasen des Vorhabens sicherzustellen. Das Vorhaben bedarf auch während der Durchführung einer klaren strategischen Ausrichtung (siehe „Capacity Works“). Mithilfe des Monitoringsystems muss immer wieder reflektiert werden, ob das Vorhaben mit seinen Maßnahmen noch auf dem richtigen Weg ist. Dies gilt in besonderem Maße für zielgruppenferne Vorhaben, bei denen die Gefahr besteht, dass arme Bevölkerungsgruppen aus dem Blick geraten.
- Gutes Veränderungsmanagement nimmt die Dynamik im Akteurssystem wahr. Verände-

Wirkungsmonitoring in der Praxis



Tansania – landesweit:

Die Koordinationsbemühungen bei der gemeinschaftlichen Wirkungsanalyse der einzelnen bi- und multilateralen Geber mit den tansanischen Partnern und untereinander wurden in den letzten Jahren allseitig verstärkt. Die Koordination findet sowohl auf internationaler (u.a. Consultative Group Meetings, Review Teams der UN usw.) als auch auf nationaler Ebene (Development Assistance Committee, Quartely Sector Review Meetings, Public Expenditure Review usw.) statt. Zwar führt dies noch nicht zu gemeinsamen Wirkungsanalysen oder einer gemeinsamen Berichterstattung, aber der Trend zur Harmonisierung ist ungebrochen. Bei der Untersuchung der Monitoringsysteme der einzelnen Geber hat sich herausgestellt, dass die Konzepte ähnlich sind und nicht in Konkurrenz zueinander stehen, sondern vielmehr kombinierbar sind.

Bangladesch – auf Projektebene:

Das Rural Infrastructure Improvement Project in Bangladesch (RIIP), das die Firma GITEC-Consult GmbH im Auftrag der GTZ durchführt, ist ein gutes Beispiel dafür, wie Projektmonitoring und -evaluierung auf der Basis von Haushaltsdaten relativ kostengünstig durchgeführt werden können. Zu Beginn des Vorhabens im Jahr 2004 wurde ein Baseline-Survey in der Projektregion (24,16 Millionen Einwohner, ca. 8,8 Millionen im Einzugsgebiet der Projektstraßen) auf Grundlage einer Stichprobe von 4819 Haushalten durchgeführt. Im Jahr 2006 wurde im Rahmen einer Mid-Term-Evaluierung erneut eine Haushaltsbefragung von zirka 2300 Haushalten durchgeführt. Ergebnis waren „harte Daten“ für die Darstellung der erheblichen Armutswirkungen des Vorhabens, wie zum Beispiel Produktions- und Einkommenssteigerung (das Durchschnittseinkommen pro Haushalt stieg an den Projektstraßen um ca. 38 Prozent) und verbesserter Zugang und Nutzung von sozialen Dienstleistungen; so stiegen die Besuche von Gesundheitsberatern in den Haushalten um rund 50 Prozent. Aufgrund der nachweislich erfolgreichen Projektdurchführung wird das Konzept im Rahmen einer Kombifinanzierung in Höhe von 3,8 Millionen US-Dollar nun in 23 Distrikten repliziert. Die Kosten für die durchgeführte Mid-Term-Evaluierung betragen lediglich acht US-Dollar pro Haushaltsbefragung und sechs Fachkraftmonate.



GTZ, 2004: Wirkungsorientiertes Monitoring (deutsch) – Leitfaden für Vorhaben der Technischen Zusammenarbeit

rungsprozesse für höhere Armutswirkungen verlaufen nicht linear, sondern sind geprägt durch ein stetiges Aushandeln von Interessen und Positionen aller vom Veränderungsprozess betroffenen Menschen. Die Beratenden agieren damit an der Schnittstelle verschiedener Interessen. Sie müssen hier in der Rolle als Mittler

und Mediator navigieren. Deshalb ist es wichtig, die Akteure im Blick zu haben, ihre Ziele, ihre Stärken und Schwächen einzuschätzen und ihre Beziehungsmuster untereinander zu kennen. So können die für das Vorhaben wichtigen Akteure identifiziert werden, die im Sinne der Armutsbekämpfung Veränderungen vorantrei-

ben (change agents). Ebenso wichtig ist es allerdings, mit erkannten Widerständen einzelner Akteure konstruktiv umzugehen. Diese Akteure, insbesondere wenn sie über Macht verfügen, mit viel Geduld ins Boot zu holen, ist oft erfolversprechender für die Erreichung der Ziele als nur auf die Unterstützer zu bauen.

