

.. Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷则思变... Combattir la  
ekämpfen - Perspektiven verändern... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer les horizo  
onte... مكافحة الفقر - تغيير الأفق ... Armut bekämpfen - Perspektiven verändern... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Com  
Combattir la pobreza - Cambiar el horizonte... مكافحة الفقر - تغيير الأفق ... Armut bekämpfen - Perspektiven verändern... Redu  
Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷则思变... Combattir la pobreza - Cambiar el horizonte... مكافحة الفقر - تغيير الأفق ... Armut be  
- Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷则思变... Combattir la pobreza - Cambiar  
ektiven verändern... 战胜贫困 - 穷则思变... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷  
مكافحة الفقر ... Armut bekämpfen - Perspektiven verändern... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté  
pobreza - Cambiar el horizonte... Combattre la pauvreté - Changer les horizons Armut bekämpfen - Perspektiven verändern... Reducing Poverty  
es horizons... Combattir la pobreza - Cambiar el horizonte ... مكافحة الفقر - تغيير الأفق ... Armut bekämpfen  
zons... مكافحة الفقر - تغيير الأفق ... Armut bekämpfen ... 战胜贫困 - 穷则思变... Combattir la pobreza - Cambiar el horizonte...  
idern. Perspektiven verändern... 战胜贫困 - 穷则思变... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷则思变... Com  
Armut bekämpfen - Perspektiven verändern... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer  
r el horizonte... 战胜贫困 - 穷则思变... Combattir la pobreza - Cambiar el horizonte... مكافحة الفقر - تغيير الأفق ... Armut bekämpfen - Perspektiven veränd  
uvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷则思变... Combattir la pobreza - Cambiar el horizonte... مكافحة الفقر - تغيير الأفق ...  
Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷则思变... Combattir la pobreza - Cambiar el horizonte... مكافحة الفقر - تغيير الأفق ...  
ek ... 战胜贫困 - 穷则思变... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷则思变... Combattir la pobreza - Cambiar  
ob ... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷则思变... Combattir la pobreza - Cambiar  
es ... 战胜贫困 - 穷则思变... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷则思变... Combattir la pobreza - Cambiar  
zon: ... 战胜贫困 - 穷则思变... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷则思变... Combattir la pobreza - Cambiar  
idern. Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷则思变... Combattir la pobreza - Cambiar el horizonte... مكافحة الفقر - تغيير الأفق ...  
Armut 战胜贫困 - 穷则思变 ... مكافحة الفقر - تغيير الأفق ... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer  
r el horiz Combattre la pauvreté - Changer les horizons Perspektiven verändern... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer  
uvreté ... Combattir la pobreza - Cambiar el horizonte مكافحة الفقر - تغيير الأفق ... Armut bekämpfen - Perspektiven verändern... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer  
Armut bekämpfen - Perspektiven verändern... Combattir la pobreza - Cambiar el horizonte ... مكافحة الفقر - تغيير الأفق ... Armut bekämpfen - Perspektiven veränd  
- Shifting Horizons... Reducing Poverty - Shifting Horizons ... 战胜贫困 - 穷则思变... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷  
ektiven verändern... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷  
مكافحة الفقر ... Armut bekämpfen - Perspektiven verändern... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté  
pobreza - Cambiar el horizonte... مكافحة الفقر - تغيير الأفق ... Armut bekämpfen - Perspektiven verändern... Reducing Poverty  
es horizons... 战胜贫困 - 穷则思变... Combattir la pobreza - Cambiar el horizonte... مكافحة الفقر - تغيير الأفق ... Armut bekämpfen  
zons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷则思变... Combattir la pobreza - Cambiar el horizonte...  
idern... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷则思变... Com  
Armut bekämpfen - Perspektiven verändern... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer

# Landesweites Monitoring von Strategien nachhaltiger Armutsbekämpfung / PRSPs

## BAND 1: BERICHT



Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

im Auftrag des:



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

**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, Hans Gsaenger, Niña Boschmann, Christoph David Weinmann, Dieter Orłowski, Ulrich Leffler-Franke.

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 GTZ sei an dieser Stelle für die erhaltenen Anregungen und Unterstützung ebenfalls herzlich gedankt.

# Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	1
1. Einführung	12
<b>Teil A: Grundlagen</b>	<b>19</b>
2. Der politische Kontext von PRSPs	19
2.1 Vorläufer der PRSPs: PFPs ohne Armutsbezug	19
2.2 Erhöhter Druck bei den BWIs trotz Aufnahme des Themas der Armutsminderung	21
2.3 Wirtschaftsentwicklung und Armutsminderung durch Schuldenerlass	22
2.4 Weitere Veränderungen bei den BWIs	24
2.5 Einführung der PRSPs	26
2.6 Von Konditionalität zur strategischen Partnerschaft	29
2.7 Die Rolle von PRSP-Monitoring	30
3. Ansprüche an ein Monitoring-System für PRSPs	32
3.1 Die Funktion des PRSP-Monitoring	32
3.2 PRSP-Monitoring als politischer Prozess	36
3.3 Der institutionelle Aufbau eines Monitoring-Systems	38
3.4 Das methodische Grundgerüst	42
3.5 Objekte und Ebenen des Monitoring	49
4. Instrumente und Datenkategorien für das PRSP-Monitoring	51
4.1 Armutsmonitoring mittels Haushaltsbefragungen	51
4.2 Institutionelle Daten	55
4.3 Berichterstattung über öffentliche Ausgaben	57
4.4 Weitere qualitative Instrumente	60
<b>Teil B: Analysen und Beobachtungen aus fünf Ländern</b>	<b>62</b>
5. Kontext, Genesis und Inhalte der PRSPs	62
5.1 Länderkontext	62
5.2 Das PRSP im Verhältnis zu anderen Strategien	65
5.3 Inhaltliche Verbindlichkeit der PRSPs	66
5.4 Schwerpunkte der PRSPs	66
6. Untersuchungsbereiche und verwendete Instrumente	68
6.1 Armutsmonitoring	68

6.2	Sozialsektoren	70
6.3	Landwirtschafts- und Wirtschaftsförderung	71
6.4	Regierungsführung bzw. <i>governance</i>	73
6.5	Öffentliche Ausgaben und Finanzen	74
6.6	Besondere Instrumente zur Beseitigung der „ <i>missing middle</i> “	78
6.7	Zusammenfassende Beurteilung der Instrumentenbasis	79
7.	Aufbereitung, Verbreitung und Nutzung	81
7.1	Informationsbeschaffung	81
7.2	Zusammenfassung und Aufbereitung der Information	83
7.3	Verbreitung der Ergebnisse	84
7.4	Gesamteindruck	85
8.	Unterstützung des PRSP-Monitoring durch Geber	87
8.1	Förderung zentraler Institutionen und Reformen	88
8.2	Förderung durch Denkanstöße und innovative Ansätze	89
8.3	Modalitäten der Unterstützung	90
8.4	Aspekte der Nachhaltigkeit	92
<b>Teil C: Schlussfolgerungen</b>		<b>94</b>
9.	Erfahrungen und Lektionen aus den Ländern	94
9.1	Vielfältige divergierende Ansprüche	94
9.2	Stärken und Schwächen im Überblick	95
9.3	Identifizierte Stärken und gute Ansätze	96
9.4	Häufige Defizite und Schwächen	97
9.5	Besondere Risiken	98
9.6	Inhalte und Modalitäten der Geberunterstützung	101
10.	Der Nutzen des PRSP-Monitoring für die Geber	103
10.1	Ursachen der bislang geringen Beachtung	103
10.2	Potenzieller Nutzen	103
11.	Ausblick	108
11.1	Charakteristika eines wirksamen PRSP-Monitoring	108
11.2	Geberunterstützung	111
11.3	Empfehlungen	112
<b>Literaturhinweise</b>		<b>119</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 typischerwei-

