



**Herausgeber:**

Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Abteilung Staat und Demokratie  
Überregionales Sektorvorhaben Armutsbekämpfung  
[QVA@gtz.de](mailto:QVA@gtz.de)

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
Postfach 51 80  
65726 Eschborn  
Telefon: +49 (0) 61 96 79-0  
Telefax: +49 (0) 61 96 79-11 15  
Internet: <http://www.gtz.de>

**Im Auftrag des**

Bundesministeriums für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  
Referat 310; Armutsbekämpfung, Soziale Entwicklung  
Kontakt: Frau Astrid Böhm  
[Astrid.Boehm@bmz.bund.de](mailto:Astrid.Boehm@bmz.bund.de)

Friedrich-Ebert-Allee 40  
53113 Bonn  
Telefon: +49 (0) 18 88 535-0  
Telefax: +49 (0) 18 88 535-35 00  
Internet: <http://www.bmz.de>

Dieses Gutachten wurde im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) erstellt. Dabei ist zu unterstreichen, dass die Autoren den Text in wissenschaftlicher Unabhängigkeit verfasst haben. Das BMZ versteht das Gutachten als Beitrag zur internationalen Diskussion zum Thema Monitoring von Strategien nachhaltiger Armutsbekämpfung/PRSPs. Das gesamte Gutachten – Hauptbericht und Länderstudien – liegt in deutscher und englischer Sprache vor. Die Kurzfassung sowie die Länderstudie zu Burkina Faso und Nicaragua sind darüber hinaus in französischer bzw. spanischer Sprache erhältlich.

**Gutachten erstellt von:**

GFA - Management GmbH, Hamburg

**Koordination:**

Wolf M. Dio, GTZ GmbH

**Layout und Produktion:**

Heidi Mohr, CrossLink, Frankfurt am Main

Eschborn, August 2004

Dieses Gutachten über landesweites Monitoring von Strategien nachhaltiger Armutsreduzierung / PRSPs wurde vom Referat 310 (Armutsbekämpfung, Soziale Entwicklung) des Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) initiiert. Im Auftrag des BMZ hat die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH im Rahmen des Überregionalen Sektorvorhabens Armutsbekämpfung der Abteilung 42, Staat und Demokratie, die GFA Management GmbH im Oktober 2003 damit beauftragt, die Studie durchzuführen.

Die fünf Länder wurden im Januar 2004 von einem oder zwei der beteiligten Gutachter für 10 - 14 Tage besucht.

An dem Gutachten waren beteiligt:

Bernd Kadura (Albanien, Kenia), Hans Gsaenger (Vietnam), Niña Boschmann (Nicaragua), Christoph David Weinmann (Albanien, Vietnam), Dieter Orłowski (Kenia), Ulrich Leffler-Franke (Burkina Faso).

Karl Bartels und Bernd Schubert haben zu Redaktion und Kommentierungen der Berichte beigetragen.

Besonderer Dank sei den vielen Gesprächspartnern in den fünf Ländern ausgesprochen, ohne deren Mitwirkung diese Studie nicht möglich gewesen wäre. Den Mitarbeitern des BMZ-Referats 310 und Frau Alison Lobb vom Überregionalen Sektorvorhaben Armutsbekämpfung der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH sei an dieser Stelle für die erhaltenen Anregungen und Unterstützung ebenfalls herzlich gedankt.

# Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BWI	Bretton-Woods-Institutionen (IWF und Weltbankgruppe)
CAS	Country Assistance Strategy (der Weltbank)
CDF	Comprehensive Development Framework
CWIQ	Core Welfare Indicator Questionnaire
DAC	Development Assistance Committee der OECD
DFID	Department for International Development (Entwicklungsministerium Großbritanniens)
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility (des IWF)
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH
HDI	Human Development Index
HDS	Health and Demographic Survey
HIPC	Highly Indebted Poor Countries
IEA	Institute for Economic Affairs (Kenia)
JSA	Joint Staff Assessment (gemeinsame Stellungnahme von Mitarbeitern des IWF und der Weltbank mit Empfehlungen für die beiden Aufsichtsräte)
KePIM	Kenya Participatory Impact Monitoring
LSMS	Living Standard Measurement Survey
MDG	Millennium Development Goals (Millenniumsziele oder Weltentwicklungsziele)
MTEF	Medium-Term Expenditure Review
NRO	Nicht-Regierungsorganisation
ODI	Overseas Development Institute
PEAP	Poverty Eradication Action Plan (Uganda)
PEM	Public Expenditure Management
PER	Public Expenditure Review
PFP	Policy Framework Paper
PPA	Participatory Poverty Assessment
PRA	Participatory Rural Appraisal
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility (IWF)
PRSC	Poverty Reduction Support Credit (Weltbank)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper

PSIA	Poverty and Social Impact Analysis
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
SAF	Structural Adjustment Facility (des IWF)
SAP	Strukturanpassungsprogramm
SDA	Social Dimension of Adjustment
SWAP	Sector-Wide Approach (Sektorprogramm)
UNDP	United Nations Development Program
UNICEF	UN-Organisation für Kinder und Erziehung



# Inhalt

1.	Genesis und Charakteristika der Armutsbekämpfungsstrategie Kenias	1
1.1	Politischer und ökonomischer Hintergrund	1
1.2	Genesis der Armutsbekämpfungsstrategie	2
1.3	Charakteristika von ERSWEC und IP-ERS	6
1.4	Weitere Rahmenbedingungen für ein Monitoring-System	7
2.	Armutsmonitoring in Kenia	8
3.	Monitoring der Armutsbekämpfungspolitik	9
3.1	Untersuchungsbereiche und Instrumente	9
3.2	Beteiligte Institutionen: Vorschlag einer Task Force	18
3.3	Verwendung der Ergebnisse	21
4.	Die Rolle der Geber bei der Unterstützung des Monitoring	22
5.	Informationswert des Monitoring-Systems für die Geber	24
6.	Einschätzung des PRSP-Monitoring in Kenia	25
7.	Schlussfolgerungen für den Ländervergleich	26
Anhang 1:	Funktionen der am Monitoring zu beteiligenden Institutionen	28

## Abkürzungen

BMD	Budget Monitoring Department
CBS	Central Bureau of Statistics
CiReCa	Citizen Report Card
ERS	siehe ERSWEC
ERSWEC	Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation (im Text auch als ERS bezeichnet): „Strategie zur wirtschaftlichen Erholung für die Schaffung von Wohlstand und Arbeit“ der NARC-Regierung. Zusammen mit dem Investitionsprogramm IP-ERS bildet es das Voll-PRSP für Kenia.
IEA	Institute for Economic Affairs
IP-ERS	Investment Program for the Economic Recovery Strategy. Das Investitionsprogramm bildet zusammen mit der ERSWEC das Voll-PRSP für Kenia.
KANU	Kenya African National Union, die frühere Regierungspartei von Präsident arap Moi
KEPIM	Kenya Participatory Impact Assessment
MTEF	Medium-Term Expenditure Review
NARC	National Rainbow Coalition (neue Regierungspartei)
NESC	National Economic and Social Council
NPED	National Poverty Eradication Programme
PER	Public Expenditure Review
PPA	Participatory Poverty Assessment
PS	Permanent Secretary
SPAS	Social Policy Advisory Project der GTZ

## 1. Genesis und Charakteristika der Armutsbekämpfungsstrategie Kenias

### 1.1 Politischer und ökonomischer Hintergrund

Regimewechsel  
zu Anfang des  
Jahres 2003

Im Dezember 2002 wurde die KANU-Regierung unter Daniel arap Moi, der für 24 Jahre Präsident von Kenia war, abgewählt. In einem erdrutschartigen Sieg übernahm die *National Rainbow Coalition* (NARC) mit ihrem Präsidenten Mwai Kibaki die Amtsgeschäfte. Dieser Regierungswechsel stellt in jeder Beziehung einen Bruch in der politischen Geschichte Kenias dar, der auch Auswirkungen auf die Armutsminderungsstrategie Kenias hat.

12 Jahre der Ver-  
armung

Von einem für Entwicklungsländer-Maßstäbe relativ reichen Land ist Kenia in der letzten Dekade zu einem vergleichsweise armen Land geworden. Nach dem Human Development Index 2003 nimmt Kenia heute unter den insgesamt 173 Ländern nur den 146. Rang ein. Extrem schwaches, deutlich unterhalb der Bevölkerungswachstumsrate liegendes Wirtschaftswachstum in der 12-Jahres-Frist 1990-2002/3, eine immer schiefere Verteilung von Einkommen und Vermögen, Rückgang der Investitions- und Sparquote und der Auslandsinvestitionen, die Degradierung der materiellen und sozialen Infrastruktur sowie der öffentlichen Dienstleistungen kennzeichnen den anhaltenden wirtschaftlichen und sozialen Niedergang des Landes seit 1990.

Die negative Entwicklung der letzten Dekade findet ihren quantitativen Niederschlag in deprimierenden sozioökonomischen Indikator-Werten zu Beginn dieses Jahrtausends:

- Das Pro-Kopf-Einkommen 2002 liegt mit USD 360 (zum aktuellen Wechselkurs; 990 USD nach Kaufkraftparität) unterhalb des Niveaus von 1990 (USD 380)<sup>11</sup>.
- Mit einem Gini-Koeffizient von 44,9 zählt Kenia 2000/1 zu den Ländern mit der im Weltmaßstab höchsten Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen.<sup>12</sup>
- Der Bevölkerungsanteil mit einem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze<sup>13</sup> (1 USD pro Kopf und Tag) ist von 43,3% (1990) auf geschätzte 56% (2002) angestiegen.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Zum Vergleich: Durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen der Länder Afrikas südlich der Sahara USD 570 in 2001

<sup>12</sup> Diese Zahl basiert auf der Haushaltsumfrage von 1997. Nicht-Antworten verfälschen darin jedoch typischerweise die tatsächliche Schieflage. Diese Zahl muss daher als Untergrenze angesehen werden. Vgl. dazu Weltbank: Kenya: A policy agenda to restore growth, 18. August 2003, S. 21 f.

- Viele der sozialen Zielwerte der acht MDGs<sup>15</sup> (wie Lebenserwartung, Kindersterblichkeit, HIV-Rate, Primarschulrate etc.) sind gegenüber 1990 abgerutscht, so dass die erste MDG Bilanz des Landes in 2003 zu dem Ergebnis „off-track“ gelangt.<sup>16</sup>

Die wesentliche Ursache: Korruption und „bad governance“

Schlechte Regierungsführung, ein hoher Grad an Korruption auf allen Ebenen und, als Folge, das Ausbleiben von Auslandsinvestitionen und Gebermitteln sind die wesentlichen Ursachen für diese Entwicklung.

Neue Regierung will Korruption bekämpfen und die Wirtschaft ankurbeln.

Die neue Regierung unter Präsident Kibeki hat die Kehrtwende eingeleitet und in ihrem ersten Amtsjahr in beispiellosem Tempo Initiativen ergriffen, um die Wirtschaft zu beleben, das Land für Auslandsinvestitionen wieder attraktiv zu machen und den weitgehenden Boykott der Geber zu beenden. Zu den wesentlichen sozialen Leistungen der neuen Regierung, die ansonsten vor allem als wirtschaftsfreundlich gilt, zählt die Streichung sämtlicher Schulgebühren für die Grundbildung, wie sie es im Wahlmanifest versprochen hatte. Zu den großen Vorhaben gehören die Entfernung korrupter Beamter aus dem Staatsdienst und die allgemeine Bekämpfung der endemisch gewordenen Korruption, die Privatisierung zahlreicher öffentlicher Unternehmen und die Ausarbeitung einer neuen Verfassung, die voraussichtlich die Rolle der lokalen Ebenen erheblich aufwerten wird.

## 1.2 Genesis der Armutsbekämpfungsstrategie

Moi-PRSP war ein Versuch, die Beziehungen zu den BWIs zu normalisieren.

Kenia ist kein „Heavily Indebted Poor Country“ (HIPC), zählt jedoch zu den Ländern, die aufgrund ihres niedrigen Pro-Kopf-Einkommens von der Weltbank keine Kredite zu Marktkonditionen, sondern konzessionäre Darlehen oder Zuschüsse erhalten. Der Versuch, die wegen schlechter Regierungsführung und Korruption sehr schlechten Beziehungen zu den Bretton-Woods-Institutionen zu verbessern, war ausschlaggebend dafür, dass Kenia unter der KANU/Moi-Regierung im Juni 2000 ein Interim-PRSP vorlegte. Unmittelbarer Vorläufer war ein *National Poverty Eradication Plan* (NPEP), veröffentlicht im Jahr 1999 mit einem Planungshorizont bis zum Jahr 2015.