- Partizipation armer und benachteiligter Bevölkerungsschichten. GTZ-Berater/innen kön-

nen im Dialog mit der Regierung, anderen Gebern oder dem BMZ die Interessen der Armen vertreten und in die Verhandlungen einbringen. Erfolgversprechender ist es allerdings, sich wo immer möglich für eine direkte Beteiligung armer Bevölkerungsgruppen beziehungsweise deren Repräsentanten einzusetzen, sodass sie mit eigener Stimme sprechen können. Die Betroffenen wissen in der Regel am

Wenn die Bevölkerung die angebotenen Leistungen nicht nutzt ...

... dann hat das meist gute Gründe. So können zum Beispiel die mit einer Innovation verbundenen Risiken für Arme zu hoch sein, die verfügbare Arbeitskraft, insbesondere der Frauen, reicht für zusätzliche Anstrengungen nicht aus oder ihre Kapitalreserven erlauben keine langfristigen Investitionen. Es kann aber auch ein Hinweis auf eine „Kultur der Armut“ sein. Unter bestimmten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Verhältnissen kann sich ein subkultureller Lebensstil herausbilden, der durch eigene, vom Rest der Gesellschaft abgegrenzte Grundwerte und Haltungen charakterisiert ist.

Vertiefende Informationen



GTZ, Arthur Zimmermann: Instrumente zur Akteursanalyse. 10 Bausteine für die Gestaltung von Kooperations-systemen. Aus der Reihe: Förderung partizipativer Entwicklung in der deutschen EZ

Die Bausteine der Akteursanalyse helfen, das Akteurssystem zu durchleuchten: Identifikation von Schlüssel-akteuren, Akteursprofile, Machtstrukturen, Beziehungsverhältnisse, Exklusion und Empowerment, Vertrauensbildung ... Zur Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituationen von Frauen bei den Verfahren und Prozessen der Akteursanalyse dient ein eigener „Transversalbaustein zur gleichberechtigten Geschlechterentwicklung“

GTZ-Internet: Partizipation

Die Internet-Seite enthält alles Wissenswerte zum Querschnittsthema Partizipation: Konzeptioneller Ansatz, Beispiele, Hintergrunddokumente usw.

GTZ-Intranet: Capacity WORKS

GTZ, 2006: Publikationsreihe: Förderung partizipativer Entwicklung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Die Reihe enthält sieben Länderstudien zur partizipativen Zusammenarbeit sowie drei Hefte zu den Themen Akteursanalyse, Kultur und Partizipation, Partizipation in PGF. Zugang über Internet-Seite siehe oben.

besten, wie sich ihre Lage verbessern lässt. Das gilt sowohl für die Vorhabensebene, schließt aber auch spezifische Empowerment-Maßnahmen der armen Bevölkerung, wie das Anstoßen von Institutionalisierungsprozessen von Partizipation ein. Besonderes Augenmerk sollte dabei auch auf das Thema Gender gelegt werden.

3.2.2 Wissensmanagement

Professionelles Wissensmanagement trägt dazu bei, die Erfolge bei der Armutsbekämpfung zu erhöhen. Wir möchten Sie ermutigen, unten aufgeführte Foren, Instrumente und institutionelle Möglichkeiten zu nutzen beziehungsweise dazu beizutragen. Diese dienen auch dazu, die Beiträge der GTZ zu erfolgreicher Armutsbekämpfung besser zu kommunizieren.

Veranstaltungsreihe LINX („Linking intern and extern“): LINX ist eine Veranstaltungsplattform, die Inlandsmitarbeiter und Auslandsmitarbeiter besser miteinander vernetzen soll. Auslandsmitarbeiter/innen können ihre Erfahrungen im Kontext eines erfolgreichen, armutsorientierten Vorhabens mit den Mitarbeiter/innen der Zentrale teilen. Mitarbeiter/innen, die mehr darüber wissen wollen oder an einer Vorstellung ihrer eigenen Erfahrungen interessiert sind, können sich mit dem Querschnittsvorhaben Armutsbekämpfung (QVA) in Verbindung setzen: qva@gtz.de