se hinter verschlossenen Türen verhandelt und hatten meist keinen sichtbaren Armutsbezug. Außerdem wurde dem IWF vorgeworfen, er würde sehr ähnliche Maßnahmenpakete auf sehr unterschiedliche Situationen anwenden und Blaupausen aufdrücken, statt angepasste Lösungen zu entwerfen.

**Erfahrung mit  
Strukturanpas-  
sung schärft die  
Aufmerksamkeit  
für das Thema  
Armut**

Seit Mitte der 80er Jahre wurde die Diskussion über Armut und ihre Ursachen intensiver. Eine Studie von UNICEF (*Adjustment with a Human Face*), die Initiative zur sozialen Dimension der Strukturanpassung (*Social Dimension of Adjustment*) 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.

**HIPC-Initiative**

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.

**Partizipation in  
PRSP-Prozessen**

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 sein. 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.

**PRSPs hand-  
lungsleitend für  
nationale Regie-  
rungen und Geber**

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 grundsätzli-

cher 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.

**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.

Alle Länder außer Albanien haben *Participatory Poverty Assessments* durchgeführt. In drei der fünf Länder werden Gesundheits- und Demographieumfragen durchgeführt.

**Indikatorenlisten** 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.

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.

**Unbefriedigende Indikatoren zu wirtschaftsbezogenen Zielen** 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.

Besonders wenig aussagefähig sind die Indikatoren für den in mehreren Ländern stark betonten Aspekt der Korruptionsbekämpfung und guten Regierungsführung.

**Reformen im Bereich der öffentlichen Finanzen** 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.

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.

**Partizipatives Wirkungsmonitoring** 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.

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

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.

**Monitoring vor allem für Geber** 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. 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.

**Generell geringe innenpolitische Wirksamkeit**

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 Armutsminimierungsprogramm 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:

- |   |    |  |
|---|----|--|
| <b>Unbefriedigende interne Wirksamkeit</b>                    | 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 Regel. Im Vergleich dazu treten Schwächen auf der Instrumenten- und Datenebene in den Hintergrund.   |
| <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> | 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. |
|--|--|

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.

## 1. Einführung

### Vom PRSP zur Umsetzung

Immer mehr Strategien zur Armutsreduzierung kommen von der Planungs- in die Umsetzungsphase. Nachdem das grundlegende Konzept 1999 verabschiedet worden ist, haben inzwischen 39 Länder vollständige *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs) vorgelegt (Stand von Ende Mai 2004).<sup>1</sup> Eine Reihe von Ländern, darunter auch vier der fünf in dieser Untersuchung näher betrachteten Länder, haben bereits mit mindestens einem Fortschrittsbericht über die Umsetzung ihrer jeweiligen Armutsbekämpfungsstrategien berichtet. Es gibt also bereits Erfahrungen in der Umsetzung, und es sollte bereits Ergebnisse bezüglich der Beobachtung und Kontrolle der Wirksamkeit geben.

### Schuldenerlass und externe Finanzierung

PRSPs haben seit ihrer Einführung im Rahmen des erweiterten Schuldenerlasses eine zusätzliche Bedeutung dadurch erhalten, dass sie von vielen Gebern als Grundlage nicht nur für den Schuldenerlass, sondern auch für die Gewährung von weiteren konzessionären Krediten und Zuschüssen betrachtet werden. Vor allem deshalb haben auch solche Länder PRSPs vorgelegt, die keinen Anspruch auf erweiterten Schuldenerlass hatten.

### Negative Erfahrungen mit Projekten und Konditionalitäten ...

Damit haben PRSPs auch für die Geber eine zusätzliche, über den Schuldenerlass hinaus gehende Bedeutung erlangt. Im Lichte der desillusionierenden Erfahrungen mit *ex-ante* definierten und vereinbarten Konditionalitäten und angesichts der negativen Effekte von zu vielen wenig koordinierten Geberprojekten tendieren Geber nun dazu, finanzielle Beiträge zur Umsetzung von Armutsbekämpfungsstrategien in Form von Programmhilfe oder allgemeiner Budgethilfe zu leisten. Dabei kommt den PRSPs besondere Bedeutung zu: Sie sind jeweils das Schlüsseldokument, in dem eine Entwicklungsstrategie definiert wird, die von den Gebern dann mit getragen und mit finanziert wird.

### ... führt zu einer neuen Partnerschaft auf der Grundlage von PRSPs

PRSPs werden damit zur Grundlage einer Partnerschaft in einem Dreiecksverhältnis: Regierungen verpflichten sich gegenüber ihren nationalen Kontrollorganen und ihrer Bevölkerung zu einem definierten und mit der Bevölkerung in verschiedenster Weise abgestimmten Programm, und die Geber verpflichten sich, dieses Programm mit zu tragen und zu unterstützen und ihre Leistungen auf dieses Programm auszurichten.

Dem Konzept der partnerschaftlichen Beziehung kommt dabei besondere Bedeutung zu. Regierungsprogramme und damit auch PRSPs sind Bündel von Prinzipien und Aktionslinien, die erst im Verlauf der

---

<sup>1</sup> Weitere 16 Länder haben ein Interim-PRSP, jedoch noch kein Voll-PRSP vorgelegt. In neun dieser 16 Fälle stammt das I-PRSP aus den Jahren 2000 und 2001, ohne dass bisher ein volles PRSP folgte.

Umsetzung weiter spezifiziert werden. Zur prinzipiellen Bereitschaft, das Programm mit zu tragen und mit zu finanzieren, gehört deshalb ein intensiver Dialog, mit dem die Strategien im Laufe ihrer Umsetzung spezifiziert und ggf. auch korrigiert werden können.

### **Aufgaben des PRSP-Monitoring...**

Hier nun kommt dem Monitoring-System des PRSP eine wichtige Bedeutung zu. Denn sowohl die nationalen Interessensgruppen als auch die Gebergemeinschaft wollen sicherstellen, dass:

- a) der politische Wille, der in PRSPs zum Ausdruck kommt, fortbesteht und Regierungen tatsächlich die vereinbarte Strategie umsetzen und Programme entwickeln, die der Strategie entsprechen und mittelfristig zu einer Verringerung der Armut führen, und
- b) die Umsetzung der Programme dann so effizient erfolgt, dass Erfolge bei der Armutsminderung zu erwarten sind.

