



**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.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Kurzfassung Bericht</b>	<b>1</b>
<b>Länderstudie Albanien</b>	<b>I</b>
<b>Länderstudie Burkina Faso</b>	<b>II</b>
<b>Länderstudie Kenia</b>	<b>III</b>
<b>Länderstudie Nicaragua</b>	<b>IV</b>
<b>Länderstudie Vietnam</b>	<b>V</b>
<b>Literaturhinweise</b>	<b>VI</b>

# 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

## Kurzfassung

Ausformulierte vollständige Strategien zur Armutsbekämpfung in der Form von Interim- bzw. Full-*Poverty Reduction Strategy Papers* existieren inzwischen in 54 Ländern (Stand Juli 2004). Ursprünglich dienten sie vor allem dazu, Schuldenerlass nach den Regeln von HIPC II zu erlangen. Dann wurden sie auch eine Voraussetzung dafür, dass ein Land günstige Entwicklungskredite erhält. Zunehmend sind sie nun auch die programmatische Grundlage für Budgethilfe.

Monitoring-Systeme für PRSPs sollen es allen Beteiligten ermöglichen, sich über den Fortschritt bei der Umsetzung der Strategien zu informieren und im politischen Prozess ihren Einfluss dafür zu nutzen, dass Regierungen der Strategie folgen und sie effektiv in Handlungen und öffentliche Ausgaben transformieren. Monitoring-Systeme sind die Voraussetzung dafür, dass die Partnerschaft zwischen Regierungen, nationalen Stakeholdern und internationalen Gebern aufrecht erhalten werden kann.

Dieses Gutachten wurde vom Referat 310 (Armutsbekämpfung und soziale Entwicklung) des BMZ initiiert und von der GTZ, Überregionales Sektorvorhaben Armutsbekämpfung, in Auftrag gegeben, um anhand von fünf Länderbeispielen der Frage nachzugehen, wie Monitoring-Systeme in der Praxis aufgebaut sind, wie effektiv sie sind und in welcher Weise Geber die damit zur Verfügung gestellten Informationen für ihre eigene Programmgestaltung nutzen können. Außerdem sollte untersucht werden, wie Geber die Gestaltung von Monitoring-Systemen unterstützen.

## Grundlagen

### Der politische Kontext von PRSPs

Das Konzept von Strategien zur Armutsbekämpfung (PRSPs) ist auf der Grundlage der Erfahrungen und Diskussionen von knapp zwei Jahrzehnten der Entwicklungszusammenarbeit und der Verschuldung von Entwicklungsländern entstanden.

#### Der traditionelle Ansatz: Projekte und Auflagen

Die alte Form der Zusammenarbeit bestand einerseits aus Zusammenarbeit in Form von Projekten, andererseits aus Auflagen des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank zur Sicherung eines wachstums- und stabilitätsfördernden Politikrahmens.

#### Auflagen ohne internen Konsens

Obwohl schon mindestens seit 1980 in internationalen Foren und Berichten über die weit verbreitete Armut in Entwicklungsländern diskutiert wurde, hat das die Politik des IWF und teilweise auch der Weltbank lange Zeit nicht beeinflusst. IWF-Auflagen wurden typischerweise hinter verschlossenen Türen verhandelt und hatten meist keinen sichtbaren Armutsbezug. Außerdem wurde dem IWF vorgeworfen, er würde sehr ähnliche Maß-