Virtuelles Netzwerk „Armutsbekämpfung“: Das virtuelle Netzwerk Armutsbekämpfung richtet sich an alle GTZ-Mitarbeiter/innen im In- und Ausland, die an der Thematik Armutsbekämpfung interessiert sind. Es bietet ein Forum zur Diskus-

sion neuer Ansätze und Ideen und dient der Vernetzung der Mitarbeiter/innen im In- und Ausland. Zudem gibt es einen regelmäßigen Newsletter mit aktuellen Literaturempfehlungen zum Thema Armutsbekämpfung in seinen vielen Facetten heraus. Interessenten können sich per Mail in den Verteiler aufnehmen lassen: poverty@gtz.de

Produktgruppe „Strukturelle Armutsbekämpfung“: Hier finden Sie eine Aufarbeitung von Erfahrungswissen, Hintergrundwissen, konzeptionellen Ansätzen und Leistungsangeboten der GTZ zum Thema Armut. Die Produktgruppe enthält Produkte zu den Themen Monitoring for Development Results, Umsetzungsstrategien breitenwirksamen Wachstums, Umsetzungsstrategien soziale Gerechtigkeit und Armutsorientierte Regierungsführung.

Bibliothek des Querschnittsvorhabens Armutsbekämpfung: Die Literaturdatenbank Armutsbekämpfung umfasst einen schnell wachsenden Bestand an Titeln rund um das Thema Armutsbekämpfung (Zugang über Intranet unter „P&E > Staat und Demokratie > Literaturdatenbank Armutsbekämpfung“). Hier finden Sie eine Suchmaske, die Ihnen Zugang zu den Monografien, Berichten und Artikeln verschafft, die sich teils in unserem Präsenzbestand in Raum 1367 befinden, teils virtuell und als Download verfügbar sind. Unter anderem behandeln die Texte verschiedene Aspekte von Armutsbekämpfungsstrategien, armutsorientierte Wirkungsanalyse, Armuts- und MDG-Monitoring.

Sourcebook on Poverty Reduction: Das Sourcebook wurde im Auftrag des BMZ gemeinsam mit allen Vorfeld- und einigen anderen EZ-Organisationen erstellt und soll jedes Jahr aktualisiert

werden. Die CD-ROM ist eine gut strukturierte, kompakte und flexibel einsetzbare Sammlung wichtiger Informationen und Materialien zum Thema Armutsbekämpfung, wie zum Beispiel konzeptionelle Ansätze, Fachartikel, Methodenwissen usw. Die CD ist über das Querschnittsvorhaben Armutsbekämpfung erhältlich:
qva@gtz.de

Sektorale und übersektorale Workshops zum Thema Armutsbekämpfung, zum Beispiel im Rahmen von Fachverbundtreffen oder anderen gemeinsamen Foren.

3.2.3 Berichterstattung und Evaluierung

Eine Rechenschaftslegung in Bezug auf Armutswirkungen wird immer wichtiger bei der Berichterstattung an das BMZ, der Evaluierung von Vorhaben und gegenüber der entwicklungs- politisch interessierten Öffentlichkeit.

Für die Information in Projektfortschrittsberichten bieten armutsbezogene Indikatoren die beste Möglichkeit, das BMZ über die Fortschritte im Hinblick auf Armutswirkungen zu informieren. PFK-Bericht, Schlussbericht und Kurzbericht für die Öffentlichkeit enthalten spezifische Feststellungen und Empfehlungen zu den entwicklungspolitischen Querschnittsthemen, darunter zum Thema Armutsbekämpfung. Sie geben Auskunft über Veränderungen in Bezug auf übergeordnete Strategien (z.B. PRS) und den Beitrag des Vorhabens zu übergeordneten Zielen und indirekten Wirkungen, insbesondere zu den MDGs.