---

<sup>13</sup> Die national definierte Armutsgrenze je Erwachsener und Tag liegt in Kenia bei USD 0,57 (ländliche Gebiete) bzw. USD 1,2 (städtische Gebiete). Danach lebten 1997 53% der ländlichen und 50% der städtischen Bevölkerung unterhalb dieser Armutslinie

<sup>14</sup> Die Ergebnisse der drei Welfare Monitoring Surveys sind nur bedingt vergleichbar. Sicher ist jedoch wohl, dass die Armutsinzidenz in den letzten Jahren zugenommen hat. Vgl. dazu Weltbank: Kenya: A policy agenda to restore growth, 18. August 2003, S. 20 f.

<sup>15</sup> Millennium Development Goals

<sup>16</sup> siehe Government of Kenya, Issues for discussion at the donor consultative group meeting, November 24-25, 2003

Dieses I-PRSP war vom Finanzministerium mit nur geringer Beteiligung anderer Ministerien und mit nur minimaler gesellschaftlicher Partizipation erarbeitet worden. Nichtsdestotrotz kam das *Joint Staff Assessment (JSA)* von Weltbank und IWF zu dem Schluss, dass das I-PRSP eine gesunde Grundlage für die Entwicklung eines voll-partizipativen PRSP und für die Gewährung vergünstigter Finanzierungen durch Weltbank und IWF böte.<sup>17</sup> Daraufhin wurde vom IWF ein PRGF Kredit gewährt, dessen weitere Auszahlung aber noch im Laufe desselben Jahres storniert wurde.

Das auf drei Jahre ausgelegte volle PRSP 2001-2004, im November 2000 mit einem umfassenden Konsultations- und Partizipationsprozess gestartet, wurde den Bretton-Woods-Institutionen (BWIs) in einer ersten Fassung im Juni und in einer überarbeiteten Fassung im September 2001 vorgelegt.

**Trotzdem vorbildlicher Grad der Partizipation ...**

Die Offenheit und Breite des Konsultationsprozesses überraschte selbst Kenia-Kenner. Unter der allgemeinen Zielsetzung, Kenianer aller Schichten einschließlich der Armen und Gefährdeten (*vulnerables*) an dem Prozess teilhaben zu lassen und ihre Entwicklungsbedarfe und Prioritäten in partizipativer, umfassender, gestaltender und glaubwürdiger Form zu identifizieren, wurden als Schlüsselziele des Prozesses artikuliert:

- Politik, Planung und Budgetierung miteinander zu verbinden;
- Qualitäts-Ausgaben und Effizienzgewinne zu erreichen;
- einen harmonisierten Finanzierungsrahmen einzurichten für eine Gleichverteilung von nationalen Ressourcen und Entwicklungsinitiativen;
- Partizipation und *ownership* auf transparente, offene und rechenschaftspflichtige Art zu erweitern;
- den Armen eine Stimme zu geben und
- Armutsreduzierungs- und Wachstumsstrategien zu monitoren und zu evaluieren.

**... auf allen Ebenen**

Das PRSP-Konsultationsprogramm umfasste sowohl die nationale als auch die lokale Ebene. Gemischte Konsultationskomitees wurden eingerichtet. Auf Provinz- und Distriktebene wurden in 25 Distrikten vertiefte Konsultationen (ganze Veranstaltungsreihen bis hin zu Treffen auf Dorfebene) und in den anderen 45 Distrikten immerhin einstufige Konsultationen durchgeführt. Zusätzlich wurden in zehn ausgewählten Distrikten auf Ebene der Gemeinden partizipative Armutsstudien (PPAs) durchgeführt.

Auf nationaler Ebene arbeiteten verschiedene Arbeitsgruppen, und zwar neun thematische und acht Sektor-Arbeitsgruppen<sup>18</sup>, unter Federführung

---

<sup>17</sup> siehe IMF/IDA, JSA of ERS Preparation Status Report, November 7, 2003 S.1.

<sup>18</sup> Agriculture and Rural Development; Human Resource Development; Physical Infrastructure; Trade, Tourism and Industry; Public Safety, Law and Order; National Security; Public Administration; Information Technology

des Finanzministeriums bei Einbeziehung anderer Ministerien sowie gesellschaftlicher Organisationen an den Papieren. In den Prozess auf nationaler Ebene flossen die Ergebnis-Berichte der Konsultationen in allen 70 Bezirken (*districts*) des Landes ein. Das Gesamtergebnis des PRSP wurde im Rahmen eines *National Stakeholder Forums* diskutiert und abgenommen.

Zwar kann an einer Reihe von Aspekten des partizipativen Prozesses Kritik geübt werden (Zeitdruck, Repräsentativität der VertreterInnen bei Workshops, die Art und Weise der Konsultationen, fehlende Institutionalisierung des Dialogs usw.). Dennoch sind VertreterInnen der Zivilgesellschaft überwiegend der Meinung, die Regierung habe Positionen aus dem Konsultationsprozess überraschend weitgehend aufgenommen. Doch auch unabhängig vom endgültigen Dokument wurde der PRSP-Prozess als wichtiger Schritt auf dem Weg zu mehr Konsultation und Partizipation in Kenia gepriesen.<sup>19</sup>

Obwohl das PRSP im Grundsatz die Notwendigkeit eines *people-based approach* für die Identifikation, Implementierung und das M&E anerkennt, bleibt es doch noch sehr unscharf im Hinblick auf die spezifischen Rollen und Aufgaben von lokalen, Bezirks- und Provinzverwaltungen bei der Umsetzung und dem Monitoring der Entwicklungsprogramme. Darüber hinaus sind folgende Schwächen zu nennen:

- die fehlende Priorisierung der Aktionen unter Ressourcen- und Kapazitäts Gesichtspunkten,
- die hohe, kaum zu bewältigende Anzahl und mitunter fragwürdige Qualität von zu monitorierenden Indikatoren,
- die implizite oder explizite Voraussetzung der externen Finanzierbarkeit der meisten armutsorientierten PRSP-Maßnahmen vor dem Hintergrund des angespannten Verhältnisses der Regierung mit der Gebergemeinschaft.

---

<sup>19</sup> „Government facilitates the production of a Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) to provide a medium-term strategy to reduce poverty. This strategy requires Government to refocus and reduce spending but allows for various poverty-focused activities. It also promotes a range of non-financial measures that have an impact on poverty reduction. PRSP is different from all other strategies in that it sets focused targets and involves multiple stakeholders through a participatory planning approach“; sh. National Task Force, established by a National Stakeholders' Workshop on PRSP Monitoring, Evaluation and MDGs Reporting in Kenya, held in Mombasa in February 2003: A proposed institutional framework for the monitoring and evaluation of Kenya's economic recovery strategy for employment creation and poverty reduction, draft report, Nairobi May 2003, S. 9

<p><b>PRSP von 2001 wurde niemals umgesetzt ...</b></p>	<p>Obwohl das volle PRSP zwar gedruckt und (mit Verspätung) offiziell lanciert und später auch noch um einen Aktionsplan ergänzt wurde, wurde es nie offiziell den BWIs vorgelegt. Denn angesichts fortgesetzter Korruption und unzureichender Anstrengungen zur Verbesserung der Regierungsführung unter der Moi-Regierung bestand keine Aussicht, die Kreditbeziehungen zu normalisieren. Das letzte von der Moi-Regierung eingebrachte Budget 2002/03 bezieht sich nicht auf das PRSP.</p>
<p><b>... und 2003 durch die ERSWEC ersetzt</b></p>	<p>Nachdem die neue NARC-Regierung unter Präsident Kibaki Anfang Januar 2003 ihre Regierungsgeschäfte aufgenommen hatte, wurde beschlossen, das Moi'sche PRSP nicht weiter zu verfolgen, sondern eine eigene Strategie zur wirtschaftlichen Erholung und Schaffung von Wohlstand und Arbeit (<i>Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation – ERSWEC</i>) auszuarbeiten. Diese wurde im Juni 2003 vorgestellt.</p> <p>Nach Regierungsaussagen flossen in den Prozess der Formulierung der ERSWEC die folgenden Programmdokumente ein:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• das NARC-eigene Wahlprogramm "Manifesto on democracy and empowerment",</li><li>• das nach der Wahl verabschiedete NARC-Aktionsprogramm, sowie</li><li>• das von der Vorgängerregierung übernommene volle PRSP und der noch von der Moi-Regierung nachgeschobene Aktionsplan.</li></ul>
<p><b>ERSWEC und IP-ERS im Mai 2004 den BWIs als Voll-PRSP vorgelegt</b></p>	<p>Außerdem wird betont, dass die ERSWEC nunmehr die Forderungen und Empfehlungen in vollem Umfang berücksichtigte, welche die BWIs in ihrer Beurteilung des I-PRSP 2000-2003 formuliert hatten.</p> <p>Ein neuer umfassender, landesweiter Konsultationsprozess hat diesmal nicht stattgefunden; allerdings ist die ERSWEC auf zentraler Ebene breit diskutiert worden.</p> <p>Diese ERSWEC wurde dem IWF und der Weltbank als ein Dokument präsentiert, das die Funktion eines PRSP erfüllen soll. Von diesen Institutionen wurde jedoch darum gebeten, die ERSWEC zu spezifizieren, woraufhin die Regierung im November ein Interim-Investitionsprogramm (IP-ERS) vorlegte, das die ERSWEC operationalisieren soll. Das IP-ERS stellt den von den Gebern geforderten Aktionsplan dar, ohne den die ERSWEC zu wenig umsetzungsorientiert und priorisiert gewesen wäre. Beide Dokumente bilden zusammen Kenias Voll-PRSP, das im Mai 2004 von IWF und Weltbank als gute Grundlage für konzessionäre Hilfen von IWF und Weltbank gewertet wurde.</p> <p>Vorab hat der IWF im November 2003 bereits einen PRGF-Kredit gewährt.</p>

### 1.3 Charakteristika von ERSWEC und IP-ERS

Im Gegensatz zur ersten Version des PRSP von 2001 ist die Perspektive der ERSWEC 2003-2007 erheblich breiter. Sie ist ein mittelfristiges Programm, das überwiegend von der kenianischen Regierung selbst ausgearbeitet wurde und ein hohes Maß an „ownership“ hierzu zeigt.

Schlechte Regierungsführung im allgemeinen und Korruption im besonderen und die wirtschaftliche Stagnation sind die entscheidenden Ursachen dafür, dass sich Armutsindikatoren in Kenia sichtbar verschlechtert haben.<sup>20</sup> Insofern muss eine effektive Armutsbekämpfungsstrategie eingebettet sein in eine Strategie, welche die Wirtschaft ankurbelt, das Vertrauen von Investoren zurück gewinnt und Korruption auf allen Ebenen bekämpft. ERSWEC/IP-ERS setzt dezidiert auf Förderung der produktiven Sektoren durch Verbesserung der Rahmenbedingungen und der Infrastruktur. Dieser primär auf Wachstum und Beschäftigungswirkung orientierte Ansatz wird ergänzt durch Maßnahmen im sozialen Bereich und zu guter Regierungsführung, besonders bei der Korruptionsbekämpfung, in der Justiz und der öffentlichen Sicherheit.

In diesem breiten Programm gerät das Ziel der unmittelbaren Armutsbekämpfung angesichts des Fokus auf eine allgemeine Wachstumsstrategie in den Hintergrund. Die ERSWEC ist eine umfassende Strategie zur wirtschaftlichen Erholung und stellt sich als umfassendes Regierungsprogramm dar, in dem nicht nur die direkten Maßnahmen zur Armutsbekämpfung, sondern auch das Konzept eines breiten und armutsorientierten Wachstums nicht mehr recht deutlich wird.