	<p>nahmenpakete auf sehr unterschiedliche Situationen anwenden und Blaupausen aufdrücken, statt angepasste Lösungen zu entwerfen.</p>
<b>Erfahrung mit Strukturanpassung schärft die Aufmerksamkeit für das Thema Armut</b>	<p>Seit Mitte der 80er Jahre wurde die Diskussion über Armut und ihre Ursachen intensiver. Eine Studie von UNICEF (<i>Adjustment with a Human Face</i>), die Initiative zur sozialen Dimension der Strukturanpassung (<i>Social Dimension of Adjustment</i>) und der Weltentwicklungsbericht der Weltbank von 1990, dessen Thema die Armut in der Welt war, waren Meilensteine dieser Zeit. Sie hatten zahlreiche Studien, jedoch noch keine grundlegende Änderung der Politiken der Geberorganisationen zur Folge. Allerdings wurde nun häufig gefordert, dass Entwicklungsprojekte armutsorientiert sein müssten.</p>
<b>HIPC-Initiative</b>	<p>Ab Mitte der 90er Jahre wurde der Druck auf die traditionellen Grundlagen der Entwicklungszusammenarbeit intensiver. 1995 fand der Weltsozialgipfel in Kopenhagen statt, 1996 wurde die Initiative für stark verschuldete arme Länder (HIPC I) ins Leben gerufen. Im Jahr 1999 dann wurde, auch im Lichte des wachsenden Einflusses von Nicht-Regierungs-Organisation, eine explizite Verbindung zwischen dem nun erweiterten Schuldenerlass (HIPC II) und den Anstrengungen der begünstigten Länder zur Reduzierung der Armut in ihren jeweiligen Ländern hergestellt. PRSPs sollten vor allem zeigen, wie die Länder, deren Schulden gestrichen werden sollten, die frei werdenden Mittel zur Armutsbekämpfung zu verwenden gedenken.</p>
<b>Partizipation in PRSP-Prozessen</b>	<p>Damit Strategien zur Armutsbekämpfung von IWF und Weltbank als Grundlage für den Schuldenerlass akzeptiert werden, müssen sie partizipativ erstellt und breit im jeweiligen Land diskutiert worden seien. In vielen Ländern hat dies zum ersten Mal zu einer breiteren Diskussion über Struktur- und Armutsfragen geführt. Die hinter der Auflage stehende Idee war, dass die Strategie, obwohl von Regierungen zu verantworten, mehr den Charakter von nationalen Strategien bekommen, die bei einem Regierungswechsel nicht automatisch zur Disposition stehen. Gleichzeitig sollten die Öffentlichkeit im allgemeinen und die Betroffenen (die Armen) im besonderen so weit in die Diskussion einbezogen werden, dass sie durch ihre Teilnahme am politischen Prozess Einfluss auf das Verhalten von Regierungen und Verwaltungen ausüben können und sie auf dem vereinbarten Weg halten. Letztlich sollten die internen politischen Prozesse eine andere Qualität bekommen. Demokratische Prinzipien und die Pflicht von Regierungen, ihren Parlamenten und ihrer Bevölkerung gegenüber Rechenschaft abzulegen, sollten gestärkt werden.</p>
<b>PRSPs handlungsleitend für nationale Regierungen und Geber</b>	<p>Ein so entstandenes PRSP wird dann handlungsleitend sowohl für Regierungen der jeweiligen Entwicklungsländer als auch für die bi- und multilateralen Geber. Sie richten ihre Handlungen an einer Strategie aus, die Eigentum des Landes ist (und nicht aufgesetzt) und die auf der Grundlage von Fakten sozial ausgewogenes Wachstum und nachhaltige Bekämpfung von Armut zum Ziel hat. Das PRSP wird zum Dreh- und Angelpunkt einer Partnerschaft, die auf grundsätzlicher Einigung über Ziele und Eckpunkte von Verfahren basiert, bei der die Details jedoch im Verlauf der Umsetzung zu definieren und zu diskutieren sind. Gelegenheiten für den Dialog gehören zu den Grundpfeilern der Partnerschaft.</p>

**Aufgabe des PRSP-Monitoring**  
... PRSP-Monitoring soll vor allem dazu dienen, feststellen zu können, inwieweit und wie erfolgreich die Strategie zur Armutsreduzierung umgesetzt wird. Zwei Kernfragen sind durch das Monitoring-System detailliert zu beantworten:

- a) Versprechen die Strategie und die Realität ihrer Umsetzung, dass die Armut nachhaltig reduziert wird? Ist die Strategie (noch) valide, und wird sie adäquat umgesetzt?
- b) Folgt die Regierung der vereinbarten Strategie? Besteht die gemeinsame Grundlage der Partnerschaft noch?

**... für nationale Stakeholder und Geber** Sowohl die Zivilgesellschaft als auch die Geber benötigen diese Informationen, um ihrer Rolle in der Partnerschaft gerecht zu werden. Zwar mögen sich Tiefe und Form der jeweils notwendigen Monitoring-Informationen unterscheiden. Aber zweifellos muss dem Aspekt der zivilgesellschaftlichen Kontrolle besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

### **Ansprüche an ein Monitoring-System für PRSPs**

**Steuerung, Kontrolle, kollektives Lernen** Eine Durchsicht der wichtigsten Literatur zeigt, dass auch dort PRSP-Monitoring überwiegend als Politik-Monitoring verstanden wird. Es hat mehrere Funktionen, deren Vereinbarkeit in der Literatur aber gelegentlich in Frage gestellt wird. Die Steuerungsfunktion betrifft vor allem den Staat und die Geber. PRSP-Monitoring dient aber auch der Rechenschaftslegung, und es soll kollektives Lernen ermöglichen.