### **... für die jeweiligen Stakeholder**

PRSP-Monitoring soll diese Fragen beantworten, und zwar für alle drei Zielgruppen:

- die Bevölkerung, damit sie durch öffentliche Meinung und politischen Druck Regierungen motivieren, die eingeschlagene Richtung beizubehalten und das PRSP auch tatsächlich und wirksam umzusetzen;
- die Regierung, damit sie selbst den Erfolg ihrer Politik beurteilen und ggf. Korrekturen anbringen kann,
- die Geber, damit sie beurteilen können, ob die Grundlagen für die Partnerschaft weiterhin bestehen, und entscheiden können, auf welchen Gebieten der Dialog intensiviert und spezielle Unterstützung angeboten werden sollte.

Dabei sind diese drei Gruppen selbst differenziert zu betrachten. So umfasst zum Beispiel die Zivilgesellschaft sehr unterschiedliche Teilgruppen. Auch innerhalb der Gruppe „Regierung“ muss mindestens zwischen Fachministerien und Planungs- und Finanzministerien unterschieden werden.

### **Partizipation soll fortgeführt werden**

Monitoring-Systeme haben eine besondere Funktion bezüglich Transparenz und Rechenschaftspflicht von Regierungen gegenüber den nationalen Bevölkerungen. In der Phase der Erstellung von PRSPs haben in den meisten Ländern Konsultationen und Zusammenarbeit zwischen Regierung und zivilgesellschaftlichen Organisationen eine neue, bessere Qualität erhalten. Um diese Dynamik zu erhalten und auszubauen, ist es erforderlich, dass der gesellschaftliche Dialog nicht mit der Abgabe des PRSPs abbricht, sondern in eine kritische Begleitung der Durchführung übergeht. Form und Intensität spielen eine besondere Rolle, wenn Partizipationsmüdigkeit oder permanente Überforderung von zivilgesellschaftlichen Akteuren vermieden werden sollen.

Um festzustellen, inwieweit die Systeme für das Monitoring der Umsetzung von PRSPs und die Verwertung der Ergebnisse im politischen Prozess den theoretischen Anforderungen entsprechen, hat das Referat für Armutsbekämpfung und soziale Entwicklung (Referat 310) des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) die vorliegende Studie initiiert. Im Auftrag des BMZ hat die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH im Rahmen des Überregionalen Sektorvorhaben Armutsbekämpfung die GFA Management GmbH damit beauftragt, die Studie durchzuführen. Leitfragen dieser Studie sind:

- Welche sind die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für ein effektives Monitoring-System?
- Wie setzt sich ein effektives PRSP-Monitoring-System zusammen?
- Wie haben die untersuchten Länder ihre Monitoring-Ergebnisse genutzt?
- Welche der untersuchten Monitoring-Ansätze erscheinen besonders förderungswürdig?

Für die Zielgruppen ist insbesondere von Interesse:

- Inwieweit verbessern existierende Monitoring-Systeme die Chancen, dass die öffentliche Diskussion die Politik beeinflusst und Regierungen dazu drängt, die deklarierte Armutspolitik auch effektiv umzusetzen?
- Erlauben die Ergebnisse der Systeme den Gebern, den Fortbestand der Grundlage für eine Partnerschaft zur Bekämpfung von Armut und Erreichung der Internationalen Entwicklungsziele in Form der *Millennium Development Goals* zu überprüfen und Ansatzpunkte für einen konstruktiven Politikdialog zu identifizieren?
- Sind die Systeme geeignet, Schwachstellen bei der Umsetzung zu identifizieren, damit Regierungen ihre Politiken und konkreten Maßnahmen angesichts der Erfolge und Misserfolge korrigieren können und tatsächlich auch korrigieren?

### Modalitäten der Geberunterstützung beim PRSP

...

Nicht nur die Anforderung von Seiten der Geber, sondern auch ihre technische Unterstützung der Prozesse hat wesentlich dazu beigetragen, dass Armutsbekämpfungsstrategien entstanden sind und durch die damit verbundene Partizipation und Konsultation der Dialog zwischen Regierungen und gesellschaftlichen Kräften intensiviert wurde. Bei der Unterstützung von PRSP-Prozessen standen Geber allerdings vor einem Dilemma: Ohne Unterstützung wären viele PRSPs wahrscheinlich so „schwammig“ gewesen, dass sie nicht als seriöse Grundlage einer Partnerschaft betrachtet werden können, und die Einbeziehung der Armen und sonstigen *Stakeholder* wäre minimalis-

tisch abgehakt worden. Wenn Geber andererseits zu sehr auf Qualität und politischer Verbindlichkeit insistiert hätten und die Länder zu intensiv dabei unterstützt hätten, den Qualitätsansprüchen der Gebergemeinschaft zu genügen, hätten sie in vielen Fällen zwar hervorragende Papiere bekommen, aber es wären wieder einmal Papiere für die Geber gewesen, die nicht den politischen Willen der Regierungen und Gesellschaften repräsentiert hätten. Geber mussten die richtige Balance finden.

### ... und beim Monitoring

Eine vergleichbare Herausforderung stellt sich in Bezug auf Monitoring-Systeme. Natürlich müssen die statistischen Informationen, die generiert werden, verlässlich und die Berichte aussagefähig sein. Trotzdem sollten Monitoring-Systeme vor allem der politischen Kontrolle von Regierungen durch die Gesellschaft und der kritischen Selbstevaluierung und erst dann den Erfordernissen der Geber dienen. Ebenso wie bei den PRSPs kommt es auch hier mehr auf den Prozess und den Dialog an als auf die Qualität der dabei entstehenden Zahlen und Analysen.

### Adäquate Rolle der Geber

Der zweite Fragenkomplex, der in der vorliegenden Studie zu behandeln ist, betrifft daher die Rolle der Geber bei der Unterstützung des Monitoring-Systems. Die Leitfragen sind:

- Welche Ansätze sind erfolgreich in dem Sinne, dass sie sowohl die Qualität der Berichterstattung als auch deren politische Wirksamkeit unterstützt haben?
- Finden sich besonders interessante Instrumente, die dem politischen Anspruch in besonderem Maße Rechnung tragen?
- In welchen Bereichen sind besondere Defizite festzustellen, die mit Hilfe der Geber beseitigt werden können?

Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich beim PRSP-Monitoring um Systeme handelt, die insgesamt nur so gut sein können wie ihre schwächsten Elemente. Ziel der Intervention muss es daher sein, die Funktionalität der Monitoring-Systeme in ihrer Gesamtheit herzustellen und nicht der Versuchung zu erliegen, einzelne Elemente zu perfektionieren.

### Fünf Länderstudien

Im Rahmen der Durchführung dieser Studie wurden fünf Länder besucht, die vom Auftraggeber ausgewählt und den Gutachtern vorgegeben worden waren. Die Länder waren dabei sehr unterschiedlich und gehörten nur teilweise der Gruppe der Entwicklungsländer an, die typischerweise in Diskussionen als Beispiele für PRSP-Länder angeführt werden.