Eine besondere Bedeutung bei Berichterstattung und Evaluierung kommt dem Instrument e-VAL zu. E-VAL wird seit Januar 2006 verpflichtend in GTZ-Vorhaben im Vorfeld von Projektfortschrittskontrollen (PFK), Schlussberichten und Schlussevaluierungen eingesetzt. In den e-VAL-Interviews sprechen viele der Befragten das Thema Armut und Armutsbekämpfung an. Die Ergebnisse der



Regionaler Workshop Armutsmonitoring in Manila

Im März 2004 organisierte die GTZ im Auftrag des BMZ und in Kooperation mit der Asian Development Bank eine regionale Konferenz zum Thema Armutsmonitoring. Mehr als 90 Vertreter (Regierung, Nichtregierungsorganisationen und Forschungseinrichtungen) aus acht asiatischen Ländern sowie Gebervorteiler und -vertreterinnen nahmen an dieser Konferenz teil. Die Vorträge und Arbeitsgruppen konzentrierten sich auf die Diskussion verschiedener Ansätze des Armutsmonitoring auf staatlicher Seite, Armutsbekämpfungsstrategien der Länder sowie verbesserte beziehungsweise neue Methoden und Good Practices im Bereich Monitoring und Evaluierung. Teilweise stehen die Delegierten bis heute in fachlichem Austausch miteinander.

Die Ergebnisse wurden in folgender Veröffentlichung dokumentiert: Gsänger, H. und M. Fernando, 2004: Poverty Monitoring in Asia. CEPA, Sri Lanka.

e-VAL-Interviews geben wichtige Hinweise, welche Fragen vertieft werden müssen. Im Intranet der Stabsstelle Evaluierung finden Sie die Handreichung zu e-VAL sowie zahlreiche Erfahrungsauswertungen.

In den strategischen Evaluierungen des BMZ spiegelt sich die Bedeutung von Armutsorientierung in den Kriterien, Leitfragen, den Terms of Reference für die Gutachter/innen und in den Berichtsformaten wider. Gemeinsam mit BMZ,

KfW, InWEnt und DED orientiert sich die GTZ an den Evaluierungskriterien des Entwicklungsausschusses (DAC) der OECD.

Bei der Bewertung der Kriterien Relevanz, Impact und Nachhaltigkeit ist die Beantwortung von Evaluierungsfragen hinsichtlich der Armutswirkungen besonders relevant. Um diese Fragen beantworten zu können, sollten sie schon im Monitoringsystem, der Berichterstattung an das BMZ und den PFKs „mitgedacht“ werden.

Die DAC-Evaluierungskriterien		
Evaluierungskriterium	Leitfrage	Ausgewählte Evaluierungsfragen von besonderer Relevanz für die Armutsorientierung
Relevanz	Tun wir das Richtige?	Inwiefern trägt die Intervention zur Lösung zentraler Entwicklungsfragen des Partnerlandes und der Zielgruppen, insbesondere armer Bevölkerungsgruppen, bei? Inwiefern steht die Intervention in Einklang mit den (Sektor-) Politiken und Strategien des Partnerlandes (Nationalpläne, PRSP usw.) und der Partnerinstitutionen, internationalen Themen und Standards (internationale Konventionen, Alignment/Pariser Erklärung usw.)? Inwieweit stimmt die Konzeption des Vorhabens mit den Anforderungen an Armutsbekämpfung und MDGs überein (falls relevant)?
Effektivität	Erreichen wir die Projekt-/ Programmziele?	-
„Impact“	Tragen wir zur Erreichung übergeordneter entwicklungspolitischer Wirkungen bei?	Welche Beiträge hat das Vorhaben zur Erreichung übergeordneter Entwicklungsziele geleistet (z.B. Millenniumsziele und Umsetzung der Millenniumserklärung, Beiträge zur strukturellen Reduzierung von Armut, beispielsweise Förderung von „Pro-Poor Growth“, „Pro-Poor Governance“)?
Effizienz	Handeln wir wirtschaftlich?	-
Nachhaltigkeit	Sind die Wirkungen von Dauer?	Wie trägt das Vorhaben zu mehr Chancengleichheit, sozialer Gerechtigkeit, besserem Zugang zu sozialen Dienstleistungen und Ressourcen bei?

Vertiefende Informationen



GTZ-Intranet, Stabsstelle 08: Fremdevaluierung – Raster für die Erfolgsbewertung

Enthält Leitfragen zu den oben genannten fünf Evaluierungskriterien des DAC.

GTZ-Intranet, Stabsstelle Evaluierung

Die Intranet-Seite enthält alles Wissenswerte zu: BMZ-Evaluierungsberichten, Projektfortschrittskontrollen und Schlussberichten, Handreichungen und Formaten für PFK und Schlussberichte; Kurzberichte von Fremdevaluierungen; Querschnittsanalysen.

Schlussbemerkung

.....