**Verhältnis von PRSPs und MDGs** Die Kongruenz zwischen PRSP-Monitoring und dem Monitoring der Millenniums-Entwicklungsziele war eine Zeit lang Gegenstand von Diskussionen. Inzwischen werden jedoch PRSPs als die nationalen Strategien gesehen, mit denen die internationalen Entwicklungsziele in Form der *Millennium Development Goals* (MDGs) erreicht werden sollen. MDG-Monitoring ist damit im Prinzip Bestandteil des PRSP-Monitoring.

**Kompatibilität mit IWF-Auflagen** Fragen der Kompatibilität tauchen auch im Bezug auf das Verhältnis zwischen den PRSP-Zielen und den mit dem IWF vereinbarten *Triggers*, *Benchmarks* und *Performance Indicators* auf. Die Europäische Kommission hatte im Jahr 2000 festgestellt, dass PRSP-Ziele und Konditionen (in diesem Zusammenhang „*Trigger*“ genannt) für die Erreichung des HIPC *Completion Point* selten übereinstimmen. Eine Studie des ODI empfiehlt ebenfalls, Monitoring für Zwecke der Geberverhandlungen vom Monitoring zur Armutsbekämpfung und PRSP-Fortschrittsmessung klar zu trennen.

Insofern stellt sich die Frage, ob es in der Tat offene Widersprüche zwischen IWF-Auflagen und PRSPs gibt und ob und inwieweit es sie geben darf. Es gibt durchaus Gründe, die Divergenzen rechtfertigen:

- Die in den PRSPs formulierten Ziele und vor allem die Strategien sind teilweise noch vage. Insofern können Vereinbarungen mit dem IWF und übrigens auch mit der Weltbank und den Budgethilfe-

Gebern durchaus auf das Bezug nehmen, was seit der Verabschiedung des PRSP an spezifischeren Aktionen diskutiert und vereinbart worden ist. Die Auflagen sollten das PRSP detaillieren, ohne ihm allerdings zu widersprechen.

- Außerdem muss die unterschiedliche Fristigkeit berücksichtigt werden. Vereinbarungen mit dem IWF und anderen Gebern können spezifizieren, wann bestimmte Aktionen abgeschlossen sein müssen.

Aber es sollte keine offenen Widersprüche und Inkompatibilitäten geben. Dies zu prüfen ist sicherlich eine Aufgabe nicht nur für die bilateralen Geber, sondern durchaus auch für die interessierte und engagierte Zivilgesellschaft in den PRSP-Ländern.

**Monitoring ist selbst ein politischer Prozess**

PRSP-Monitoring ist ein immanent politischer Prozess. Es hängt von den Interessen der beteiligten Akteure ab, welchen Informationen sie besondere Bedeutung zumessen, und es gibt natürlich auch Widerstände dagegen, bestimmte Informationen an die Öffentlichkeit zu geben. A priori ist nicht zu erwarten, dass Regierungen am Monitoring großes Interesse haben, weil es Freiräume einschränkt. Andererseits ist das PRSP-Monitoring entscheidend dafür, dass die Dynamik der Partizipation, die mit der Ausarbeitung von PRSPs entstanden ist, auch in der Phase seiner Umsetzung erhalten bleibt.

**Verbindungen mit bestehenden Systemen**

Es gibt keine allgemein gültige Blaupause für den institutionellen Aufbau eines Monitoring-Systems für PRSPs. Dennoch ergeben sich aus der bisherigen Erfahrung, dass einige Punkte besondere Beachtung verdienen, weil sie in der Praxis häufig vernachlässigt werden:

- Zwar werden zumeist institutionelle Verantwortlichkeiten festgelegt, aber die genaue Abgrenzung und Abstimmung von Aufgaben kommt oft zu kurz.
- Die beste Lösung für die institutionelle Konfiguration des Monitoring-Systems muss sich an bestehenden Strukturen orientieren und darauf aufbauen.
- PRSP-Monitoring unterscheidet sich von anderen Monitoring-Systemen durch die enorme Breite an zu berücksichtigenden Informationen. Umso wichtiger ist es, dass sich PRSP-Monitoring auf andere bestehende Monitoring Systeme stützt, um die Informationsbreite abzudecken.
- Die institutionellen Strukturen müssen sich an den vorhandenen Kapazitäten orientieren. Ein Übermaß an Komplexität, das nur mit einem unrealistischen Kapazitätsausbau zu realisieren wäre, ist kontraproduktiv.