**Burkina Faso** war eines der ersten Länder, die PRSPs vorgelegt haben, und ist zudem ein besonders armes Land mit hohen Geberzuflüssen und erheblichen Auslandsschulden. Es hat im Jahr 2002 den *Completion Point* der erweiterten HIPC-Initiative erreicht.

**Nicaragua** wird ebenfalls häufig zitiert, erhält ebenfalls viele Gebermittel und hat auch ein Schuldenproblem. Allerdings ist dort ein deutlich höherer Organisationsgrad der Zivilgesellschaft zu verzeichnen, und Nicaragua ist längst nicht so arm wie Burkina Faso. Das *Completion-Point*-Dokument wurde im Januar 2004 erstellt.

**Kenia** hat dagegen kein ausgeprägtes Schuldenproblem und erhält nur in geringem Umfang externe Finanzmittel, weil bis Ende 2002 die meisten Geber wegen unerträglicher Korruption und geringem Respekt für Menschenrechte unter der Moi-Regierung die offizielle Zusammenarbeit stark eingeschränkt oder sogar eingestellt hatten. Um die Beziehungen zu den Gebern zu verbessern, hat die Moi-Regierung ein PRSP erstellt, das trotz der politischen Verhältnisse als überdurchschnittlich partizipativ eingestuft wird. Anfang 2003 übernahm eine neue Regierung das Ruder, schrieb das PRSP um und erweiterte den Rahmen. Es gibt allerdings bis jetzt kein verabschiedetes und der Weltbank und dem IWF vorgelegtes PRSP und demzufolge auch kein abgestimmtes Monitoring-System.<sup>2</sup> Trotzdem ist Kenia ein interessanter Fall, weil dort mehrere gute Ansätze für Elemente, die Teil des im Entstehen begriffenen Monitoring-Systems sein werden, vorzufinden sind.

Auch **Vietnam** ist kein HIPC-Land, hat aber ein abgestimmtes PRSP und ein ausführliches Monitoring-System. Hier unterscheidet sich allerdings der kulturelle Hintergrund erheblich von den übrigen Ländern, weil es eine lange Tradition für Statistik und Politik-Monitoring gibt. Formen und Intensität der öffentlichen Diskussion über Regierungspolitik in Vietnam sind nicht mit denen in anderen Ländern vergleichbar. Vietnam hat wahrscheinlich das PRSP, das am meisten von der Regierung selbst getragen wird und wo die Bedingungen der Geber die geringste Rolle spielen.

Und schließlich **Albanien**, ebenfalls kein HIPC-Land: Das PRSP in Albanien ist nur eine von mehreren Politik-Agenden. Die zur Zeit wichtigste Agenda ist zweifellos die Assoziierung an die Europäische Union mit der Aussicht auf späteren Beitritt. Armutsminderung tritt dabei als Thema in den Hintergrund. Das politische System in Albanien hat auch seine Besonderheiten, die zunächst das Potenzial dafür einschränken, dass öffentliche Meinung Politik beeinflussen könnte.

**Gliederung: Hintergründe ...**

Der nachfolgende Hauptbericht dieses Gutachtens ist wie folgt gegliedert: Zunächst werden im Teil A die Hintergründe aufgearbeitet. In Kapitel 2 geht es um die Genesis und den sich daraus ergebenden Stellenwert von Armutsbekämpfungsstrategien als neue Basis für die Zusammenarbeit zwischen Regierungen der Empfängerländer und der Gebergemeinschaft auf transparenter partnerschaftlicher Basis. Kapitel 3 gibt einen Überblick über die sehr umfangreiche Literatur,

---

<sup>2</sup> Dies war der Stand bei dem ursprünglichen Redaktionsschluss dieser Studie. Im Mai 2004 hat Kenia ein vollständiges PRSP abgegeben, das auch von den Boards von IWF und Weltbank akzeptiert worden ist.

die sich mit den Ansprüchen befasst, die sich daraus für ein Monitoring-System ergeben, und viele Hinweise auf Schwierigkeiten und Widersprüche gibt, denen teilweise später in den Länderstudien nachgegangen wird.

Kapitel 4 in Teil A beschreibt den methodischen „Werkzeugkasten“ und fasst zusammen, was die häufig genutzten Methoden leisten können.

### Länder

Anschließend, im Teil B des Gutachtens, werden die Erfahrungen in den fünf Ländern dargestellt und analysiert. Kapitel 5 gibt einen Überblick über den politischen und sozialen Kontext der PRSPs der fünf Länder, der in hohem Maß die Ausgestaltung des Monitoring-Systems bestimmt. Kapitel 6 stellt die beobachteten Gegenstände des Monitoring dar und erläutert, wie jeweils die Erfolge beobachtet und gemessen werden.

Kapitel 7 stellt den organisatorischen und institutionellen Rahmen dar und erläutert insbesondere, wie die Vernetzung der verschiedenen Lieferanten von Informationen und die Weiterleitung der Ergebnisse des Monitoring an die potenziellen Nutzer von statten geht.

Wie Geber die Systeme zum Monitoring der Erfolge bei der Umsetzung der Armutsbekämpfungspolitiken in den fünf Ländern unterstützen, ist Gegenstand von Kapitel 8.

### Schlussfolgerungen

Im abschließenden Teil C werden dann die wesentlichen Schlussfolgerungen gezogen in Bezug auf zwei Fragen:

- a) Welche Stärken und Schwächen wurden festgestellt, und wie können Geber durch gezielte Interventionen das Monitoring-System verbessern helfen? (Kapitel 9)
- b) In welchen Bereichen liefern die Ergebnisse des PRSP-Monitoring wichtige Hinweise für die Gestaltung von Unterstützungsmaßnahmen der Geber auf der Ebene der Konzipierung von Länderprogrammen? (Kapitel 10)

Das abschließende Kapitel 11 gibt einen Ausblick. Ursprünglich sollten darin Hinweise auf „Best Practices“ gegeben werden. Da aber die Systeme in den untersuchten fünf Ländern noch weitgehend im Aufbau und nur eingeschränkt funktionsfähig sind, ist daraus eine tentative Zusammenstellung von Hinweisen geworden, die beim Design und bei der Geberunterstützung berücksichtigt werden sollten. Hinweise für mögliche weiterführende Arbeiten sind am Ende gegeben.

### Länderstudien

Die Länderstudien sind in einem zweiten Band zusammengefasst. Sie stellen Hintergrundmaterial für den Hauptbericht dar und sind insofern nicht so geschrieben, dass sie für sich allein gelesen werden sollten. Aber für denjenigen, der die Einleitung gelesen hat, sind sie als guter Einstieg am konkreten, vielleicht bekannten Beispiel geeignet.