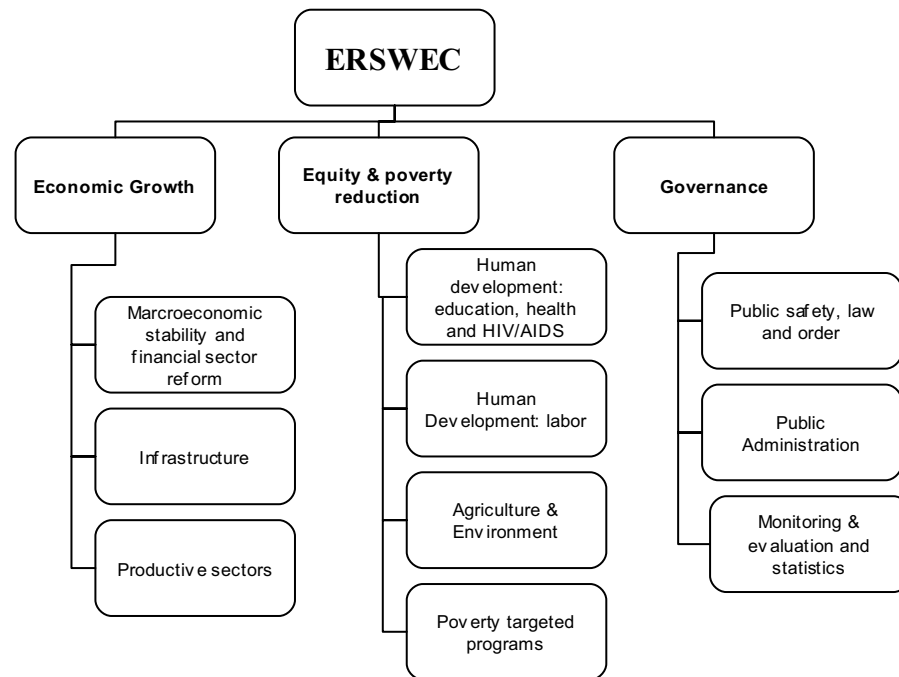
#### **Komplexe, breite Zielstruktur**

Der Aufbau der Zielstruktur im ERSWEC und des Interim-Investitionsprogramms IP-ERS ist dabei komplex und nicht so ohne weiteres zu erschließen, zumal in verschiedenen Dokumenten und Papieren der Regierung wechselnde Gliederungen der Ziele angeboten werden.

Die nachfolgende Graphik zeigt die Zielhierarchie, wie sie im Interim-Investitionsprogramm dargestellt ist.

---

<sup>20</sup> HIV/AIDS kommt als wesentlicher zusätzlicher Faktor hinzu.



#### 1.4 Weitere Rahmenbedingungen für ein Monitoring-System

Einige weitere Faktoren sind von Bedeutung für die sich herausbildenden Systeme zur Beobachtung der Wirksamkeit einer Armutspolitik:

- a) Kenia hat eine gute und unabhängige Presse. Das war auch schon unter der Moi-Regierung der Fall. Zeitungen werden viel gelesen, da trotz des sozialen Abstiegs immer noch die große Mehrheit der Kenianer lesen und schreiben können.
- b) Die Zivilgesellschaft ist für afrikanische Verhältnisse sehr ausdifferenziert. Es gibt einen sehr aktiven Dachverband der Nichtregierungsorganisationen (das NGO Council), Verbände der Privatwirtschaft sowie gute Universitäten und Forschungsinstitute.
- c) Der öffentliche Dienst ist zwar aufgebläht, aber beschäftigt eine große Zahl von qualifizierten Personen. Geringes Bildungsniveau des öffentlichen Dienstes ist in Kenia generell nicht das Problem.
- d) Viele Geber haben es in den letzten Jahren der Moi-Ära vermieden, mit Regierungsstellen als Partner zu arbeiten. Einige haben sich verstärkt zivilgesellschaftlichen Organisationen zugewandt und verfügen nun über entsprechend gute Kontakte und Erfahrungen in der Zusammenarbeit.
- e) Wenig ausgeprägt ist die Zusammenarbeit innerhalb der Gruppe der Geber. Es gibt auch keine Sektorprogramme und praktisch keine Programmhilfe.

- f) Entgegen dem allgemeinen Trend wurden um das Jahr 1999 herum die Ministerien für Planung und Finanzen getrennt, die zuvor unter einem Dach waren. Es dürfte nicht überraschen, dass es seitdem Kompetenzstreitigkeiten gibt und die Koordinierung von Planung (wozu auch die Armutsbekämpfung gehört) und Finanzen ein schwieriges Thema ist. Für PRSP und ECSWEC bzw. IP-ERS zeichnet das Planungsministerium verantwortlich.

## 2. Armutsmonitoring in Kenia

### Welfare Monitoring Surveys

Untersuchungen zur Armutssituation in Kenia gibt es seit Beginn der 90er Jahre. Armutorientierte Haushaltsumfragen (*Welfare Monitoring Surveys*) haben in den Jahre 1992, 1994 und 1997 stattgefunden, dann allerdings nicht mehr. Eine neue Haushaltsumfrage wird gerade vorbereitet.

Auf den Umfragen basierende Armutsberichte wurden 1998 (basierend auf der Haushaltsumfrage von 1994) und 2000 (basierend auf den Daten von 1997) veröffentlicht.

Für die Datenerhebung war das Statistische Amt verantwortlich; die Analysen wurden in der für *Human Resources and Social Services* zuständigen Abteilung im Planungsministerium produziert. Von beiden Berichten sind vom Planungsministerium *Popular Versions* und *Policy Briefings* erstellt und gedruckt worden.

Die Haushaltsumfragen sind methodisch nicht vollständig vergleichbar, was die Weltbank zu der Aussage bewogen hat, dass zwar vieles dafür spricht, dass die Armut während der 90er Jahre gestiegen sei, dass aber eine solide statistische Basis zur Untermauerung dieser Aussage fehle.

Die Haushaltsumfragen und die darauf basierenden Armutsprofile sind nur bis zur Provinzebene signifikant. Um darunter Aussagen über die regionale Konzentration von Armut treffen zu können, hat das Statistische Amt kürzlich Daten des Zensus des Jahres 1999 mit denen der Haushaltsumfragen kombiniert. Dies war möglich, weil einige Charakteristika, die für Arme typisch sind, auch im Zensus erhoben worden sind. Daraus entstanden ist ein Armutsatlas, der bis unterhalb der Distriktebene die wahrscheinliche Armutsinzidenz und Armutstiefe berechnet.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Inwieweit diese Rechenergebnisse durch Plausibilitätsprüfungen im Feld ergänzt worden sind, geht aus dem Begleittext allerdings nicht hervor.

**MDG Monitoring** Kenia hatte im September 2000 (noch unter der Moi-Regierung) die Millennium-Deklaration mit verabschiedet. UNDP, in Zusammenarbeit mit dem Planungsministerium und dem *African Population and Health Research Center* (APHRC) in Nairobi, hat nun in 2003 einen Fortschrittsbericht über den Status Kenias bei der Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele veröffentlicht. Dieser Bericht ist der erste Zwischenbericht. Auch dieser Bericht stützt sich auf die Haushaltsumfragen, zusätzlich aber auch auf administrative Daten. Das generelle Ergebnis des Berichts ist, dass sich Kenia von den Zielen entfernt, statt auf sie zuzusteuern.

Schließlich wurde während unseres Aufenthalts in Nairobi im Januar 2003 über eine neue Ausgabe des *Kenya Demographic and Health Survey* berichtet. Auch hier zeigt sich eine Verschlechterung der Gesundheitssituation in 2003 gegenüber 1989.

Keine Informationen liegen über mögliche andere Instrumente der Armutsforschung und -statistik vor, die in manchen anderen Ländern durchgeführt werden. Insbesondere fand unser Team keine Erwähnung des CWIQ-Surveys (*Core Welfare Indicator Questionnaire*), den viele Länder mit Unterstützung der Weltbank eingeführt haben.

**Ausgangssituation ist dokumentiert.** Zusammenfassend lässt sich sagen: Es gibt eine statistische Grundlage aus dem Jahr 1997, die als Referenz für die Beurteilung von Fortschritten bei der Armutsbekämpfung dienen kann.<sup>22</sup> Es spricht alles dafür, dass die Serie von Haushaltsumfragen fortgesetzt wird.

### 3. Monitoring der Armutsbekämpfungspolitik

#### 3.1 Untersuchungsbereiche und Instrumente

##### 3.1.1 Untersuchungsbereiche

Der Ansatz der *Economic Recovery Strategy* ist, wie oben dargestellt, sehr breit und umfassend geworden, und die vorgeschlagenen Reformmaßnahmen gehen über direkte Armutsbekämpfung weit hinaus. Es stellt sich daher die Frage, was Gegenstand des PRSP-Monitoring sein sollte. Soll das System die Erfolge und Misserfolge der Regierung bei der Umsetzung dieser breiten Strategie messen? Oder soll es sich auf diejenigen Maßnahmen beschränken, die einen direkteren Bezug zur Armutsbekämpfung haben?

---

<sup>22</sup> Wie in vielen Ländern ist die Vergleichbarkeit der Ergebnisse insbesondere bei der Festlegung der Armutslinie problematisch. Inwiefern dem bei der Konzipierung der zur Zeit geplanten Umfrage Rechnung getragen wird, entzieht sich der Kenntnis unseres Teams.

Untersuchungsbereiche des Monitoring sind praktisch nicht definiert,

Die *Economic Recovery Strategy* von Juni 2003 behauptet, dass die Regierung die wichtigen Bestandteile für ein nationales M&E-System identifiziert hätte und dass M&E auf drei Ebenen – nationale Ebene, Ebene der Distrikte und *local authorities* und auf Gemeindeebene – stattfinden wird. Aber die Gegenstände eines M&E-Systems sind mehr als vage.

Die ERSWEC von Juni 2003 enthält im Anhang einen Aktionsplan, aus dem die Richtung der Ziele entnommen werden können. Teilweise sind die erwarteten Ergebnisse quantifiziert. Die Liste wichtiger Indikatoren wird im Interim-Investitionsprogramm vom November 2003, dem die nachfolgende Tabelle entnommen ist, spezifiziert.

**„Summary and selected indicators“ nach dem Interim-Investitionsplan**

<b>Narrative</b>	<b>Indicators</b> from ... to ... by (date)	<b>M&amp;E</b> data source and responsibility
<b>Objectives</b>		
Economic growth	GDP growth rate increases from 1.2% in 2002/03 to 1.9% in 2003/04 to 3.1% in 2004/05 and 4.5% by 2006/07	Annual Economic Survey (CBS)
Human development and poverty reduction	Reduce proportion of people living below the absolute poverty line (Kenya and \$1PPP) by 10% by 2006 from 57% in 1996 (MDG1)	Kenya Living Standard Survey-KLSS (CBS) (in design state)
	Reduce proportion of people living in hunger by 10% by 2006 (MDG2)	MoA, WFP, FAO, KLSS
Governance	Proportion of corruption cases leading to conviction increased	Criminal Investigation Department
<b>Development outcomes</b>		
Macroeconomic stability	Overall fiscal deficit (including grants) reduced to 3.3% GDP by 2006/07	Quarterly Budget Review (Treasury)
Financial sector development	Stock of non-performing loans reduced by one third during 2003-2006	Monthly Central Bank Reports
Increased private sector participation in infrastructure	Proportion of population with access to infrastructure service expanded	
Increased dynamism in the trade, tourism and manufacturing sectors	Trade and Tourism growth rate increased from 1.3-1.5% in 2002 to 8.7-9.6% in 2007	National Accounts (CBS, CBK, KTB, Catering Levy Trustees (CLT))
Universal primary education	Increase primary school gross enrolment rate from 90% to 100% by 2005 and net primary school enrolment to close to 100% by 2015 (MDG3); reduce gender disparities in access to primary and secondary education (MDG4)	School census (MoE), KDHS (CBS), WMS (CBS)

<b>Narrative</b>	<b>Indicators</b> from ... to ... by (date)	<b>M&amp;E</b> data source and responsibility
Expanded basic health services	Reduce under 5 child mortality from 112 per 1,000 to 100 per 1,000 by 2008 (MDG5)	KDHS(CBS), health facilities data (MoH), Census reports, Registrar of Births and Deaths
	Reduce maternal mortality rate from 590 per 100,000 to 450 per 100,000 by 2008 (MDG6)	Health facilities data (MoH), Census reports, Registrar of Births and Deaths
	Reduce malaria morbidity (currently at 30%) by 10% annually in 2003-2008 (MDG8)	HIS of MoH
Halted and reduced HIV/AIDS spread	Reduce HIV/AIDS prevalence by 10% annual in 2003-2005 among the youth age 15-25 (MDG7)	Sentinel Surveillance (NAS COP-MoH), KDHS (CBS)
Strengthened employment creation and productivity	Half a million jobs created annually in 2003-2006	Labor force survey (CBS), Jua Kali association records
Increased agricultural productivity	Value of agricultural exports rises by 3% per year during 2003-07	Annual National Accounts/ Economic survey data (CBS)
Protected the environment	Hectage of forestry remaining and reclaimed (MDG9)	MoA, KWS, MLS
Improved conditions of rural poor	Coverage for rural water increased to 60% by 2006 (MDG10)	Ministry of water resources, KLSS and census (CBS)
	Proportion of rural population with access to secure tenure expanded (MDG11)	Ministry of Land and Settlements
Improved conditions of urban poor	Coverage for urban water and sanitation services increased by 2% per year from 73% to 83% and 64% to 74% respectively (MDG 10-11)	Surveys by MoW with relevant NGOs, annual reports from water services providers
	Proportion of urban population with access to secure tenure expanded (MDG11)	Ministry of Lands and Settlements
Strengthened public safety, law and order	Number of criminal offences reduced from 75,352 in 2001 to 65,000 in 2006	Criminal Investigation Department, Statistical Abstract (CBS)
Improved public administration systems	Wage bill reduced to below 8.5% of GDP and programmatic budget implemented.	Established adequate monitoring and evaluation mechanisms
Monitoring and evaluation system in place provides timely feedback into budget process and yearly progress reports		

Anmerkung: Die Tabelle ist wörtlich dem Investitionsprogramm entnommen. Die Darstellung der MDGs im Interim-investitionsplan entspricht nicht vollständig der offiziellen Definition der Millennium-Goals und Targets.