**Inputs – Outputs – Outcomes – Impact** Ein entscheidendes Konzept für PRSP-Monitoring ist die Unterscheidung zwischen Inputs (Ressourcen, Geld), Outputs (direkte von einer Institution erstellte Güter oder Dienstleistungen), Outcomes (direkter Nutzen bei der Zielgruppe bzw. den Kunden der Institution) und Impact (Wirkung meist auf der Ebene der Millenniumsziele). Daneben kann es auch sinnvoll sein, die Prozesse der Umwandlung von Inputs zu Outputs zu beobachten, besonders dort, wo Outputs und Outcomes nur bei grober Vereinfachung der Prozesse definierbar sind.

Indikatoren sind eine häufig verwendete Form, um Informationen in Kenngrößen zusammenzufassen.

**„Missing Middle“** Häufig ist zu beobachten, dass in PRSPs zwar die Ziele auf der Impact-Ebene klar definiert und sogar mit zeitlicher Dimension quantifiziert sind, dass aber unklar bleibt, wie die Ziele erreicht werden sollen. Entsprechend fehlen dann auch die Indikatoren auf der Output- und vor allem Outcome-Ebene. Dies wird als „*missing middle*“ bezeichnet. Das ist insofern problematisch, als die Wirkungsindikatoren auf Impact-Ebene nur mit größerer zeitlicher Verzögerung auf Änderungen der Politik und im Angebot öffentlicher Dienstleistungen reagieren. Außerdem können Veränderungen von Indikatoren auf Impact-Ebene durchaus Ursachen haben, die außerhalb des Einflussbereichs des Staates liegen (wie z.B. klimatische Faktoren oder Weltmarktpreise). Zum Monitoring der Politik eignen sich deshalb vor allem Indikatoren auf der Ebene der Outcomes, weil sie definitionsgemäß noch einen direkten Bezug zu staatlichem Handeln haben. Wenn sie in der Liste der zu erfassenden Informationen fehlen, fehlen auch die Grundlagen für eine zeitnahe Steuerung und sinnvolle Einflussnahme im politischen Prozess.

### **Instrumente und Datenkategorien**

**Armuts- und Sozialstatistik** Haushaltsbefragungen und Zensen sind die wesentliche Informationsquelle auf der Wirkungsebene. Sie sind allerdings aufwändig und langwierig und deshalb nur in mehrjährigen Abständen durchführbar. Die durch diese Instrumente gelieferten Informationen sind vor allem für die Darstellung der Wirkungsebene geeignet.

**Verwaltungsdaten** Informationen und Statistiken aus der staatlichen Verwaltung (häufig „institutionelle Daten“ genannt) sind die Grundlage für viele im PRSP-Monitoring verwendete Indikatoren. Besonders in den Bereichen Bildung und Gesundheit haben die jeweiligen Ministerien oft (wenn auch nicht immer) relativ gute statistische Abteilungen.

**Nutzen für Kunden bzw. Zielgruppen** Mangel herrscht allerdings an Informationen über Kundennutzen und Kundenzufriedenheit. Das von der Weltbank eingeführte Instrument der CWIQ-Umfragen (CWIQ = *Core Welfare Indicator Questionnaire*) versucht, diese Lücke zu schließen. Partizipative und qualitativ ausgerichtete Umfragen wie das Partizipative Wirkungsmonitoring können diese Lücke schließen.

<b>Daten über öffentliche Ausgaben</b>	Informationen über tatsächliche öffentliche Ausgaben sind die wesentliche Informationsquelle für das Input-Monitoring. Finanzberichte des Staates werden in dem Maße aussagefähiger, wie die Buchhaltungs- und Informationssysteme reformiert und die Haushaltssystematik verfeinert wird. Aber auch das Budget und die mittelfristige Finanzplanung sind wichtige Informationen, die für PRSP-Monitoring verwendet werden sollten. Ergänzende Informationen liefern <i>Public Expenditure Reviews</i> , <i>Expenditure Tracking Studies</i> und <i>Facility Surveys</i> .
<b>Qualitative Untersuchungen</b>	Qualitatives Wirkungsmonitoring, die so genannten <i>Citizen Report Cards</i> und Sozialverträglichkeitsstudien ( <i>Poverty and Social Impact Analyses - PSIA</i> ) runden das gewöhnlich verwendete Instrumentarium ab.