Der Bericht kommt zu folgenden wesentlichen Schlussfolgerungen:

### Wesentliche Ergebnisse

1. In allen fünf Ländern sind die Monitoring-Systeme **noch im Aufbau**.
2. Entgegen der ursprünglichen Absicht, dass Monitoring-Systeme primär Informationen für nationale Zwecke und Adressaten liefern und die von Gebern benötigten Informationen quasi nebenbei anfallen, werden die Monitoring-Berichte vor allem für Geber erarbeitet und spielen in der innenpolitischen Diskussion eine geringe Rolle.
3. Die **Bedeutung der Monitoring-Systeme für den politischen Prozess** ist bislang noch zu wenig entwickelt. Die Systeme generieren zu viele unspezifische Informationen, als dass die Ergebnisse von Medien und anderen Diskussionsforen wirksam aufgegriffen werden könnten.
4. **Indikatoren** insbesondere in den Bereichen, wo strukturelle Veränderungen notwendig sind, überzeugen wenig.
5. Die Defizite sind vor allem in den entscheidenden Bereichen der **zusammenfassenden Analyse und der Rückkopplung** in den politischen Prozess und in politische Entscheidungen zu finden. Die reine Instrumentenebene ist hingegen relativ am besten abgedeckt.
6. Sowohl die Ausgestaltung als auch die Wirksamkeit der Systeme hängen stärker von **länderspezifischen Faktoren** ab, als es die Gutachter anfangs erwartet hatten.
7. Die Geber sind vor allem gefordert, die Aufbereitung und die politische Verwertung der Monitoring-Ergebnisse zu unterstützen. Gute Ansätze dafür sind in der Praxis zu finden.
8. Da PRSPs häufig nur vage Richtungen für geplante armutsreduzierende Maßnahmen beschreiben, ist es unbedingt erforderlich, **parallel zur Entwicklung von Monitoring-Systemen auch die Ziele eines PRSP spezifischer** und damit auch verbindlicher zu definieren, weil ein Monitoring-System konkrete Zieldefinitionen benötigt, um wirksam sein zu können.

## TEIL A: GRUNDLAGEN

### 2. Der politische Kontext von PRSPs

Der politische Kontext, in dem das Konzept der Armutsminderungsstrategiepapiere (PRSPs) entstanden ist und in dem die aktuellen PRSPs ausformuliert werden, ist nicht aus Gründen der Vollständigkeit dieser Abhandlung von Interesse, sondern weil sich die Interessen der verschiedenen Teilnehmer an den PRSP-Prozessen nur in diesem Kontext verstehen lassen. Das Interesse der verschiedenen Akteure wirkt sich zwangsläufig auf deren jeweilige Einstellung zum Monitoring der PRSPs aus. Wird die Entwicklung des Themas der Armutsminderung bei den Bretton-Woods-Institutionen (BWIs), die bei einem PRSP die Hauptpartner der nationalen Regierungen auf der Geberseite sind, nachgezeichnet, so muss der Bogen über knapp zwei Jahrzehnte gespannt werden, um die aktuelle Rolle von PRSPs zu verstehen.

#### 2.1 Vorläufer der PRSPs: PFPs ohne Armutsbezug

Verschlossene  
Türen, IWF-  
Programme als  
Staatsgeheimnis

In den 80er Jahren drehten sich die Verhandlungen der BWIs mit Regierungen stark verschuldeter Volkswirtschaften um Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme (SAPs). Die Beistandsprogramme des IWF waren die Grundvoraussetzung für Strukturanpassungskredite seitens der Weltbank und vor allem für Umschuldungen im Pariser Club.

Die bis hin zu wirtschaftspolitischen Einzelmaßnahmen gehenden Bedingungen wurden detailliert in *Policy Framework Papers* (PFPs) (auf deutsch vielleicht mit Politik-Matrix zu übersetzen) festgelegt, die zwar überwiegend von Mitarbeitern der BWIs ausformuliert wurden, aber zumeist der Sprachregelung nach der Regierung des Nehmerlands zugesprochen wurden. In welchem Ausmaß ein tatsächlicher Dialog bzw. eine Verhandlung über die einzelnen Reformen stattfand, lag an der Verhandlungsmacht des Nehmerlands sowie in der Praxis oft auch an der geopolitischen Rolle, die das Land im Ost-West-Konflikt spielte. Die PFP waren üblicherweise der Öffentlichkeit nicht zugänglich, da sie vielerlei politischen Zündstoff enthielten und bestimmte wirtschaftspolitische Maßnahmen (z.B. währungspolitische) nicht vorab bekannt gemacht werden sollten, da sie spekulative Effekte hätten auslösen können. Eine Partizipation beim Entwurf der Reformprozesse fand bestenfalls seitens der Regierung statt. Auch innerhalb der Verwaltungen waren in der Regel nur ganz wenige Personen involviert und informiert.

<b>PFP auch zur Abstimmung in Washington</b>	<p>Der Sinn der PFP, die zahlreiche Einzelmaßnahmen festhielten, bestand allerdings nicht allein in der Abzeichnung der Reformen durch das Empfängerland, sondern insbesondere auch in einer Koordinierung der Handlungen von IWF und Weltbank untereinander auf der Länderebene. Die Praxis sah jedoch anders aus, da die Weltbank sich im operationalen Geschäft nicht am PFP orientierte, sondern an ihrer jeweiligen Country Assistance Strategy (CAS). So entstand in den 90er Jahren die Frage, in welcher Form eine wirksame Kopplung zwischen Schuldenerlass und Kreditvergabe bei den BWIs hergestellt werden kann.</p>
<b>Soziale Aspekte ausgeblendet</b>	<p>Die BWIs gerieten allerdings zunächst in die Kritik,<sup>3</sup> weil die in den PFP vorgesehenen Maßnahmen zumeist absehbare Armutswirkungen ausblendeten bzw. in Kauf nahmen, da sie andere wirtschaftspolitische Strategien, die dem so genannten Washingtoner Konsens nicht entsprachen, gar nicht erst in Erwägung zogen und weil sie der politischen Realität der jeweiligen Länder bei der Umsetzung von Maßnahmen oft nicht gerecht wurden. Dieser Konsens umfasste Stabilität der volkswirtschaftlichen Aggregate, die Etablierung einer Marktwirtschaft sowie die weitgehende Öffnung der Volkswirtschaft und schloss folgende explizite Standard-Reformempfehlungen ein:</p>
<b>Standardrezeptur</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Haushaltsdisziplin zur Verringerung der Neuverschuldung sowie Neuordnung der öffentlichen Ausgabenprioritäten, insbesondere zwecks Abbau von Subventionen;</li><li>• Steuerreform zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und Verringerung der Steuersätze;</li><li>• Freigabe von Zinssätzen und Wechselkursen;</li><li>• Handelsliberalisierung und Öffnung für ausländische Direktinvestitionen;</li><li>• Rückzug des Staates: Privatisierung und Deregulierung von Märkten, Stärkung von privaten Eigentumsrechten.</li></ul>
<b>... mit Anpassungen</b>	<p>Soweit die Maßnahmen in der praktischen Umsetzung scheiterten, waren die BWIs bereit zu akzeptieren, dass ihre Reformempfehlungen aus <u>politischen</u> Gründen im jeweiligen Land nicht vollständig umsetzbar waren, nicht aber, die wirtschaftspolitische Rezeptur selbst zu hinterfragen. Zur Erhaltung der politischen Stabilität als Grundbedingung für wirtschaftliche Reformen wurden daher von Fall zu Fall Abstriche und Zugeständnisse gemacht.</p>
<b>Das menschliche Gesicht der Strukturanpassung</b>	<p>Der Mitte der 80er Jahre von UNICEF in Auftrag gegebene Bericht <i>Adjustment with a Human Face</i>, der nachwies, dass Strukturanpassung mit merklichen Verschlechterungen der Lebensbedingungen verbunden war und andererseits wirtschaftspolitische Alternativen aufzeigte, leitete einen Reorientierungsprozess des Politikansatzes</p>