Im Interim-Investitionsplan werden in weiteren, detaillierten Tabellen für jeden Teilbereich Indikatoren auf drei Ebenen aufgeführt, die titulierte sind als

- Development Outcomes
- Outputs, und
- Inputs oder Activities/Policies

Die Tabellen füllen 30 eng bedruckte Seiten. Nur teilweise sind die erwarteten Größen der Indikatoren quantifiziert.

**Viele Indikatoren ohne Zielwerte**

Diese in den Tabellen dargestellten Indikatoren stellen einen brauchbaren Anfang dar. Sie müssen jedoch teilweise spezifiziert werden, und es muss vor allem eine Auswahl getroffen werden, um diejenigen Indikatoren hervorzuheben, die für die Erfolgsmessung insgesamt (d.h. nicht nur von Einzelaspekten) von Bedeutung sind. Es ist bislang anscheinend nicht diskutiert worden, welche Indikatoren notwendig und geeignet sind, um zu beurteilen,

- ob die Regierung der Armutsbekämpfung innerhalb der ERSWEC das notwendige Gewicht gibt, und
- ob die Veränderungen an der Basis (d.h. bei den Armen) bemerkbar sind.

**Die Gegenstände des Monitoring müssen noch verabredet werden – bis Ende 2003 war dies noch nicht geschehen.**

Im folgenden werden daher diejenigen Instrumente betrachtet, die in das Monitoring-System aufgenommen werden könnten.

### 3.1.2 Öffentliche Ausgaben

Obwohl die öffentlichen Ausgaben bisher kein Gegenstand eines Monitoring-Systems für die Umsetzung der Armutspolitik sind, existieren in Kenia weitgehend die Systeme, mit denen dies möglich wäre.

#### Jährliches Budget und Budgetvollzug

**Haushaltssystematik**

Das Klassifikationsschema des Budgets ist sehr detailliert, auch in Bezug auf die Organisationseinheiten. Funktionen lassen sich relativ gut erahnen, weil Organisationseinheiten unterhalb der Ebene von Ministerien häufig sehr eng mit Funktionen verknüpft sind. Die Verwaltungsausgaben lassen sich trennen von den Zuweisungen an Institutionen. Allerdings gibt es keine Aufgliederung nach Distrikten.

Neben dem laufenden Budget gibt es einen Entwicklungshaushalt, der aus Projekten besteht. Die Definition eines „Projekts“ entspricht in der Regel derjenigen des unterstützenden Gebers. Obwohl der Entwick-

lungshaushalt getrennt vom laufenden Haushalt dargestellt wird, erlaubt das Klassifikationsschema eine zusammenfassende Betrachtung.

Ein integriertes und computergestütztes Finanzmanagement- und –informationssystem wird momentan installiert. Damit wird es im Prinzip möglich sein, die geplanten und tatsächlichen Ausgaben in einer der Fragestellung angemessenen Weise zeitnah zu erfassen.

**Core Poverty Programme existiert, aber Definitionen ändern sich häufig.**

Ein Satz von zentralen Armutsausgaben (*core poverty programme* oder *core poverty expenditures*) ist definiert worden. Die Ist-Ausgaben der so definierten Budgetlinien, die keine Löhne enthalten, werden vom *Budget Monitoring Department* im Planungsministerium detailliert erfasst. Laut mittelfristiger Finanzplanung (siehe unten) machen sie im Jahr 2002/03 9,6% der gesamten Ausgaben aus. Die Tendenz ist fallend: Laut Planung sollen sie im Jahr 2004/05 nur noch 5,8% der Ausgaben ausmachen.<sup>23</sup>

**Haushaltentwurf ist für die Öffentlichkeit nicht „verdaubar“.**

Obwohl viele wichtige Elemente vorhanden sind, werden die Informationen zur Zeit allerdings nicht in einer Form an die Öffentlichkeit gegeben, die eine Analyse der öffentlichen Ausgaben nach Armutsgesichtspunkten erlauben würde. Die Präsentation des Budgets im Parlament besteht praktisch ausschließlich aus der Budgetrede, Tabellen und Gesetzestexten. Die Vorlage enthält eine Unmenge von Details, aber fast keine zusammenfassende Darstellung der Ausgaben sortiert nach Schwerpunkten der Politik. Eine historische Perspektive fehlt völlig – nur die Budgetansätze des Vorjahres erscheinen in den Budgetbüchern.

**Quartalsberichte über Budgetvortrag**

Das *Budget Monitoring Department* veröffentlicht vierteljährliche Berichte über die abgerechneten Ausgaben. Im Vergleich zu vielen anderen Ländern ist das sehr positiv – häufig stehen aber nur Daten über die Anweisung von Vorschüssen an die Ministerien zur Verfügung. Allerdings sind diese Statistiken nur bis auf die Ebene von Ministerien heruntergebrochen und insofern nur bedingt hilfreich für ein Monitoring der tatsächlichen armutswirksamen Ausgaben.

Die Ausgaben der *Core Poverty Expenditures* werden noch nicht veröffentlicht, aber eine regelmäßige Berichterstattung ist in Arbeit. Die Definition dieser Ausgaben ist bisher nicht transparent – dem Gutachterteam ist es nicht gelungen, eine Liste dieser Ausgaben zu bekommen.

Um den Budgetentwurf für die Abgeordneten „verdaulicher“ zu machen, erarbeitet das *Institute for Economic Affairs*, ein nicht-staatliches Forschungsinstitut, jährlich an dem Wochenende zwischen der Budgetrede des Finanzministers und dem Beginn der Parlamentsverhandlungen eine kritische Analyse, die den Abgeordneten an die Hand gegeben und vorgestellt wird. Darin werden auch Fragen vorgeschlagen, die der Regie-

---

<sup>23</sup> Die Definition der *core poverty expenditures* wurde in der Vergangenheit mehrfach verändert. Im Text des MTEF (siehe weiter unten) befindet sich kein Hinweis auf Umdefinitionen, so dass davon ausgegangen werden muss, dass sie bei gleicher Definition sinken sollen.

nung gestellt werden müssten. Insbesondere geht es dabei um Divergenzen zwischen politischen Zielen und dem Haushaltsentwurf.<sup>24</sup>

### Mittelfristige Finanzplanung

Seit dem Budgetjahr 2000/01 gibt es in Kenia eine mittelfristige Finanzplanung nach dem MTEF-Modell (MTEF = *Medium-Term Expenditure Framework*). Geführt wird sie von einer interministeriellen Arbeitsgruppe, die von einem PRSP/MTEF-Sekretariat im Planungsministerium unterstützt wird. Der MTEF hat einen Horizont von drei Jahren.

Der MTEF wurde den Gutachtern als Prozess dargestellt, aus dem in verschiedenen Stadien mehrere Dokumente resultieren würden, die als Grundlage für politische Entscheidungen auf der Ebene des Kabinetts dienen. Es gebe deshalb den MTEF nicht als Dokument.

#### *Fiscal Strategy Paper*

Einen wichtigen Schritt innerhalb des MTEF-Prozesses stellt das *Fiscal Strategy Paper* dar, das von der „Arbeitsgruppe Makoökonomischer Rahmen“ (*Macro-Economic Framework Group*) erarbeitet wird. Darin vertreten sind KIPPRA (ein staatliches Forschungsinstitut, das regelmäßig den Ministerien für Planung und für Finanzen zuarbeitet), die Ministerien für Planung und für Finanzen, die Zentralbank, die *Kenya Revenue Authority* und das statistische Amt.

Nach einer Schätzung der Einnahmen auf der Grundlage der avisierten Fiskalpolitik und des Wirtschaftswachstums schlägt das *Fiscal Strategy Paper* Ausgabenplafonds für die großen Budgetkategorien vor. Dazu gehören: Schuldendienst, Löhne und Gehälter, Transfers und Subventionen, Entwicklungsbudget sowie Ausgaben für das *Core poverty programme*. Weiterhin gibt es eine Zeile für *MTEF Reallocations*, die in dem vorliegenden Papier für den Zeitraum 2002/3 bis 2004/5 nur Nullen enthält, weil es keine allozierbaren Überschüsse gibt.

Dieses öffentliche Dokument enthält zunächst keine Angaben über die Allokation der Haushaltsmittel nach Sektoren oder Programmen. Insofern ist es zur Zeit keine hilfreiche Grundlage für eine Analyse und Diskussion der Beziehung zwischen den Armutszielen und den öffentlichen Ausgaben. Aber das Instrument ist in dieser Richtung ausbaufähig.

#### Haushaltsentwurf projiziert Ausgaben über drei Jahre

Der detaillierte Teil des MTEF über die Ausgaben ist integraler Bestandteil des Budgets. Dort werden, für jede (!) Position, nicht nur die zu autorisierenden Werte für das kommende Budgetjahr erfasst, sondern auch die beiden folgenden Jahre. Die Angaben für die sogenannten *outer years* sind indikativ.

---

<sup>24</sup> Wegen der laufenden Diskussionen über eine neue Verfassung hatten die Gutachter leider keine Gelegenheit, mit Parlamentsabgeordneten über die Nützlichkeit dieser Analysen zu diskutieren.

### **Public Expenditure Review (PER)**

Der letzte Public Expenditure Review klassischer Machart (unter Führung der Weltbank) stammt aus dem Jahr 1997. Nach längerer Pause wurde nun in 2003 ein PER erstellt, für den allein die Regierung verantwortlich zeichnet. Es ist geplant, von nun ab jährliche PERs zu erarbeiten und zu veröffentlichen.<sup>25</sup>

**PER von der Regierung verantwortlich geführt**

Der PER wird nicht von der Regierungsdruckerei verkauft, ist aber im Planungsministerium auf Nachfrage verfügbar. Auf rund 100 Seiten inkl. Anhänge werden die Trends der allgemeinen Ausgaben dargestellt und folgende Sektoren detaillierter untersucht: Bildung / Forschung / Technologie, Gesundheit, Land- und Viehwirtschaft, Straßen / Bau / Wohnungsbau, Wasserressourcen, Umwelt / Natur / Naturparks und das *Office of the President*. Das abschließende Kapitel befasst sich mit dem Management der öffentlichen Ausgaben in Kenia.

Das Dokument ist gut aufgebaut und informativ. Es kann als wichtiges Element des PRSP-Monitoring ausgebaut werden, wenn sich die Routine seiner jährlichen Ausarbeitung etabliert hat. Wegweisend ist, dass der PER unter Führung der kenianischen Regierung erstellt und veröffentlicht wurde.

### **3.1.3 Institutionelle Daten**

Die Fachministerien erheben in Kenia, ebenso wie in fast allen Ländern, eine Reihe von statistischen Daten über ihre Leistungen und Kunden. Vom Ministerium für Bildung wird gesagt, dass es eine gute Schulstatistik führt.<sup>26</sup>

**Economic Survey fasst institutionelle Daten zusammen**

Diese und andere institutionelle Daten werden vom Statistischen Amt zusammengetragen und im Statistischen Jahrbuch (*Statistical Abstract*) und im jährlich erscheinenden *Economic Survey* veröffentlicht. Der *Economic Survey* wird dem Parlament als Hintergrundinformation zu den Haushaltsdebatten vorgelegt.

Seit kurzem haben die wichtigsten Ministerien Internet-Websites. Statistiken sind darauf allerdings in aller Regel nicht zu finden.

Das Statistische Amt ist dabei, einen Strategieplan zu vollenden, der dann von mehreren Gebern unterstützt werden soll. Der Strategieplan sieht

---

<sup>25</sup> „The Public Expenditure Review (PER) will be institutionalized and reports produced annually as part of expenditure tracking and effective implementation.“ ERSWEC, 2003, S. 48.

<sup>26</sup> Leider erlaubte es die Zeit nicht, im Rahmen dieser Studie weitere Informationen über die Datenlage insbesondere in den Sektoren Gesundheit, Landwirtschaft, Wirtschaft, Tourismus und Straßenbau einzuholen.

unter anderem eine Datenbank der wichtigsten Daten der Sektorverwaltungen vor, um den Zugang zu vereinfachen.