### Ergebnisse der Länderstudien

#### Kontext, Genesis und Inhalte der PRSPs

Die fünf untersuchten Länder – Albanien, Burkina Faso, Kenia, Nicaragua und Vietnam – unterscheiden sich nicht nur in Größe und Entwicklungsstand, sondern vor allem auch in ihrer jeweiligen politischen Kultur und der wesentlichen Motivation, ein PRSP zu erstellen. Dies hat erwartungsgemäß erheblichen Einfluss auf Qualität und Bedeutung des Monitoring im politischen Prozess.

Kenia hatte als einziges der fünf Länder zum Zeitpunkt der Untersuchung kein definiertes und abgestimmtes Monitoring-System, u.a. weil nach einem Regierungswechsel Anfang 2003 die Strategie umgearbeitet wurde. Trotzdem fanden die Gutachter in Kenia interessante Elemente eines zukünftigen Monitoring-Systems für das PRSP vor.

Häufig müssen die Strategien weiter spezifiziert werden, bevor die Zielerreichung im Rahmen eines Monitoring-Systems gemessen werden kann. Dies muss zwangsläufig parallel zur Entwicklung der Monitoring-Strukturen geschehen. Dies war auch in den fünf untersuchten Ländern zu beobachten.

#### Untersuchungsbereiche und verwendete Instrumente

<b>Armutsstatistik und MDG-Monitoring</b>	Die Armutsstatistik ist in allen Ländern relativ weit entwickelt; lediglich für Albanien liegen nur kurze Zeitreihen vor. Die Vergleichbarkeit der Ergebnisse mit denen früherer Jahre ist allerdings häufig problematisch, und die Armutsinzidenz sehr sensibel gegenüber der Definition der Armutslinie, weil ein großer Teil der Bevölkerung knapp über oder unter der Armutslinie angesiedelt ist. In Kenia und Nicaragua wurden Armutskarten erarbeitet, die sehr detailliert über die Armutsinzidenz auf kleinräumiger Basis Auskunft geben, aber mit methodischen Schwächen belastet sind.
---	---

Das Monitoring der MDG-Ziele hat regelmäßig UNDP übernommen.

	<p>Alle Länder außer Albanien haben <i>Participatory Poverty Assessments</i> durchgeführt. In drei der fünf Länder werden Gesundheits- und Demographieumfragen durchgeführt.</p>
<b>Indikatorenlisten</b>	<p>Die Listen der zu beobachtenden Tatbestände sind teilweise extrem umfangreich und enthalten auch Indikatoren für Aspekte, die zur Beurteilung der Erfolge der Politik zur Armutsbekämpfung nichts beitragen.</p> <p>Administrative Daten werden überall verwendet, besonders aber in den Sozialsektoren. Nur in Kenia (vielleicht) und in Burkina Faso (geplant) sollen sie durch regelmäßige Studien zur Erfassung der Zufriedenheit der Nutzer und der Erhebung der Gründe für Nicht-Nutzung ergänzt werden.</p>
<b>Unbefriedigende Indikatoren zu wirtschaftsbezogenen Zielen</b>	<p>In den wirtschaftsnahen Bereichen, in denen der Staat reguliert und fördert, aber nicht selbst in die Produktion eingreifen sollte, sind die Indikatoren generell wenig befriedigend. Die Indikatoren beziehen sich häufig nur auf die Impact-Ebene, und es bleibt unklar, was staatliche Organe dazu beitragen sollen oder beigetragen haben.</p> <p>Besonders wenig aussagefähig sind die Indikatoren für den in mehreren Ländern stark betonten Aspekt der Korruptionsbekämpfung und guten Regierungsführung.</p>
<b>Reformen im Bereich der öffentlichen Finanzen</b>	<p>Positiv zu vermerken ist, dass überall die Umsetzung des PRSP mit einer grundlegenden Reform des Management der öffentlichen Mittel einhergeht. Die eingeführten Systeme versprechen, mittelfristig aussagefähigere Daten zu liefern, mit denen Ausgaben zu Politiken zugeordnet werden können. Zur Zeit wird allerdings von Gebern sehr häufig über geringe Aussagefähigkeit der Zahlen und mangelnde Transparenz geklagt.</p> <p>Herausragende Beispiele im Bereich der öffentlichen Finanzen sind in Kenia ein von der Regierung erstellter Public Expenditure Review, vier sektorale PERs in Burkina, und eine ausgeprägte Öffentlichkeit von Daten über Ist-Ausgaben in Nicaragua. Über Geberbeiträge wird allerdings nirgendwo systematisch Bericht erstattet.</p>
<b>Partizipatives Wirkungsmonitoring</b>	<p>In Kenia finden sich Beispiele für die Nutzung des partizipativen Wirkungsmonitoring, des Instruments der Citizen Report Cards, und in Burkina und Nicaragua werden PSIAs eingesetzt.</p>