---

<sup>3</sup> Insbesondere UNCTAD, UNDP, und die Wirtschaftskommissionen für Lateinamerika und Afrika gaben ihre Bedenken frühzeitig kund.

der Weltbank ein. Vor dem Hintergrund weitgehend negativer Wachstumsraten in den Empfängerländern (trotz Befolgung der PFP) kamen IWF und Weltbank nicht mehr umhin, sich den Armutswirkungen der Strukturanpassung zu stellen. Sie nahmen sich daher den sozialen Dimensionen der Strukturanpassung (*Social Dimensions of Adjustment*, SDA) an. Mittels Sozialfonds und ähnlichen Instrumenten wurde insbesondere seitens der Weltbank versucht, an der sozialen Seite, und oft an den Regierungen bzw. den staatlichen Einrichtungen der Empfängerländer vorbei, armutswirksam nachzubessern.

## 2.2 Erhöhter Druck bei den BWIs trotz Aufnahme des Themas der Armutsminderung

Der Weltentwicklungsbericht 1990, der feststellte, dass die Lebensstandards der lateinamerikanischen Länder auf das Niveau der 70er und der afrikanischen Länder auf das der 60er zurückgefallen war und dass für die Armen der Welt die 80er Jahre eine Katastrophe waren, widmete sich vertieft dem Thema Armut.<sup>4</sup> Der von der Weltbank vorgeschlagene Weg aus der Armut bestand nunmehr in einer Kombination aus

- einem durch Marktanreize, Infrastrukturmaßnahmen, Institutionen und technologische Innovationen angekurbelten effizienten arbeitsintensiven Wachstum sowie
- einer angemessenen Versorgung mit sozialen Dienstleistungen, einschließlich Primarschulbildung, Basis-Gesundheitsdiensten und Familienplanung.

### Armutsstudien

Auf der Grundlage eines ersten Armutspolitikpapiers von 1991 unterstützt die Weltbank nunmehr Armutstudien (Poverty Assessments, PA) in der überwiegenden Zahl der Empfängerländer. Mit der Fertigstellung eines Handbuchs zur Armutsminderung, dem die Leitlinie vorangestellt ist, dass die Messlatte, anhand derer die Leistung der Weltbank als entwicklungspolitische Organisation zu beurteilen ist, die Erfolge bei der nachhaltigen Armutsminderung sind, verankerte die Weltbank im ersten Halbjahr 1992 das Thema systematischer in der eigenen Organisation. Ein interner Evaluierungsbericht (der sog. Wappenhans-Bericht), führte Ende 1992 zu einer Reorientierung der Projektpolitik seitens der Weltbank. Empfehlungen, die Projekte nicht mehr isoliert, sondern im Kontext der anderen Aktivitäten im Empfängerland zu betrachten, wurden aufgenommen. Ferner sprach sich die Weltbank dafür aus, nunmehr vermehrt auf Qualität und Wirtschaftlichkeit von Neuprojekten zu achten und sicherstellen, dass die Projekte mit dem Bedarf und den Fähigkeiten der Zielgrup-

---

<sup>4</sup> Armut war bereits ein großes Thema des Weltentwicklungsberichts von 1980 gewesen.

pen konsistent sind. Sie bemühte sich zudem, lokale Organisationen und Nicht-Regierungsorganisationen zur Beteiligung zu ermutigen.

**Weltsozialgipfel  
1995**

Der Kopenhagener Weltsozialgipfel von 1995, bei dem 117 Regierun-  
gsschefs ihre Regierungen auf Armutsbeseitigung verpflichteten,  
rückt die Armutsminderung nochmals stärker in den Mittelpunkt der  
Entwicklungspolitik.

Die Verpflichtungen, die die Teilnehmer eingehen, umfassen insbe-  
sondere:

- die Förderung des Ziels der Vollbeschäftigung als grundlegende  
Priorität der Wirtschafts- und Sozialpolitik,
- die Beschleunigung der wirtschaftlichen und sozialen Entwick-  
lung der am wenigsten entwickelten Länder,
- die Einbeziehung von Zielen der sozialen Entwicklung bei der  
Vereinbarung von Strukturanpassungsprogrammen,
- die Erhöhung der bzw. eine erhöhte Effizienz bei den für die so-  
ziale Entwicklung aufgewendeten Mitteln.

**Millennium Deve-  
lopment Goals**

Neben den Ergebnissen weiterer Konferenzen fließen auch diese in  
eine im folgenden Jahr vom Ausschuss für Entwicklungszusammen-  
arbeit (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und  
Entwicklung (OECD) formulierte operationalisierbare Liste von Zielen  
ein. Sie werden in der Folge schnell von zahlreichen Gebern über-  
nommen und befürwortet und schließlich auf der Nachfolgekonferenz  
des Weltsozialgipfels in Genf im Juni 2000 bestätigt. Auf dem Millen-  
niumsgipfel der Vereinten Nationen im September 2000 wurden sie  
noch erweitert und als Teil der Millenniumserklärung von 189 Staaten  
verabschiedet. Inzwischen bilden sie einen anerkannten Referenz-  
rahmen für die Messung von Entwicklungserfolgen.

## 2.3 **Wirtschaftsentwicklung und Armutsminderung durch Schuldenerlass**

**HIPC-Initiative**

Zum Ende des Jahres 1996 wird die Initiative für die stark verschulde-  
ten armen Länder (*Heavily Indebted Poor Countries*, HIPC I) auf der  
Jahrestagung von IWF und Weltbank ins Leben gerufen, in der die  
verschiedenen Gläubiger (multilaterale Finanzinstitutionen, Pariser  
Club, weitere öffentliche bilaterale) in einer koordinierten Strategie  
zusammengeführt sind. Ziel ist, durch eine koordinierte und konditio-  
nierte Schuldenerleichterung eine langfristig tragfähige Verschul-  
dungssituation mit nachhaltig verminderter Schuldenlast herzustellen.

**Ziel: tragfähiges  
Niveau für Schul-  
dendienst**

Eine übermäßige Verschuldung wird vermutet, wenn bestimmte poli-  
tisch definierte Tragfähigkeitsschwellen überschritten werden und  
wenn die Ergebnisse einer auf den jeweiligen Einzelfall bezogenen  
Schuldentragfähigkeitsanalyse (*Debt Sustainability Analysis*), die von  
den BWIs zusammen mit der Regierung des Schuldnerlands durchge-

führt wird, dies bestätigt. Die Tragfähigkeitsschwellen bilden Zielwerte für eine tragfähige Schuldenlast.