### 3.1.4 Kenya Participatory Impact Monitoring (KEPIM)

Obwohl die Entwurfsphase für ein Monitoring-System noch nicht abgeschlossen ist, hat die für soziale Sektoren zuständige Abteilung im Planungsministerium ein interessantes Instrument getestet: das sogenannte KePIM = *Kenya Participatory Impact Monitoring*. Die bislang drei „Runden“ wurden von einem GTZ-Projekt initiiert, betreut und finanziert. Das Statistische Amt und die lokalen Verwaltungen der besuchten Distrikte waren intensiv einbezogen.

Im Rahmen dieses Instruments werden zunächst die wesentlichen Politiken in den jeweiligen Sektoren und deren Veränderungen zusammengestellt. Anschließend wird durch Befragungen auf lokaler Ebene untersucht, welche Veränderungen dort von den „Kunden“ der staatlichen Verwaltung wie wahrgenommen werden. Eine breit angelegte Diskussion der Politikanalyse und der Ergebnisse der Felduntersuchungen sind essenzieller Teil des Konzepts.

Zwei KePIM-Runden sind abgeschlossen.

Zwei KePIM-Berichte lagen zum Zeitpunkt des Besuchs der Gutachter vor. Im Januar 2002, also noch unter der Moi-Regierung, wurden die Bereiche Basisgesundheits, Grundbildung, Wasser und Abwasser sowie Ernährungssicherheit untersucht. Der zweite Bericht, im August 2003 (also bereits unter der NARC-Regierung) erschienen, behandelt insbesondere den Zugang zu Kredit und ländlicher Beratung. Die Ergebnisse wurden in Buchform veröffentlicht. Darüber hinaus wurden optisch ansprechende Kurzinformationen produziert und verbreitet.

Korruption erweist sich auch hier als entscheidender Armutsfaktor.

Die KePIM-Berichte gehen mit den Misserfolgen der Regierungspolitik hart ins Gericht. Korruption erscheint wieder und wieder als wesentlicher Grund dafür, dass insbesondere den Armen der Zugang zu staatlichen Dienstleistungen verwehrt bleibt. Der Bericht enthält auch Vorschläge, wie die Effektivität der Politik verbessert werden kann, und identifiziert Hemmnisse.<sup>27</sup>

KePIM ist ein relativ aufwändiges Instrument. Die Namensliste von KePIM 2 nennt 10-12 Personen für jeden der sechs Distrikte und ein nationales Koordinierungsteam von 15 Personen. Bei KePIM 1 waren noch erheblich mehr Personen involviert, unter anderem weil dort eine größere Zahl von Dörfern pro Distrikt abgedeckt worden ist. Ein KePIM-Zyklus dauert, von der Auswahl der Themen bis zur Veröffentlichung der Berichte, etwas über ein Jahr.

---

<sup>27</sup> Zum Beispiel wurde festgestellt, dass die Bevölkerung den Schulbesuch überwiegend als Mittel ansieht, um eine Beschäftigung im formalen Sektor zu bekommen. Wirkungen des Schulbesuchs von Mädchen auf Gesundheit und Kindererziehung wurden nicht gesehen, und (auch) deshalb die Mädchen nicht in die Schule geschickt.

Über die Dynamik, die mit dieser Übung in Gang gesetzt wurde, und über die Wirkungen war wenig zu erfahren. Der damals zuständige GTZ-Berater war zum Zeitpunkt unserer Mission gerade abgereist. Der Chef der Partnerabteilung sagte, es seien Pilotuntersuchungen gewesen, bei denen auf die Vermarktung der Ergebnisse noch nicht so viel Wert gelegt worden sei.<sup>28</sup> Vielleicht habe KePIM dazu beigetragen, dass die neue NARC-Regierung sämtliche Schulgebühren für Grundbildung annulliert hat.

KePIM ist die einzige dem Gutachterteam bekannt gewordene systematische Gegenüberstellung von Politiken und der Perzeption ihrer Wirkungen bei denjenigen, die davon profitieren sollen. KePIM führt zu Ergebnissen, die sowohl für die Verwaltung als auch für die Lobbyarbeit prinzipiell nützlich sein können.

**Welcher Träger ist geeignet für KePIM?**

Für die Zukunft wäre allerdings die Frage des geeigneten Trägers nochmals zu prüfen. Auf manchem Informationsmaterial war nur der Ansprechpartner des GTZ-Projekts als Kontaktperson aufgeführt. Er erklärte dies damit, dass die kenianischen Partner nicht genannt werden wollen, wenn die Ergebnisse besonders kritisch waren, z.B. weil sie Korruption und schlechtes öffentliches Management als Ursachen für Misserfolge identifizierten. Zivilgesellschaftliche Organisationen wären im Prinzip besser als durchführende Organisation geeignet. Ein Versuch, sie stärker in die KePIM-Untersuchungen einzubinden, sei allerdings daran gescheitert, dass die infrage kommenden Organisationen nicht die notwendigen Kapazitäten gehabt hätten und außerdem vor allem an Aufträgen und weniger an Lobbyarbeit interessiert gewesen seien.

**Citizens' Report Cards als quantitative Untersuchung**

KePIM ist ein rein qualitatives Instrument. In Gesprächen werden Einschätzungen und Hintergründe zu den Ursachen von Erfolgen und Misserfolgen der Politik abgefragt. Die Antworten sind nicht aggregierbar, die Stichprobe ist nicht repräsentativ. Um quantitative Aussagen machen zu können, wurde parallel zu KePIM 2 das Instrument der *Citizens Report Card on Service Delivery* (CiReCa) getestet. Das Konzept sowie die Fragestellungen wurden mit der Thematischen Arbeitsgruppe über PRSP-Monitoring diskutiert. Im September 2002 fanden die Besuche im Feld statt. Im Februar und März 2003 wurden die Ergebnisse in einer Serie von technischen Arbeitssitzungen präsentiert und diskutiert. Der offizielle Bericht ist im November 2003 erschienen.

CiReCa dient insbesondere dazu festzustellen, inwieweit sich Nutzung von öffentlichen Dienstleistungen und die Zufriedenheit von Armen und weniger Armen unterscheiden. Ein interessantes Ergebnis war zum Beispiel, dass reiche Eltern den Lernstoff in der Schule für deutlich weniger relevant halten als arme Eltern.

---

<sup>28</sup> Der später kontaktierte Projektleiter relativiert diese Aussage. Nach seiner Lesart war KePIM I eine Pilotübung, KePIM II jedoch nicht mehr. Kenianische Stellen würden dazu tendieren, Studien als „Pilot“ zu klassifizieren, wenn die Ergebnisse zu kontrovers ausfallen, und dann die Urheberschaft auf die jeweils beteiligten Geber „abwälzen“.

Auch hier ist über die politische Wirksamkeit fast nichts bekannt. Besonders interessant dürfte ein Vergleich derselben Umfrage nach zwei Jahren NARC-Regierung sein. Dazu gibt es aber noch keine konkreten Pläne.

### 3.2 Beteiligte Institutionen: Vorschlag einer *Task Force*

Obwohl die Gegenstände und Instrumente eines Monitoring-Systems in Kenia bisher noch kaum diskutiert und nicht abgestimmt worden sind, fanden im Jahr 2003 zahlreiche Diskussionen darüber statt, welche Institutionen am Monitoring des PRSP bzw. der *Economic Recovery Strategy* zu beteiligen sind und wie sich die Beziehungen zwischen den Institutionen gestalten sollen.

**National Economic and Social Council geplant, aber bisher nicht operationalisiert.**

Die ERSWEC sieht vor, zum Zwecke der Stärkung des Dialogs zwischen Regierung und Zivilgesellschaft ein *National Economic and Social Council* (NESC) ins Leben zu rufen. Ein vom Parlament zu verabschiedendes Gesetz soll den legalen Rahmen schaffen. Auf Provinzebene sollen dem NESC entsprechende Strukturen geschaffen werden. Anfang 2004 waren allerdings weder der Gesetzentwurf noch operationale Details oder Informationen über Diskussionen darüber erkennbar.

Der am weitesten ausformulierte Vorschlag über ein Monitoring-System stammt von einer Arbeitsgruppe (*National Task Force*), die auf einer Tagung im Februar 2003 ernannt wurde.<sup>29</sup> Die Gruppe hat Feldbesuche in einem Distrikt gemacht und im Mai 2003 ihren Bericht vorgelegt. Informationsreisen nach Tansania und Uganda wurden anschließend noch unternommen. Sie konnte sich in ihrer Arbeit außerdem auf eine Studie aus dem Jahr 2002 stützen, die von UNDP und DFID in Auftrag gegeben worden war.<sup>30</sup>

**Ziele des vorgeschlagenen M&E-Systems**

Das im Bericht vorgeschlagene M&E Framework versucht sicherstellen, dass die Ziele des PRSP bzw. der *Economic Recovery Strategy* erreicht werden, indem es den Institutionen genügend Anreize, Einbeziehung, Kapazität, Ressourcen, Systeme und Beteiligung gibt, damit sie:

- die Fortschritte gegenüber Zielen und deren Indikatoren kontinuierlich verfolgen und ggf. den implementierenden Stellen die Notwendigkeit für Korrekturen signalisieren, und
- regelmäßig das PRSP/ERS und die Grundlagen, auf denen es beruht, überprüfen (*evaluate and revisit*), um sicherzustellen, dass die geplanten Ergebnisse und die angestrebte und auf Reduzierung der Armut bezogene Entwicklungswirkung erreicht wird.

---

<sup>29</sup> „National Stakeholders’ Workshop on PRSP Monitoring, Evaluation and MDGs Reporting in Kenya“, Mobasa.

<sup>30</sup> C. Kamanga, G.H. Olum et al.: PRSP Monitoring and Evaluation Systems – Issues and Options. Draft Final Report for Stakeholder Workshop. Nairobi 2002. Diese Studie lag den Berichterstattern nicht vor.

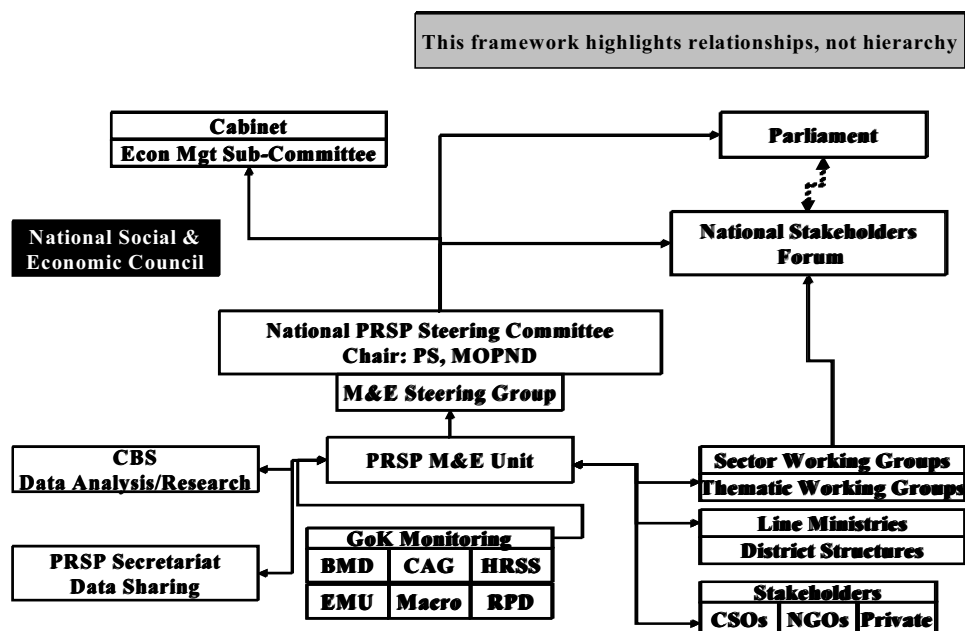
Es wird auch erwähnt, dass das M&E-Framework es auch ermöglichen soll, die Regierung für ihre Aktionen zur Rechenschaft zu ziehen („*make accountable*“), indem es umfassende, korrekte, rechtzeitige und nützliche Informationen über die Aktivitäten der Regierung zur Verfügung stellt.

Nach diesem Vorschlag der *Task Force* soll es sowohl auf zentraler als auch auf lokaler Ebene Monitoring-Strukturen geben. Die Fäden laufen auf zentraler Ebene in einem nationalen PRSP Steuerungs-Komitee unter Führung des Permanent Secretary des Planungsministeriums zusammen. Dieses wird unterstützt durch eine PRSP M&E-Einheit im Planungsministerium.