### **Aufbereitung, Verbreitung und Nutzung**

	<p>Die Verantwortung für die Aufbereitung und zusammenfassende Darstellung hat typischerweise das Finanz- oder Planungsministerium oder eine Einheit im Präsidialamt. Die Fachministerien und die statistischen Ämter liefern Daten zu.</p>
<b>Monitoring vor allem für Geber</b>	<p>Die Berichterstattung erfolgt allerdings in erster Linie für die Weltbank und den IWF – verständlich, weil eventuell weitere Auszahlungen von der Berichterstattung über die Umsetzung der jeweiligen PRSPs abhängen. Weitgehend vernachlässigt ist dagegen die Verbreitung dieser Berichte in einer dem jeweiligen Zielpublikum angemessenen Weise im Land selbst.</p>

### Generell geringe innenpolitische Wirksamkeit

Parlamente sind in keinem der fünf Länder wirklich involviert. Es werden keine allgemein verständlichen Versionen erstellt, sie werden nicht in lokale Sprachen übersetzt, und nur in Kenia (allerdings nicht im Rahmen eines definierten Monitoring-Systems) wurden kurze Mitteilungen über Forschungsergebnisse für Presse und Öffentlichkeit aufbereitet.

Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die öffentliche Diskussion über die PRSP-Implementierung fast nirgendwo großen Einfluss auf die Politik hat. Von dieser allgemeinen Aussage hebt sich Nicaragua positiv ab, wo zivilgesellschaftliche Organisationen ein intensiv diskutiertes Gegengutachten erarbeitet haben.

### Unterstützung des PRSP-Monitoring durch die Geber

### Modalitäten der Geberbeiträge insgesamt adäquat

Um das *Ownership*-Gefühl der Regierung für ihr PRSP nicht zu gefährden, müssen Geber bei der Unterstützung des PRSP-Monitoring ebenso vorsichtig agieren wie bei der Ausarbeitung der Strategie. Dies haben sie in den fünf betrachteten Ländern durchaus mit Erfolg getan. Sie haben Statistikinstitute in koordinierter Weise unterstützt und Studien und Seminare finanziert. Vorhaben für die Reform der öffentlichen Finanzverwaltung werden ebenfalls typischerweise von mehreren Gebern in abgestimmter Form unterstützt.

Hervorzuheben ist der vor allem von DFID praktizierte Ansatz, nationale zivilgesellschaftliche Organisationen und nichtstaatliche Forschungsinstitute über Partnerschaftsverträge zu finanzieren. Dabei wird besonders auf die Aufsichts- und Steuerungsstrukturen dieser Partner geachtet, ihnen aber bei der Definition des Programms freie Hand gelassen.

### Frage der nachhaltigen Finanzierbarkeit

Die Frage, ob die aufgebauten Strukturen nachhaltig aus eigenen Mitteln des Staates finanzierbar sein sollten, spielt richtigerweise keine herausragende Bedeutung. Denn solange Geber das Armutsminderungsprogramm unterstützen, erscheint es nur gerechtfertigt, dass sie auch den Monitoring-Bereich mitfinanzieren, und zwar über längere Zeit.