**HIPC-Prozedere**

Zunächst wird die Entscheidung über die Zugangsberechtigung zum HIPC-Entschuldungsprogramm getroffen. Aufgrund des Nachweises einer mindestens dreijährigen programmgemäßen Durchführung von mit dem IWF vereinbarten Programmen wird zum Entscheidungszeitpunkt (*decision point*) die Tragfähigkeit der Verschuldung geprüft.

Anschließend muss eine zweite Phase mit guten Leistungen der Wirtschaftspolitik und Respektierung des jeweiligen IWF-Programms folgen, bevor spätestens drei Jahre nach dem Entscheidungszeitpunkt der Schuldenerlass zum Abschlusszeitpunkt (*completion point*) endgültig wird. Der Betrag der Schuldenreduktion soll allerdings schon im Entscheidungszeitpunkt festgelegt werden, um größere Sicherheit über die zukünftige Belastungsverminderung zu geben.

Der Abschlusszeitpunkt wird als schwebend (*floating*) bezeichnet, weil er an die Umsetzung von Politikschritten gekoppelt ist, die beim Entscheidungszeitpunkt vereinbart werden.

**Indirekter Armutsbezug**

In dieser ersten Entschuldungsinitiative ist die Verkopplung zwischen Schuldenerlass und Armutsbekämpfung zunächst noch wenig ausgeprägt. Maßnahmen zur Armutsbekämpfung, insbesondere die Steigerung von Budgetzuweisungen an Sozialsektoren, sind zwar häufig in den IWF-Programmen enthalten und gehen insofern indirekt als Konditionalität auch für den Schuldenerlass ein. Aber der Schuldenerlass nach HIPC I hatte vor allem das Ziel, den Schuldendienst auf dem bisherigen, leistbaren Niveau festzuschreiben, indem darüber hinaus gehende Schulden annulliert wurden. Letztlich wurde der Schuldendienst nicht gesenkt, sondern nur die Notwendigkeit für fortwährende Umschuldungen beseitigt. Da keine Mittel frei wurden, stellte sich auch nicht die Frage, wie sie verwendet werden und ob sie zur Armutsbekämpfung eingesetzt werden.

**Erfahrungen Ugandas**

Uganda ist im April 1997 das erste Land, das im Rahmen der HIPC-I-Initiative bedient wird. Die Erfahrung in Uganda ist auch deswegen maßgeblich, weil sie die späteren PRSPs vorzeichnet.<sup>5</sup>

Im Mittelpunkt steht in Uganda der Aktionsplan zur Armutsbeseitigung (Poverty Eradication Action Plan, PEAP) von 1997. Dieser Plan wurde durch zwei entscheidende Ereignisse Mitte der 90er Jahre beeinflusst. Zum einen wurde das Thema Armut als zentrale Herausforderung durch die Regierung erkannt, und andererseits wurde durch das eindringliche Nachhaken der Konsultativkonferenz Druck im Hinblick auf Umsetzung ausgeübt. Die politische Diskussion wurde in Uganda

---

<sup>5</sup> Nicht unwesentlich für die positive Signalwirkung ist der Erfolg Ugandas bei der Armutsreduzierung (von 56 % auf 44 % zwischen 1992 und 1997). Die Reduzierung erfolgte bereits vor der Begünstigung im Rahmen von HIPC.

ferner durch den Kontrast der Empfehlungen der Weltbank, die neben den üblichen wirtschaftspolitischen Empfehlungen zur Armut lediglich eine Fokussierung auf Basisgesundheit und Primarbildung vorsahen, mit denen der Regierung sowie der anderen multilateralen und bilateralen Geber geprägt.

Gleichzeitig wurden im Jahr 1996 durch die Regierung Ugandas Richtlinien für das öffentliche Ausgabenmanagement (Public Expenditure Management, PEM) entwickelt, die den aktuellen internationalen Konzepten entsprechen. Insbesondere wurde eine Ergebnisorientierung, gestützt durch eine mittelfristige Finanzplanung (Medium Term Expenditure Framework, MTEF), befürwortet und von einer speziellen Zweckbindung von einzelnen Gebermitteln weitgehend abgesehen. Unter Nutzung des Instruments des Public Expenditure Review (PER) der Weltbank wurden ferner Sektorrahmenbudget-Papiere (Sectoral budget framework papers) entwickelt, auf deren Grundlage die Kosten des PEAP geschätzt wurden. Die Verbindung zwischen Haushalt und PEAP wurde formalisiert. Über die Ausgaben wurde quartalsweise Bericht erstattet.

NRO wurden seitens der Regierung eingeladen, sich am Monitoring des Prozesses zu beteiligen. Die Zusammenarbeit wurde durch die Bereitwilligkeit der NRO, allen voran Oxfam, die Regierung bei der Umsetzung der ersten partizipativen Armutsstudien (*Participatory Poverty Assessments* - PPA) in Zusammenarbeit mit weiteren NRO zu unterstützen, auf eine neue Grundlage gestellt.

## 2.4 Weitere Veränderungen bei den BWIs

Ebenfalls im Jahr 1997 wird seitens der Weltbank die Structural Adjustment Participatory Review Initiative (SAPRI, später SAPRIN) initiiert, bei der zum ersten Mal in institutionalisierter Form umfassend mit Nicht-Regierungsorganisationen kommuniziert wird. Darüber hinaus findet erstmals eine unabhängige externe Evaluierung der Erfolge von Strukturanpassungsprogrammen statt, um die internen Evaluierungen der Bretton-Woods-Institutionen zu ergänzen.

Modalitäten der EZ werden hinterfragt

Fragen, die ab Mitte der 80er Jahre breit diskutiert wurden und ab Mitte der 90er Jahre bei den BWIs Wirkung zeigten, sind, wie vermieden werden kann,

- dass die Förderung zu Projektinseln anstelle landesweiter oder regionaler Entwicklung führt,
- dass Projekte nach Auslaufen der Geberfinanzierung scheitern (Nachhaltigkeit des Ressourceneinsatzes),
- dass Parallelstrukturen durch die Personalanforderungen der Entwicklungszusammenarbeit entstehen, die bestehende Strukturen im Empfängerland aushöhlen,

- dass sich die Zusammenarbeit grundsätzlich stärker an den Prioritäten der Geber als an den Prioritäten des Empfängerlands orientiert,
- dass Ineffizienzen durch spezielle Vergabebedingungen (einschließlich Lieferbindungen) einzelner Geber entstehen,
- dass im Empfängerland durch die verschiedenen Anforderungen an die Berichterstattung, Verwaltung und Rechnungslegung seitens einer Vielzahl von Gebern hohe Transaktionskosten bei der Abwicklung der Zusammenarbeit entstehen.