Die M&E-Einheit sammelt administrative Daten aus dem Regierungsapparat, erhält weitere Daten vom Zentralen Statistischen Amt (*Central Bureau of Statistics, CBS*) und wird unterstützt von sektoralen und thematischen Arbeitsgruppen, den Fachministerien und Nichtregierungsorganisationen.

Die Ergebnisse werden dann an das Kabinett (insbesondere an die Arbeitsgruppe für *Economic Management*), das Parlament und an ein *National Stakeholders Forum*, das zweimal im Jahr zusammen kommen soll, weitergeleitet. In dem im Bericht enthaltenen Diagramm (siehe unten) steht das geplante *National Social & Economic Council* neben den vernetzten Institutionen und Komitees, weil seine Rolle und Zusammensetzung noch nicht definiert ist.

### Proposed Central Structure



**?** Entity and structure to be defined

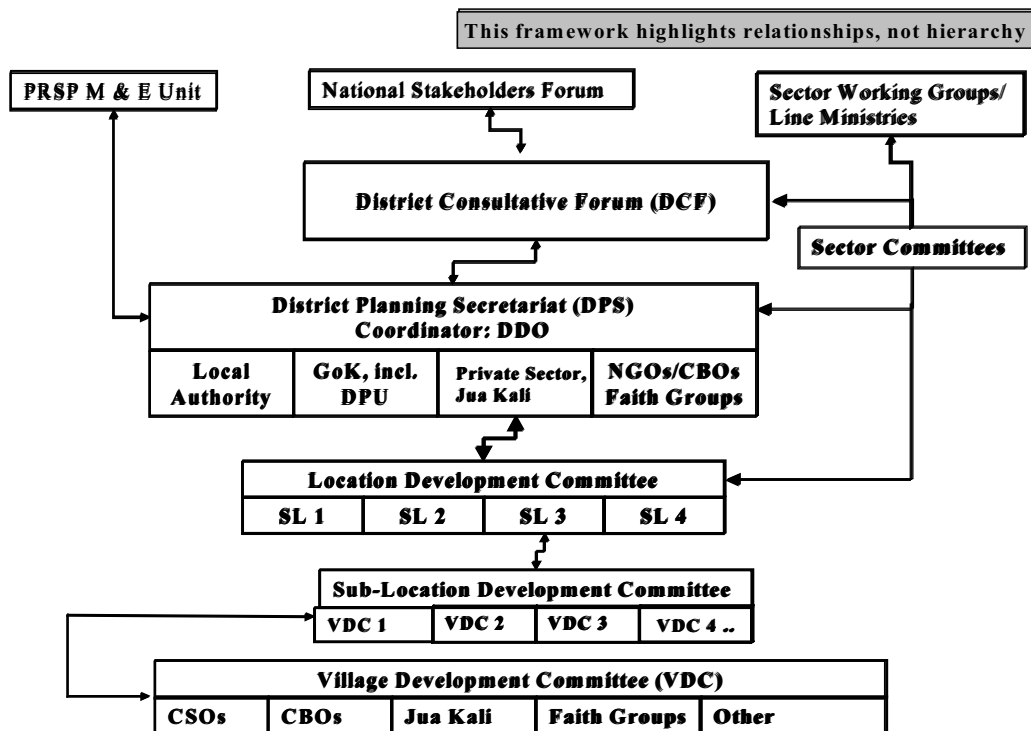
Bedeutung der Abkürzungen:

MOPND = Ministry of Planning and National Development  
 BMD = Budget Monitoring Department (im MOPND)  
 CAG = Controller and Auditor-General (im Finanzministerium)  
 EMU = Efficiency Monitoring Department  
 HRSS = Human resource and Social Services Department (im MOPND)  
 RPD = Rural Planning Department (im MOPND)  
 CSO = Civil Society Organisations  
 CBS = Central Bureau of Statistics (im MOPND)

Quelle: Ministry of Planning and National Development: A Proposed Institutional Framework for the Monitoring and Evaluation of Kenya's Economic Recovery Strategy for Employment Creation and Poverty Reduction, Draft Report. Nairobi, May 2003.

Zentrale Anlaufstellen auf lokaler Ebene sollen nach dem Vorschlag die *District Planning Secretariats* (DPS) sein. Sie stützten sich auf die Einschätzungen von verschiedenen Development Committees auf allen Ebenen unterhalb der Distrikte<sup>31</sup> und natürlich auch auf lokale institutionelle Daten.

### Proposed Devolved Structure



Quelle: *ibid.*

<sup>31</sup> Davon gibt es eine unüberschaubare Zahl. In dem zitierten Vorschlag werden in einer Fußnote erwähnt: „District Agriculture Committee, District Aids Control Committee, District Adult Education Committee, District Civil Service Reform Committee, District Education Board, District Environmental Committee, District Forestry Committee, District Health Management Board, District Information Dissemination Centre, District Loans Board, District Lands Board, District Security Committee, District Soil Conservation Committee, District Tender Board and District Roads Board among others.”

	<p>Die Funktionen der verschiedenen Gruppen und Komitees und die von ihnen erwartete Rolle im PRSP-Monitoring sind im Anhang aufgeführt.</p>
<b>Kostenschätzung für PRSP-Monitoring</b>	<p>Am Ende des Vorschlags werden die Kosten zusammengerechnet. Es werden rd. 10 Mio. € pro Jahr für das zentrale <i>Poverty Monitoring Unit</i> veranschlagt und laufende Kosten auf Distrikt- und lokaler Ebene von jährlich 27 Mio. €. Dazu kommen Investitionsausgaben von rd. 29 Mio. €. <sup>32</sup></p>
<b>Vorschlag bisher ohne Reaktion der Regierung</b>	<p>Der Vorschlag der <i>Task Force</i> wurde im Mai 2003 dem Planungsminister übergeben. Die Grundideen wurden auf der Investorenkonferenz im Oktober 2003 und auf dem CG-Meeting im November 2003 vorgestellt. Der Vorschlag wartet also seit der Vorlage im Mai 2003 auf Entscheidungen oder weitere Diskussionen und Verhandlungen.</p> <p>Der Bericht überzeugt in der kritischen und gut begründeten Analyse und in der Formulierung der Ziele. Er überzeugt hingegen nicht in seinen Vorschlägen. Auf der positiven Seite ist zu verzeichnen: Es werden viele Personen und Institutionen involviert, und die angedachte Struktur bezieht nicht-staatliche Organisationen systematisch mit ein. Aber die vorgeschlagene Struktur ist unübersichtlich, überladen mit Komitees, und ohne auch nur den Ansatz eines Vorschlags dazu, wie die Überfrachtung dieser Strukturen durch eine Vielzahl von Informationen und Meinungen verhindert werden soll.</p>

### 3.3 Verwendung der Ergebnisse

Die Zeit der Wahlkampagnen in 2002 und das erste Jahr der NARC-Regierung in 2003 war sicherlich untypisch sogar für Kenia in bezug auf die Absorptionsbereitschaft der öffentlichen Diskussion für Aspekte der Armutsbekämpfung. Andere Themen wie Anklageerhebungen wegen Korruption, die Suspendierung hoher Richter oder eine neue Verfassung beherrschten die öffentliche Diskussion.

Insofern ist das Gutachterteam auf keine Hinweise gestoßen, dass Teilergebnisse von Studien oder statistischen Untersuchungen den politischen Prozess und die Diskussion um Optionen beeinflusst hätte. Das wird sich aber voraussichtlich bald ändern.

---

<sup>32</sup> Die Kostenaufstellung ist schwer lesbar und inkonsistent. Die angegebenen Zahlen sind deshalb als Anhaltspunkte zu interpretieren.

#### 4. Die Rolle der Geber bei der Unterstützung des Monitoring

Während der letzten Jahre der KANU-Regierung unter arap Moi fand eine Zusammenarbeit offizieller Geber mit der Regierung nur auf Sparflamme statt. Diejenigen Geber, die sich nicht weitgehend aus Kenia zurückgezogen haben, konzentrierten sich auf die Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Organisationen. Das hatte auch Auswirkungen auf die Modalitäten der Unterstützung im Bereich PRSP-Monitoring.

Die folgenden jüngeren Interventionen erscheinen den Gutachtern berichtenswert:

##### Partnerschafts-Ansatz von DFID

DFID unterstützt das *Institute for Economic Affairs* (IEA) in der Form eines Partnerschaftsvertrags. Der Beitrag von DFID ist nicht zweckgebunden, sondern wird gewährt auf der Basis eines jährlichen Arbeitsprogramms des Instituts und einer Beurteilung der Transparenz seiner Managementstrukturen. DFID erhält die Jahresberichte und Rechnungslegungen des Instituts und nimmt mit seinem in Nairobi stationierten Personal an interessanten Veranstaltungen teil.

Die Wirkung dieser Kooperationsform ist, dass die Direktion des IEA die Forschungs- und Veranstaltungsagenda weitgehend selbst bestimmt. Die Ergebnisse lassen sich sehen. Das IEA war maßgeblich an der oben erwähnten Studie zum Monitoring-System beteiligt und nimmt insgesamt die Rolle des wissenschaftlichen Arms der Zivilgesellschaft ein.

Das IEA produziert auch regelmäßig Analysen des vorgelegten Budgets und formuliert Fragen, die Abgeordnete insbesondere zum Zusammenhang zwischen Politikzielen und dem vorgelegten Haushaltsentwurf stellen sollten. Über das Wochenende zwischen der Vorlage des Haushalts und dem Beginn der Haushaltsberatungen wird die Analyse erarbeitet, und am Montag wird ein Workshop für die Abgeordneten veranstaltet. Dies hat Tradition und ist angesichts der Unerfahrenheit der jetzigen Abgeordneten von besonderer Bedeutung.

##### Geberbeiträge zum PER

Mehrere Geber haben zum PER 2003 beigetragen, indem sie Gutachter und Mitarbeiter finanziert und bereitgestellt haben. Der Liste der Teilnehmer nach zu urteilen wurden die Personen nicht nur bezahlt, sondern selbst ausgewählt und entsandt.

Mehrere Geber, darunter auch wieder DFID, haben Denkprozesse durch die Finanzierung unabhängiger Studien bereichert. Bereits erwähnt wurde die Vorstudie zum PRSP-Monitoring, die von UNDP und DFID in Auftrag gegeben worden war.

##### Deutsche Stiftungen

Zivilgesellschaftliche Organisationen werden von mehreren Gebern unterstützt: Insbesondere die FES und die Böll-Stiftung sind hier zu nennen. In der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen agieren sie auf

ihrem traditionellen Terrain. Insbesondere in der kenianischen Situation ist diese Arbeitsweise überaus angemessen.

Die institutionelle Entwicklungsstrategie des Statistischen Amtes soll durch eine Korbfinanzierung unter Führung der Weltbank unterstützt werden. Nähere Details sind nicht bekannt.

#### GTZ-SPAS

Während die meisten Geber Studien finanziert oder Gutachten haben anfertigen lassen, ist die deutsche Entwicklungshilfe einen anderen Weg gegangen. Sie hat einen wichtigen Beitrag im Rahmen des Projekts SPAS (*Social Policy Advisory Services*) der GTZ geleistet, das seit 1995 besteht und auf einem Vorläuferprojekt mit dem gleichen Partner aufbauen konnte. Ein Langzeitberater ist in der Abteilung des Planungsministeriums platziert, das für *Human Resources* zuständig ist. Dort war und ist die Armutsforschung angesiedelt.<sup>33</sup> Der Berater war bei der Auswertung der Haushaltsumfrage von 1997 involviert und hat anschließend zur Formulierung des *Poverty Eradication Programme* und zum PRSP beigetragen.

Das *Human Resources Department* hat dann später zur Formulierung des Interim-PRSP und des endgültigen PRSP beigetragen, die unter der Federführung des Planungsministeriums vorbereitet wurden. Der GTZ-Berater und seine kenianischen Mitarbeiter waren in der Regel einbezogen.

In 2002 und 2003 wurde dann das Wirkungsmonitoring mit dem KePIM-Instrument und den *Citizen Report Cards* entworfen und mit GTZ-Mitteln umgesetzt (siehe oben).

Als gut in die Partnerstrukturen integriertes Beratungsprojekt hat SPAS sicherlich die Diskussion innerhalb der Administration verbreitert und neue Analyseelemente zur Verfügung gestellt. Aus heutiger Sicht war das GTZ-Projekt für die Moi-Regierung hilfreich, weil es einen von den Gebern und der Zivilgesellschaft eingeforderten Bereich bearbeitete, ohne dass die Regierung diesen Plänen Taten folgen lassen musste. Insofern diente das Projekt zunächst der Produktion eines Feigenblatts. Aber die Verhältnisse haben sich ja Anfang 2003 dramatisch verändert, so dass Denkanstöße und analytische Kapazitäten, die das Projekt vermittelt hat, nun zu einer positiven Wirkung kommen können.