## Schlussfolgerungen

### Erfahrungen und Lektionen

Will man die Beobachtungen des Gutachterteams in den fünf Ländern in prägnanter Kürze (und deshalb zwangsläufig vereinfacht) zusammenfassen, so ergeben sich folgende Aussagen:

### Unbefriedigende interne Wirksamkeit

- a) Die Einbeziehung der Parlamente und der Zivilgesellschaft in die Diskussion über die Leistungen und Erfolge bei der Umsetzung von PRSPs ist so defizitär, dass weder Kontrolle noch Dialog zwischen Regierungen, Parlamenten und Zivilbevölkerung effektiv stattfinden. Ausnahmen (Nicaragua) und positive Ansätze (Kenia) bestätigen die

	<p>Regel. Im Vergleich dazu treten Schwächen auf der Instrumenten- und Datenebene in den Hintergrund.</p>
<b>Ergebnisse nicht für nationale Stakeholder aufbereitet</b>	b) Fortschritte bei der Berichterstattung für Geber scheinen keine merkliche Verbesserung der Berichterstattung an die nationalen Stakeholder zur Folge zu haben. Die Herausforderung besteht darin, dafür Sorge zu tragen, dass Verbesserungen in der Berichterstattung für Geber in eine effektivere Unterfütterung der öffentlichen Diskussion mit relevanten Fakten und Analysen ausstrahlen.
<b>Defizite bei den Wachstumszielen</b>	c) Besondere Defizite bestehen bei der Beobachtung der Beiträge der staatlichen Verwaltung zu den angestrebten Wachstumszielen. Die Wirkungskontrolle anhand von Indikatoren auf einer Ebene, die von der Verwaltung noch stark beeinflusst, aber nicht vollständig kontrolliert werden kann und Elemente des Nutzens der Zielgruppen enthält, benötigt bessere Konzepte und Instrumente und darauf aufbauende bessere Indikatoren.
<b>Integration von Verwaltungsdaten</b>	d) Einen regelmäßigen Fluss von aussagefähigen Sektorinformationen für eine zusammenfassende Berichterstattung über die PRSP-Umsetzung herzustellen, ist ein häufig anzutreffendes Problemfeld.
<b>Systeme generell noch im Aufbau</b>	e) Auch nach zwei oder drei Jahren der Umsetzung der PRSPs in Ländern wie Nicaragua und Burkina Faso befinden sich die Monitoring-Systeme noch immer im Aufbau. Da eine veränderte Qualität der politischen Kultur und die Intensivierung des Dialogs zwischen Regierungen und Zivilgesellschaften erklärte Ziele des PRSP-Prozesses sind, sind erhebliche Anstrengungen erforderlich, um die Dynamik der Partizipation, die bei der Erstellung der PRSPs entstanden ist, aufrecht zu erhalten.
<b>Lange Diskussionen verzögern konkrete Ergebnisse</b>	f) Die Diskussionen über die Liste der wichtigsten Indikatoren und den institutionellen Rahmen des Monitoring-Systems sind notwendig, können aber in der Praxis leicht unangemessen langwierig und aufwändig werden.

### **Der Nutzen des PRSP-Monitoring für die Geber**

<b>Schleppende Ausrichtung der Geberprogramme auf PRSP-Strategie</b>	<p>Geberorganisationen machen bislang sehr wenig Gebrauch von den Ergebnissen des PRSP-Monitoring. Dies liegt einmal daran, dass sich alle Systeme noch in der Aufbauphase befinden. Aber auch die bisher noch sehr unvollständige Ausrichtung von Entwicklungsprojekten auf die nationalen Armutsminderungsstrategien ist ein wichtiger Grund für die geringe Beachtung.</p>
--	---

Dabei kann PRSP-Monitoring den Gebern wichtige Informationen sowohl für die Ausgestaltung ihrer jeweiligen Programme als auch über den in Handlungen resultierenden politischen Willen und die Erfolge der Regierungen der Partnerländer bei der Armutsbekämpfung liefern. Wenn Budgethilfe geleistet wird, ist die genaue Analyse der Ergebnisse der Monitoring-Systeme unumgänglich.

Die Monitoring-Ergebnisse könnten auch nützlich sein zur Überprüfung von Hypothesen über Entwicklungswirkungen, die Anpassung von Länderstrategien unter Berücksichtigung von systemischen Schwachstellen der Verwaltungen des Partnerlandes, durch welche die Umsetzung der der Armutsminderungsstrategie verhindert werden könnte, der Rationalisierung der Leistungen der Geber und der Vernetzung von Projekten verschiedener Geber und Ausrichtung an einer mit dem Partner gemeinsam getragenen Zielsetzung.