Eine Handreichung kann Anregungen und Tipps geben sowie Erfahrungswissen zusammenfassen. Sie kann natürlich nicht den spezifischen Beratungsbedarf abdecken, den Sie möglicherweise für die Planung und Steuerung des GTZ-Portfolios oder -Vorhabens haben, wenn Sie die Armutswirkungen vergrößern möchten. Hierzu und zu anderen Fragen, die in dieser Handreichung angesprochen oder auch nicht angesprochen wurden, bietet Ihnen der Leistungsschwerpunkt Strukturelle Armutsbekämpfung eine Eingangsstruktur, die rasch auf Ihre Anfragen reagiert und Ihnen Beratung innerhalb der GTZ oder durch Gutachter vermittelt.

Kontakt: poverty@gtz.de

Armutsorientierung in ...

1. ... der Vorbereitung, Planung und Angebotserstellung

1.1 Wurden die Prinzipien der Pariser Erklärung (Eigenverantwortung, Partnerorientierung, Geberkoordination, gegenseitige Rechenschaftspflicht, Wirkungsorientierung) ausreichend beachtet?

Ist der strategische Ansatz in die Armutsbekämpfungsstrategie des Partnerlandes eingebettet?

Kommen die spezifischen GTZ-Kompetenzen zum Tragen?

Reflektiert das Vorhaben die Orientierungen der Handreichung für nachhaltige Entwicklung?

Wurde das Vorhaben mit anderen deutschen Vorfeldorganisationen abgestimmt?

Ist das Vorhaben sinnvoll in das EZ-Portfolio (auch in Bezug zu anderen Gebern) eingegliedert? (Ex-ante-Portfolio-Analyse)?

Ist mit einer ausreichenden Eigenverantwortung des Partners und der beteiligten Akteure beziehungsweise Zielgruppen hinsichtlich des Vorhabens zu rechnen? Wurde der politische Wille der Regierung und die Armutsorientierung der Partnerinstitutionen berücksichtigt?

1.2 Wurde eine am Vorhaben orientierte Armutsanalyse durchgeführt?

Enthält sie Angaben zu Verbreitung und Tiefe von Armut?

Wurde Armut nach sozialen Gruppen und Gender ausdifferenziert?

Enthält sie Angaben zu sozialen Dimensionen oder Ausprägungen der Armut (zum Beispiel Nahrungsmittelmangel oder fehlende Versorgung mit sozialen Diensten)?

Wurden gesellschaftliche, politische, kulturelle und wirtschaftliche Ursachen von Armut analysiert?

Wurde die regionale Verteilung von Armut beachtet?

Welche Trends bezüglich Armut sind zu beobachten?

1.3 Wurde eine vorhabensspezifische Ex-ante-Wirkungsabschätzung durchgeführt?

Sind die Wirkungsketten in Bezug auf Armutsbekämpfung nachvollziehbar?

Gilt dies auch für zielgruppenferne beziehungsweise allgemein entwicklungspolitisch sinnvolle Vorhaben?

Ist der strategische Ansatz des Vorhabens aus der Armutsanalyse abzuleiten?

Sind die Transmissionskanäle des Vorhabens klar?

Wurden mögliche Risiken bei Erreichung der Wirkungen bedacht?

Wurden Maßnahmen konzipiert, um eventuell negative Wirkungen auf Arme auszuschließen oder zu lindern? (Dies gilt insbesondere für zielgruppenferne Vorhaben.)

Wurden bei einem zielgruppennahen Vorhaben Maßnahmen für das Scaling-up mitbedacht?

Wurden Partnerorganisationen und relevante Stakeholder integriert?

1.4 Wurde ein nachvollziehbares, dem Vorhaben entsprechendes Targeting durchgeführt?

Ist der Bezug des Targetings zu den Wirkungsketten nachvollziehbar?

Basiert das Targeting auf einer sorgfältigen Analyse von Armutsursachen, Akteursanalyse und zu erwartenden Risiken?

1.5 Ist der Armutsbezug ausreichend und nachvollziehbar im Auftrag beinhaltet?

Macht das methodische Vorgehen den Bezug zur Armutssituation des Landes/der Region ausreichend deutlich?

Sind Indikatoren formuliert, die die Beiträge des Vorhabens zur Armutsbekämpfung deutlich machen?