#### Wenig Geberpläne zur Unterstützung eines M&E-Systems

Insgesamt ist zu beobachten, dass die meisten Geber, die im Rahmen dieser Studie kontaktiert wurden, großes Interesse am PRSP-Monitoring haben, dass sie aber wenig unternehmen, um die Entstehung eines effek-

---

<sup>33</sup> In aller Regel wird eng mit dem Statistischen Amt kooperiert, das die Daten erhebt.

tiven Systems zu unterstützen. Eine wichtige Ausnahme sind die Bestrebungen, das Statistische Amt über eine Korbfinanzierung zu stärken. Maßgebliche Gründe dafür sind wohl (i) die Tatsache, dass es bisher kein abgestimmtes PRSP gab, dass (ii) der Zusammenhang zwischen Armutsbekämpfung und der *Economic Recovery Strategy* nicht überall offensichtlich ist, und (iii) keiner der Geber zur Zeit Pläne hat, demnächst

Budgethilfe zur Umsetzung der Armutsbekämpfungsstrategie zu geben und insofern auch kein Druck besteht, ein Monitoring-System aufzubauen, das eventuelle Erfolge einer Budgethilfe dokumentieren kann.

Lediglich von DFID ist bekannt, dass sie den Aspekt des Monitoring der PRSP-Umsetzung unterstützen wollen – so jedenfalls steht es im Entwurf des neuen Länderprogramms, wenn auch ohne weitere Details.

## **5. Informationswert des Monitoring-Systems für die Geber**

Zum Zeitpunkt des Besuchs in Kenia im Januar 2004 gab es noch kein abgestimmtes PRSP und kein definiertes Monitoring-System. In dieser Situation teilten die befragten Geber die Sorge um die Breite der ERSWEC und die damit verbundenen Schwierigkeiten, ein Monitoring-System zu fokussieren, und waren auch besorgt, dass die Dynamik der Partizipation aus der Phase der PRSP-Erstellung verloren gehen könnte, wenn nicht bald konkretere Schritte in Richtung Umsetzung der Strategie und ihrer Armutskomponenten eingeleitet werden. Die meisten Geber, mit denen die Gutachter gesprochen haben, sind wohlwollend abwartend, äußerten aber zunächst keine besonderen Erwartungen oder Ansprüche, wie die Ergebnisse eines Monitoring-Systems ihre Informationsbedarfe befriedigen könnten.

Entscheidende Kriterien für eine Wiederaufnahme ihrer Zusammenarbeit mit Kenia sind Fortschritte bei der Korruptionsbekämpfung, die Diskussion über die neue Verfassung und die Erfolge der neuen Regierung, die Wirtschaft zu beleben. Die dafür notwendigen Informationen erhält man offensichtlich eher aus der Presse und aus persönlichen Kontakten als anhand eines PRSP-Monitoring-Systems.

## 6. Einschätzung des PRSP-Monitoring in Kenia

- Thesen: Wie wird es weitergehen?** Wie schätzt man ein System ein, das es noch nicht gibt? Vielleicht am besten, indem darüber spekuliert wird, wie die existierenden und absehbaren Elemente vielleicht innerhalb der nächsten 1-2 Jahre zu einem System zusammengefügt werden könnten. Nachfolgend deshalb die Hypothesen des Gutachterteams:
- Ein strukturiertes System wird vielleicht weiterhin zerredet.**
1. Es muss mit der Möglichkeit gerechnet werden, dass es ein funktionierendes und effektives M&E-System in Kenia so bald nicht geben wird. Für diese These sprechen:
    - die fehlende Tradition, Entscheidungen auf empirischen Tatsachen zu begründen, und die traditionelle Aversion der Verwaltung gegen Monitoring und Kontrollmöglichkeiten;
    - die Gefahr, dass die Diskussion über Gremien und Systeme zur endlosen Geschichte wird,
    - die thematische und strategische Breite der *Economic Recovery Strategy*, die eine Fokussierung von Monitoring-Systemen auf Armutsaspekte erschwert.
- System wird chaotisch bleiben, aber vielleicht trotzdem politisch wirksam.**
2. Das „System“ könnte als gewachsenes, nicht geplantes Sammelsurium von Instrumenten verstanden werden, das aber durchaus effektiv sein kann. Die intensive Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen an dem PRSP von 2001, die aktive Presse und die kritische Wissenschaft werden wahrscheinlich eine Reihe von Beiträgen über Aspekte der *Economic Recovery Strategy* hervorbringen und veröffentlichen, die durchaus dazu beitragen können, dass sich die Regierung gezwungen sieht, ihre Armutsbekämpfungsstrategie ernsthaft zu verfolgen.  
  
So wäre z.B. das *NGO-Council* mit der entsprechenden (vor allem finanziellen) Unterstützung vielleicht die geeignete Institution, die weitere KePIM-Runden organisieren könnte. Das *Institute for Economic Affairs* wäre in der Lage, eine gute und kritische Berichterstattung über die tatsächlichen öffentlichen Ausgaben zu leisten und die Ergebnisse so aufzubereiten, dass sie von der öffentlichen Diskussion aufgegriffen werden können.
- Administrative Daten**
3. Voraussetzung dafür ist die Verfügbarkeit von institutionellen Daten aus den Fachressorts und von Informationen über öffentliche Ausgaben. Falls Geber die Regierungspolitik finanziell in größerem Stil unterstützen – was sich abzeichnet –, dann könnte eine solche Berichterstattung zu den Auflagen gehören.

<b>Lokale Ebene</b>	4. Die Erfolgsaussichten für ein Monitoring auf lokaler Ebene hängen ab vom Ausgang der aktuellen Diskussion über eine neue Verfassung und die darin vorgesehene Dezentralisierung. Es wird aber wohl in naher Zukunft kein flächendeckendes System von Komitees geben, sondern eher durchaus effektive Sonderentwicklungen in verschiedenen Distrikten und Lokalitäten.
<b>Was Geber tun können</b>	Wenn Geber in Kenia etwas zum effektiven Monitoring beitragen wollen, dann ist es wahrscheinlich sinnvoll, die Nachfrage nach Monitoring-Informationen und den Diskussionsprozess über Armutspolitik und deren Umsetzung zu stärken. Ein Kapazitätsproblem besteht, zumindest auf zentraler Ebene, wohl nicht.

## **7. Schlussfolgerungen für den Ländervergleich**

<b>Politische Lage bestimmt das Monitoring-System</b>	<p>Am Beispiel von Kenia zeigt sich sehr deutlich, wie weit die Entstehung eines PRSP und eines darauf zugeschnittenen Monitoring-Systems von den politischen Rahmenbedingungen abhängig ist. Die Moi-Regierung hatte natürlich kein Interesse, sich kontrollierbar zu machen. Die Geber haben keine Ergebnisse nachgefragt, weil sie angesichts großer Probleme bei der Regierungsführung und Korruptionsbekämpfung ohnehin nicht die Absicht hatten, Makro-Hilfe für Kenia aufzulegen. Und die Zivilgesellschaft allein kam nicht zum Zuge, natürlich auch, weil die potentiellen Partner im Regierungslager vor und nach der Wahl von Ende 2003 anderes zu tun hatten, als sich mit PRSP-Monitoring zu befassen.</p> <p>Nach einem Jahr der NARC-Regierung unter Präsident Kibaki haben sich die Voraussetzungen für ein Monitoring-System und für einen institutionalisierten Dialog zwischen Regierung und ihren Partnern – Zivilgesellschaft und Geber – sehr verbessert. Aber es braucht Zeit, bis nach den Umwälzungen des letzten Jahres wieder über Strukturen und Zahlen und Systeme nachgedacht werden kann.</p>
<b>Kann ein vages PRSP durch ein gutes Monitoring-System spezifiziert werden?</b>	<p>Das Beispiel Kenias zeigt auch die Problematik, ein Monitoring-System zu konzipieren, wenn das PRSP breit angelegt und zudem noch wenig spezifisch ist. Ob Monitoring-Mechanismen dazu beitragen können, die Fokussierung des PRSP zu verbessern, bleibt zwar zu hoffen, aber ist bislang ungeklärt.</p> <p>Die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen zur Professionalisierung der Lobbyarbeit erscheint in Kenia ein vielversprechender Ansatz zu sein. Dies gilt umso mehr, als es nach wie vor Zweifel an der Entschlossenheit der Regierung gibt, die Armutsbekämpfungsstrategie als prioritär zu betrachten und wie geplant umzusetzen. Aber es besteht auch die Gefahr, dass die Zivilgesellschaft das Interesse am PRSP verliert, wenn nach den vielen Jahren der partizipativen Planung keine sichtbaren Fortschritte erzielt werden und die Foren der Zusammenarbeit inhaltsleer werden. Der Aufbau eines Monitoring-Systems, das Raum für weitere sinnvolle Mitarbeit der Zivilgesellschaft bietet, drängt daher.</p>

**Trotzdem gute  
Voraussetzungen  
für ein effektives  
System in Kenia**

Die Voraussetzungen für die kritische öffentliche Analyse der öffentlichen Ausgaben in Kenia sind hingegen gut: Es entsteht ein Budgetsystem, das eine detaillierte Kontrolle der Ausgaben erlaubt, und es gibt Institutionen, die es gewohnt sind, öffentlich wirksame Vorarbeiten zu leisten. Wichtig wäre hier, dass Geber ihrerseits die Veröffentlichung von Ist-Zahlen über den Budgetvollzug als Voraussetzung für Programmhilfe verlangen, auch damit zivilgesellschaftlichen Organisationen dann diejenigen Informationen zur Verfügung stehen, die sie benötigen, um die Umsetzung der Armutspolitik kritisch begleiten zu können.

## Anhang 1: Funktionen der am Monitoring zu beteiligenden Institutionen

(laut Vorschlag der *National Task Force*)

### Institutions' Specific Responsibilities on M&E: Central Level

Institution	Responsibility
Cabinet	Provide broad policy guidelines on national political and socio-economic development and influence all development related issues
Economic Management Sub-committee	Technical arm of Cabinet, it provides technical inputs to Cabinet on the issues related to economic management, which are relevant to M&E.
National Economic and Social Council	Bring together all the major stakeholders to define M&E policies and - coordinate in efficient and productive manners all their efforts. Set - implementation strategies and follow progress on how the programs and - policies are implemented by the executive arms of government and other stakeholders
Parliament	Legislative arm of the government, which has also the role of the - executive. Set the agenda for the implementation of the plan through the approval of the budget and other related policies.
National PRSP Steering Committee (NSC): <i>Chaired by PS, MOPND</i>	NSC is the key institution linking the policy decision makers with the - technical working groups on M&E. It is to be chaired by PS MPND. The NSC will formulate policies and programs for the M&E Unit.
M&E Steering Group	Is a technical arm of NSC, which has the responsibility of setting the agenda of NSC and also assist the M&E Unit to operationalize all the policies and programs agreed at NSC.
National Stakeholders Forum	Ensure ownership and legitimise of all the M&E stakeholders.
PRSP M&E Unit	Oversee the collection and analysis of both qualitative and quantitative information on poverty and well-being as they relate to monitoring and evaluation of SER/PRSP. Coordinate research related to poverty analysis and facilitate their analysis and dissemination to government, CSOs, Communities and development partners
Central Bureau of Statistics	Responsible of overall statistics in the country and more specifically - conduct censuses and Surveys (including welfare monitoring survey, HH Budgets, Demographic and health survey, etc.) and provide detailed analysis of all these data. Compile the National accounts statistics and related economic indicators, etc and other data as might be required by M&E.
PRSP/MTEF Secretariat	Oversees the PRSP planning processes, and will have a shared data link with the PRSP M&E Unit.

Institution	Responsibility
GoK Monitoring: - BMD - Macro Group - CAG - HRSS - RPD - EMU	Monitor public expenditure Forecast and monitor macroeconomic indicators and sectoral resource envelopes Controls public expenditure and produces annual audited accounts Design indicators for the health, education and employment sectors and compile administrative data for social sectors as they relate to the M&E. Provide information related the National Development Plans and district development plans Checking on the efficiency of utilisation of public resources (mainly - procurement and purchases)
Sector Working Groups	As they involve all active members of each sector, it could be used a - vehicle to design standard for the sector on the targets and indicators which could then be monitored by the M&E unit.
Thematic Working groups	Same as Sector working groups
Stakeholders Civil society Organizations Non-governmental Organizations Private Sector	
Line Ministries (Ministerial Planning Units)	design indicators and monitor inputs, activities, outputs and the allocated budget. Collect administrative data on service delivery efforts and their immediate outcomes; analyze these data in conjunction with other sources, and identify policy responses.
District Structure of Line Ministries (district Planning Units)	With the assistance of the ministerial planning unit (at central level) strengthen district management information system for M&E.