### **Ausblick**

Was macht ein wirksames Monitoring-System für PRSPs aus? Vor allem muss es auf wesentliche Aspekte der Strategien fokussiert sein. Es muss auf vor allem die Outcome-Ebene erfassen, aber auch die Inputseite (Budget und Budgetvollzug sowie mittelfristige Finanzplanung) betrachten. Es sollte Erhebungen enthalten, durch welche die Wirksamkeit von Politikmaßnahmen an der Basis erfasst werden kann. Es soll auf bestehenden Informationssystemen der Fachverwaltungen aufbauen, die Ergebnisse aber kritisch hinterfragen und validieren.

Entscheidend für die politische Wirksamkeit aber ist, dass die Form der Berichterstattung den Gewohnheiten der Nutzer angepasst und damit zwangsläufig differenziert sein muss.

Vergleicht man den Anspruch mit der beobachteten Praxis, ergeben sich folgende Empfehlungen:

- Der Etappe der Aufbereitung und Verbreitung der Monitoring-Ergebnisse sollte mehr Aufmerksamkeit zuteil werden.
- Die Liste der Informationen und Indikatoren, über die im Rahmen eines Monitoring berichtet wird, muss gestrafft werden, damit wichtige Aussagen nicht in einer Fülle von nicht wirklich relevanten Details untergehen.
- Bessere Outcome-Indikatoren in den wichtigen Bereichen des breiten- und armutswirksamen Wachstums und der guten Regierungsführung sind erforderlich.
- Die Zufriedenheit der Empfänger staatlicher Leistungen sollte systematischer erfasst werden.
- Die Auswahl der Indikatoren ist selbst ein politischer Prozess und muss daher ebenso offen verlaufen wie die Ausarbeitung der PRSPs selbst.
- Parlamente sollten stärker einbezogen werden und wichtigste Zielgruppe des PRSP-Monitoring werden.
- Diversität der Informationskanäle und gewollte Redundanz von Analyseinstanzen verhindern politische Blockaden und sollten deshalb bewusst eingeplant werden.

- Spezielle Untersuchungen wie Wirkungsmonitoring an der Basis können die öffentliche Diskussion bereichern und sollten verstärkt vorgesehen werden.
- In komplexen Situationen könnten Poverty and Social Impact Analyses systematischer eingesetzt werden, um die Wirkung von geplanten Maßnahmen auf die PRSP-Ziele zu prüfen.

Speziell an Geber, und auch an die Institutionen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, richten sich die folgenden Empfehlungen:

- PRSP-Monitoring sollte genutzt werden, um systemische Schwachstellen bei der Umsetzung der jeweiligen nationalen Programme zur Armutsminderung zu identifizieren und die eigenen Interventionen daran auszurichten.
- Möglichkeiten, Parlamente und zivilgesellschaftliche Institutionen bei der Verwertung der Monitoring-Ergebnisse im politischen Prozess zu unterstützen, sollten gezielt gesucht werden.
- Beiträge unabhängiger Forschungsinstitute zum Monitoring der Umsetzung von PRSPs können zur Verbreiterung der öffentlichen Diskussion über die PRSP-Implementierung beitragen. Die Unterstützung geeigneter Institute könnte für diesen Zweck intensiviert werden.
- Statistik-Abteilungen von Fachministerien und -verwaltungen sind eminent wichtig für ein aussagefähiges PRSP-Monitoring und sollten gezielt unterstützt werden, besonders in den Sektoren Landwirtschaft und Wirtschaftsförderung.
- Das traditionelle projektbezogene Monitoring wird selten etwas zum PRSP-Monitoring beitragen können. Aber Projekte können ihre Monitoring-Erfahrung nutzen, um auf höherer Ebene die sektoralen Monitoring-Systeme zu unterstützen.
- Geber sollten darauf achten, dass Verbesserungen in der Berichterstattung an die Bretton-Woods-Institutionen auch positive Auswirkungen auf die Berichterstattung für nationale Instanzen haben.
- Obgleich Geber ein Monitoring-System nicht durch teure neue Verfahren überfrachten sollten, sollte das Postulat der finanziellen Nachhaltigkeit nicht überbetont werden, solange die Geber einen erheblichen Beitrag zur Umsetzung der Armutsminderungsstrategie leisten. Kostenwirksamkeit und politische Verwendbarkeit sind die wichtigeren Kriterien.