2. ... der Durchführung

2.1 Hat das Vorhaben ein auf Armutswirkungen bezogenes Monitoringsystem?

Nimmt das Monitoringsystem Bezug auf Armutswirkungen?

Werden auch indirekte Wirkungen überprüft?

Werden Wirkungen mithilfe von qualitativen Daten erfasst?

Kann das Monitoring eventuell in ein bestehendes Monitoringsystem des Partners oder anderer Geber eingegliedert werden?

2.2 Werden/wurden in dem Vorhaben die Erfolgsfaktoren für eine verbesserte Armutsorientierung beachtet?

Wird der Armutsbezug des Vorhabens auch außerhalb des standardisierten Monitorings reflektiert?

Wurden das Akteurssystem und dessen Dynamik ausreichend analysiert? Sind die change agents, Widerstände und die Akteure, denen durch das Vorhaben Vor- beziehungsweise Nachteile erwachsen, bekannt? Ebenso deren Beziehungen untereinander (für das Vorhaben negative oder positive Allianzenbildung)? Sind Änderungen in Macht- und Kräfteverhältnissen zu erwarten?

Wird mit den strategisch entscheidenden Personen/Gruppen zusammengearbeitet? Zeigen diese auch ausreichend Veränderungswillen?

Wurden Maßnahmen ergriffen, um die das Vorhaben gefährdenden Akteure einzubinden?

Wird mit der notwendigen Flexibilität und dem nötigen Verständnis im Umsetzungsprozess an die Erreichung der Ziele herangegangen? Werden dabei auch die technischen, finanziellen und Managementfähigkeiten der armen Bevölkerungsschichten berücksichtigt?

Wird innerhalb des Vorhabens für eine ausreichende Interessenvertretung armer und benachteiligter Bevölkerungsgruppen gesorgt?

2.3 Wird das Thema Armutsbekämpfung ausreichend in Berichterstattung und Evaluierung berücksichtigt?

Nehmen Projektfortschrittsberichte (PFB) ausreichend Bezug auf Beiträge des Vorhabens zur Armutsbekämpfung?

Sind die Konzeption des Vorhabens und das Wirkungsmonitoring so angelegt, dass PFKs und Fremdevaluierungen folgende Fragen beantworten können?

- Inwiefern trägt die Intervention zur Lösung zentraler Entwicklungsfragen des Partnerlandes und der Zielgruppen, insbesondere armer Bevölkerungsgruppen, bei?
- Inwiefern steht die Intervention in Einklang mit den (Sektor-) Politiken und Strategien des Partnerlandes (Nationalpläne, PRSP usw.).
- Inwieweit stimmt die Konzeption des Vorhabens mit den Anforderungen an Armutsbekämpfung und MDGs überein?
- Welche Beiträge hat das Vorhaben zur Erreichung übergeordneter Entwicklungsziele geleistet (z.B. Millenniumsziele und Umsetzung der Millenniumserklärung, Beiträge zur strukturellen Armutsbekämpfung, beispielsweise Förderung von „Pro-Poor-Growth“, „Pro-Poor-Governance“)?
- Wie trägt das Vorhaben zu mehr Chancengleichheit, sozialer Gerechtigkeit, besserem Zugang zu sozialen Dienstleistungen und Ressourcen bei?

Diese Leitfragen können ergänzend zu folgenden Checklisten angewandt werden:

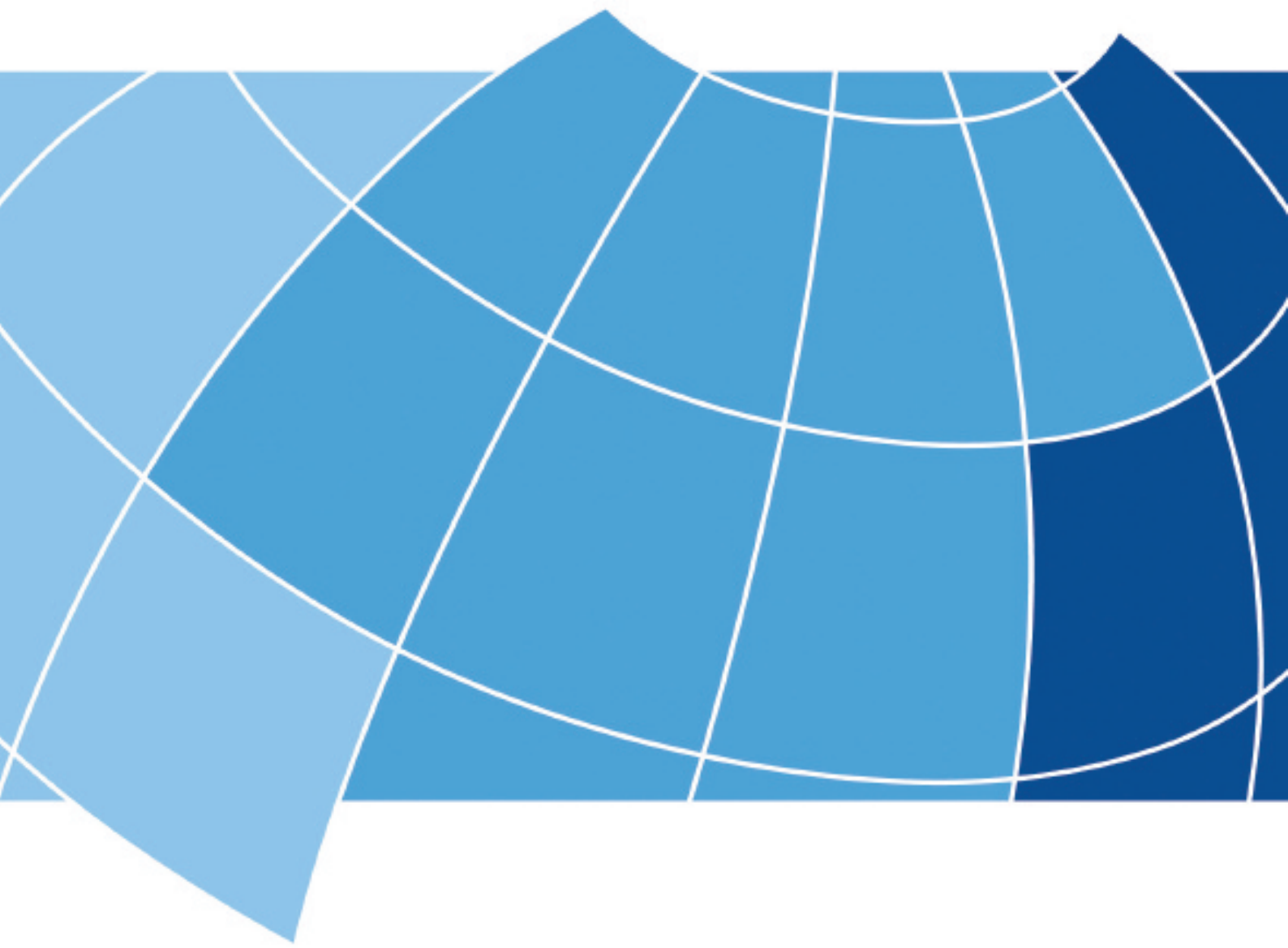
Handreichung für die Projektfortschrittskontrolle: Leitfragen zur Beurteilung des Wirkungsorientierten Monitorings, zur Fragestellung „Wirkungen“ und zur Förderung nachhaltiger Entwicklung.

Capacity Works: Leitfragen zu den Erfolgsfaktoren eines Vorhabens, die die Erfolgswahrscheinlichkeit von Interventionen erhöhen.

Raster für die Erfolgsbewertung von Vorhaben im Rahmen von Evaluierungen: Leitfragen zu den fünf Evaluierungskriterien: Relevanz, Effektivität, Impact, Effizienz, Nachhaltigkeit.

Haftungsausschluss

Mit Urteil vom 12. Mai 1998 – 312 O 85/98 – „Haftung für Links“ hat das Landgericht Hamburg entschieden, dass man durch die Anbringung eines Links die Inhalte der gelinkten Seite ggf. mit zu verantworten hat. Dies kann nur dadurch verhindert werden, dass man sich ausdrücklich von diesen Inhalten distanziert. Hiermit distanzieren wir uns ausdrücklich von den Inhalten aller im vorliegenden Text genannten oder gelinkten Webseiten sowie untergeordneten Links und machen uns deren Inhalte nicht zu eigen.



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn / Deutschland
T + 49 61 96 79 - 0
F + 49 61 96 79 - 11 15
E info@gtz.de
I www.gtz.de