### Description of the Structure - Devolved Level

	<b>INSTITUTION</b>	<b>COMPOSITION</b>	<b>ROLE/LINKAGES</b>
1.	Village Devt. Committees (VDC)	Organised groups e.g. CBOs, Religious groups, etc  Headed by elected community leader.	Shall monitor implementation of the programmes at the village level, based on the agreed priorities.  Shall also be responsible, under the supervision of the head of the committee, for the collection of relevant local level information and onward submission to the SDC
2.	Sub-location Devpt. Committee (SDC)	Representatives of community i.e. CSOs, CBOs, Jua Kali, Faith Groups & Others  Chairperson to be elected by members	Shall monitor implementation of the programmes at the sub-location level based on the agreed priorities.  Shall provide the VDCs with a link to the LDCs.  Shall collect, collate and distribute info/reports from LDCs, & VDCs, both ways.
3.	Location Devpt. Committee (LDC)	Elected Representatives from Sub-Location level  Chairperson to be elected by members	Shall provide link between the SDCs & by extension VDCs.  Shall receive M & E reports from all the SDCs within its jurisdiction and recommend appropriate action to the DCF/DPS which shall be the supreme policy decision making organ.  Shall provide a link between the DCF/DPS and the lower level institutions.
4.	District Planning Secretariat (DPS)	All inclusive representation, with membership a membership of 11, drawn from the membership of the District Consultative Forum.  At least one member must be from the District Planning Unit	Will have the responsibility of coordinating the collection and transmitting data within the devolved structure and between the devolved structure & the national structure.  Shall maintain the entire district data base on all relevant M & E issues.  Shall provide a direct link between the National Structure and the - Devolved structure.
5.	Sector Boards	Members shall be drawn from existing boards and/or committees. These Boards shall be organized on the basis of sectors, preferably as defined at the National level under the MTEF and PRSP arrangement.	These shall report to the DCF  Members of the Sector Boards shall be automatic members of the DCF  Shall also coordinate the activities of NGOs, CBOs and others, - besides government development programmes.

	<b>INSTITUTION</b>	<b>COMPOSITION</b>	<b>ROLE/LINKAGES</b>
6.	District Consultative Forum (DCF)	<p>2 representatives from each location (one woman &amp; one man)</p> <p>Representatives of NGOs, Faith Groups, private sector, Jua kali, Local Authorities (Town Clerks &amp; Mayor/chairmen), GOK (DEC) &amp; Others</p> <p>Chair person elected by members on a rotational - basis</p>	<p>Shall be the supreme policy decision making institution at the District level.</p> <p>Shall provide the direct link between the District and the LDCs &amp; indirect link between the VDCs &amp; SDC.</p> <p>All communication and links with the National level structure shall be through the DPS</p>

Quelle: Ministry of Planning and National Development: A Proposed Institutional Framework for the Monitoring and Evaluation of Kenya's Economic Recovery Strategy for Employment Creation and Poverty Reduction, Draft Report prepared by a National Task Force established by a National Stakeholders' Workshop on PRSP Monitoring, Evaluation and MDGs Reporting in Kenya held in Mombasa in February 2003, Nairobi, May 2003.

## LITERATURHINWEISE

Die Veröffentlichungen zum Thema PRSP sind vielfältig und für Einsteiger kaum noch überschaubar. Diese Literaturhinweise, teilweise kommentiert, greifen einzelne Beiträge heraus, die Kerndokumente oder weiterführende Literatur darstellen.

Die PRSPs, JSAs, Fortschrittsberichte aller Länder werden inzwischen öffentlich auf den Webseiten des IWF und der Weltbank bereitgehalten. Eine Eingabe des Stichworts "PRSP" und des Namen des betroffenen Landes auf der Suchmaschine der jeweiligen Webseite führt den Nutzer schnell zu den gewünschten Dokumenten. Allerdings sind die Downloadzeiten manchmal noch relativ lang, da die Dokument oftmals eingescannt worden sind und die Dateigrößen daher mehrere MB umfassen können.

- Ashe, Helmut 2003. Einige Fragen zur gesellschaftlichen Kontrolle von Armutsstrategien – Hintergrundpapier zum GTZ-Konzept PRSP-Monitoring, Eschborn 2003.
- BMZ, Ref. 120, Evaluierung – Wirkungsmonitoring in der EZ – Synthesebericht, Bonn, November 2002.
- BMZ/GTZ 2002 (Hrsg.). Beyond the Review: Sustainable Poverty Alleviation & PRSP – Conference Report – Berlin, Mai 2002. Eschborn, 2002.

- Booth, David & Henry Lucas 2002. Good Practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems. ODI Working Paper 172. London: ODI.

*Der erste umfassende Beitrag zur Erörterung der Indikatoren, die im PRSP-Monitoring verwendet werden sollten. Dazu gehören Indikatorenarten wie auch die Thematisierung der sogenannten "missing middle".*

- Christiansen, Karin & Ingie Hovland 2003. The PRSP Initiative: Multilateral Policy Change and the Role of Research. ODI Working Paper 216. London: ODI.

*Chronologie der kurzen Geschichte der PRSPs vor dem Hintergrund der institutionellen, personellen und politischen Gegebenheiten in den Geberländern und bei den BWIs.*

- Coudouel, A., J. Hentschel, and Q. Wodon 2001. PRSP Sourcebook – Chapter on Well-being Measurement and Analysis – Draft for Comments.

*Diese Autoren haben auch weitere fachlich saubere und übersichtliche zusammenfassende Arbeiten zum Thema der Armutsmessung veröffentlicht, die Einsteigern effizient fachlichen Tiefgang vermitteln.*

- DAC 2001. Glossary of Evaluation and Results Based Management Terms. Draft. Juni, 2001.
- DAC 2002. Good Practice Reference Paper: Reporting and Monitoring.
- DAC 2002. Report: Meeting of Experts on Reporting and Monitoring.
- Department for International Development (DFID) 1997. Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century. White Paper on International Development. London: DFID.

- Department for International Development (DFID) 2001. Meeting DFID's Fiduciary Requirement When Providing Direct Budget Support. London: DFID.  
*Geht der Frage nach, wie angesichts des Mangels internationaler Normen und Verfahren Budgethilfe den treuhänderischen Kriterien der britischen Haushaltsordnung entsprechen mag und mit welchen Mitteln DFID den entsprechenden Überwachungsanforderungen gerecht werden kann, um armutsmindernde Politiken in Empfängerländern zu unterstützen.*
- European Commission (DG Development) 2002, PRSP Review: Key Issues, Brussels 2002.
- GTZ 2000 (Hrsg.). Impact Assessment with a Poverty Focus in Policy Advisory Projects: Concepts, Questions and Cases, Alison Lobb-Rabe, Eschborn, September 2000.
- Heimans, Jeremy 2002. Strengthening Participation in Public Expenditure Management: Policy Recommendations for Key Stakeholders. OECD Development Centre Policy Brief 22.  
*Beschreibt Chancen und Risiken der Bürgerbeteiligung beim Monitoring der öffentlichen Ausgaben im Rahmen von PRSP.*
- IMF & IDA 1999, Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Strengthening the Link Between Debt Relief and Poverty Reduction. 26. August  
*Verarbeitet Vorschläge von NRO zur Ausgestaltung von HIPC.*
- IMF & IDA 2002, Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs. Washington, March 26.
- IMF & IDA 2002, Actions to Strengthen the Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC). Washington, March 22.
- IMF & IDA 2003, Poverty Reduction Strategy Papers – Detailed Analysis of Progress in Implementation, Washington, September 2003.
- IMF & World Bank 1999. Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Strengthening the Link Between Debt Relief and Poverty Reduction. 26. August
- IMF & World Bank (Development Committee) 1999. Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries (DC/99-29), Washington, Sept. 1999
- IMF & World Bank (Development Committee) 1998, The Initiative for Heavily Indebted Poor Countries – Review and Outlook. (DC/98-15), Washington, Sept. 22, 1998
- Laderchi, Caterina Ruggeri & Ruhi Saith and Frances Stewart 2003. Everyone agrees we need poverty reduction, but not what this means: Does this matter? Helsinki: WIDER.  
*Erörterung typischer Schwierigkeiten bei der Armutsmessung und Anmerkungen zu einzelnen Verfahren, z.B. PPA.*
- Northover, Henry 2000. PRS – Poverty Reduction or Public Relations Strategies? Catholic Fund for Overseas Development (CAFOD).  
*Ein maßgeblicher Fachbeitrag aus der Welt der NRO, der weit rezipiert worden ist. Hier wird u.a. vorgeschlagen, den IWF aus der Abnahme der PRSP herauszulösen, da er hier keine Kompetenz besitzt, der Weltbank aufzuerlegen, die Armutswirkun-*

*gen von Politiken ex ante durch Wirkungsanalysen feststellen zu lassen, und die HIPC-Initiative von den PRSPs zu entkoppeln, um schnellere Wirkungen für Schuldnerländer zu erzielen.*

- Pain C. & Renate Kirch 2002. Document Review on the challenges in monitoring the PRSP – An input paper to the working group on poverty assessment, prioritisation of political steps and monitoring in the PRSP, Draft for Comments, Berlin, 8. Mai 2002
- Prennushi G., G. Rubio & K. Subharao 2001. Monitoring and Evaluation, Worldbank PRSP Sourcebook, (Draft for Comments, April 2001).

*Dies ist der Grundbeitrag der Weltbank zum Aufbau von Monitoring- und Evaluierungssystemen für PRSPs. Er führt ein in den Aufbau der Systeme und in die Wirkungsmessung.*

- United Nations 2002. The UN and the MDGs: A Core Strategy.
- United Nations Statistics Division 2004. Handbook on Poverty Statistics: Concepts, Methods and Policy Use. <http://unstats.un.org/unsd/methods/poverty>

*"Work in progress", aber auf gutem Niveau. Für jeden, der sich einen Ueberblick über Armutsstatistik verschaffen möchte.*

- United States General Accounting Office 2001. IMF – Few Changes Evident in Design of New Lending Program for Poor Countries. GAO-01-581.

*Bericht, der exemplarisch feststellt, dass der Uebergang von ESAF zu PRGF keine sichtbaren Veränderungen bei der Ausgestaltung von IWF-Programmen gezeitigt hat.*

- World Bank 1990. World Development Report. Oxford etc.: OUP.

*Dies ist der erste Weltentwicklungsbericht, der explizit Armut zum Gegenstand gemacht hat.*

- World Bank 1993. Poverty Reduction Handbook. Washington: IBRD.

*Dies ist das erste Handbuch, das von der Weltbank für das Thema der Armutsminde- rung erstellt worden ist.*

- World Bank 1998. Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why. Oxford: Oxford University Press.

- World Bank 2001. Monitoring and Evaluation Technical Notes and Case Studies. Worldbank PRSP Sourcebook, Draft for Comments, April 30, 2001.

*Enthält vier technische Anmerkungen zu verschiedenen Themen sowie 12 anschauliche Fallstudien in verschiedenen Ländern, wobei zwei stärkeren PRSP-Monitoring-Bezug haben und andere stärker auf spezielle Massnahmen bezogen sind.*

- World Bank 2003. Targets and Indicators for MDGs and PRSPs: What Countries Have Chosen to Monitor. World Bank Development Data Group.

*Vergleicht Monitoring-Indikatoren von 27 PRSP-Ländern und stellt Betrachtungen an zum Realismus bei der Zielindikatoren-Setzung.*

- World Bank & DAC 2002. Harmonization of Operational Policies, Procedures, and Practices: Second Progress Report.

*Stellt verschiedene Bemühungen dar, einschließlich für Monitoring und Evaluierung, um zu gemeinsamen Verfahren zu gelangen und damit die Nehmerländer zu entlasten.*

- World Bank & IMF 2001. Guidelines for Joint Staff Assessment of a Poverty Reduction Strategy Paper.

*Kurze Hinweise für die Durchführung und Kernfragen, die im Rahmen des JSA bearbeitet werden sollen. Es existieren analoge Hinweise für JSA bei I-PRSPs.*

- World Bank & IMF 2002. Guidelines for Joint Staff Assessments of PRSP Annual Progress Reports on Implementation.

*An diesen Hinweisen orientieren sich die BWIs bei der Beurteilung der Fortschrittsberichte zum PRSP.*

- World Bank / IMF, Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Main Findings and Issues for Discussion. World Bank, Washington 2002