**Auch Projekte schützen nicht vor Korruption**

Darüber hinaus wurde nachgewiesen, dass der Mittelzufluss von Geberseite in vielen Fällen durch das Empfängerland keine verlässliche Plangröße darstellt, sondern stark schwankt. Die Durchführung der Projekte unter direkter Kontrolle der Geber hielten die unabhängigen Gutachter, entgegen der Vermutung, außerdem keineswegs frei von Korruption.

**Fungibilität erfordert die Gesamtsicht und Harmonisierung von Prioritäten**

Schließlich wurde auch dem Phänomen der so genannten Fungibilität mehr Beachtung geschenkt.<sup>6</sup> Die Erkenntnis lautet, dass es in aller Regel nicht gelingt, die Prioritäten einer Regierung dadurch auszuhebeln, dass ein Geber bestimmt, in welchen Bereich seine Gelder fließen sollen. Da immer dann, wenn Gebermittel in einen auch von der Regierung für notwendig erachteten Bereich fließen, Haushaltsmittel des Empfängerlandes frei werden, können diese entsprechend den Prioritäten der Regierung eingesetzt und somit die von der Regierung gewünschte Struktur der Ausgaben wieder hergestellt werden. Eine isolierte Betrachtung der Gebergelder ist nicht sinnvoll, weil sie nichts über die letztendliche Wirkung der Entwicklungsgelder besagt.

In der Konsequenz müssen die Ausgabenprioritäten zwischen Gebern und Regierung des Empfängerlandes daher so weit abgestimmt werden, dass sie im Wesentlichen von beiden Seiten mitgetragen werden können.

**Übergang zu Programm- und Budgethilfe wird eingeleitet**

Dementsprechend entstehen Vorschläge, stärker über den Haushalt der Empfängerländer zu arbeiten und über Sektorprogramme und sektorübergreifende Ansätze die Allokation der Mittel zu verbessern. Zudem hat die Weltbank weitere Veränderungen ihrer entwicklungsstrategischen Vision angesichts der Lehren der 90er Jahre vorgenommen. Insbesondere wurde anerkannt,

---

<sup>6</sup> Ein Beispiel mag dies erläutern. Wenn Geber Medikamente liefern, die das Empfängerland andernfalls in erheblichem Umfang selbst hätte einkaufen müssen, werden Mittel des Empfängerlandes frei, die z.B. in repräsentative oder Militärausgaben geleitet werden können. Obwohl keine Gebermittel veruntreut oder zweckwidrig verwandt worden sind, haben sie letztlich die Steigerung der repräsentativen oder Militärausgaben ermöglicht.

- dass der Washingtoner Konsens mit der Empfehlung zur Liberalisierung der Wirtschaft zu kurz greift und nicht hinreichend für die Etablierung einer funktionsfähigen Marktwirtschaft ist;
- dass eine Reihe von wirtschaftlich erfolgreichen Entwicklungswegen in Ostasien gar nicht am Washingtoner Konsens orientiert waren;
- dass die Finanzkrise Asiens Ende der 90er Jahre in nicht geringem Ausmaß der Liberalisierung von Kapitalmärkten zuzuschreiben war, die gerade Kernbestandteil des Washingtoner Konsens ist.

**Post-Washington  
Consensus**

Entsprechend wurde eine neue Position ausformuliert, welche nunmehr als "Post Washington Consensus" etikettiert wird. Ziel ist die Transformation der Gesellschaft nicht allein zwecks Steigerung des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens, sondern durch Steigerung von Lebensstandards (u.a. im Hinblick auf Gesundheit und Alphabetisierung), Armutsminderung und Nachhaltigkeit. Die neue Position stützt sich auf folgende Prinzipien:

- Entwicklungsstrategien sind keine Blaupausen, sondern legen jeweils nationale Prioritäten fest, koordinieren die verschiedenen Akteure des Staats und des privaten Sektors, und sie fördern die entwicklungsorientierte Konsensbildung in der Gesellschaft.
- Es geht um Veränderungsprozesse, die die gesamte Gesellschaft betreffen und somit nicht in wirtschaftlichen Enklaven oder Dualismus der Gesellschaft enden. Projekte sind nur dann interessant, wenn sie auf landesweite Replizierbarkeit angelegt sind, und gesellschaftliches Lernen als Katalysator muss von der Regierung gefördert werden.
- Veränderungen können nicht von außen aufgezwungen werden. Die Auferlegung starker Konditionalitäten führt im Zweifel gar zur Stärkung traditioneller Hierarchien, weil sie Widerstand hervorruft. Daher sind "ownership" und Partizipation die Voraussetzungen für ein erfolgreiches Gelingen eines Veränderungsprozesses. Ferner dürfen soziale Gruppen bei der Entscheidungsfindung nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden.

Die Prinzipien kommen bereits in den Weltentwicklungsberichten zum Ende der 90er Jahre zum Ausdruck, insbesondere auch 1997, wo die Rolle des Staats in der Wirtschaft und der Entwicklung wieder in ein positives Licht gerückt wird.

## **2.5 Einführung der PRSPs**

Die erste HIPC-Initiative brachte den Entwicklungsländern, wie bereits erwähnt, zunächst keine wirkliche Verringerung des Schuldendienstes. Durch die HIPC-I-Mechanismen wurde vor allem verhindert, dass

der Schuldendienst weiter steigt und immer wiederkehrende Umschuldungen notwendig werden. Mit HIPC I wurde der Schuldendienst für die Zukunft im Wesentlichen auf die Höhe festgeschrieben, in der in der Vergangenheit Schuldendienst geleistet wurde und angesichts der Exporterlöse und des Haushaltsgleichgewichts geleistet werden konnte.

### HIPC II mit neuer Qualität

Das sollte sich mit HIPC II ändern. Mit auf Initiative der deutschen Bundesregierung schlagen die G7-Staaten auf dem Kölner Gipfel von 1999 die Ausweitung und Beschleunigung der Entschuldung hochverschuldeter armer Länder vor, was auf der folgenden Jahrestagung von Weltbank und IWF mitgetragen wird. Die neue erweiterte HIPC-Initiative, die als HIPC II bezeichnet wird, führt nun erstmals zu einer deutlichen Reduzierung des Schuldendienstes. Sie stellt außerdem eine explizite Verbindung mit dem Thema Armutsreduzierung her.

### Comprehensive Development Framework

HIPC II wurde parallel mit der Einführung des Konzepts des *Comprehensive Development Framework* („Umfassender Rahmen für die Entwicklung“) (CDF) initiiert. Dieses beinhaltet vier Kernprinzipien für die Steuerung von Ressourcen der Entwicklungszusammenarbeit:

- (a) ein langfristiger Zeithorizont und eine ganzheitliche Sicht,
- (b) Aneignung des Prozesses (*ownership*) und Partizipation seitens des Empfängerlands,
- (c) Ausrichtung an Ergebnissen sowie
- (d) eine Partnerschaft, die maßgeblich durch das Empfängerland gesteuert wird (*country-led partnership*).

### PRSPs als Voraussetzung für erweiterten Schuldenerlass

Mit der erweiterten HIPC-Initiative von 1999 werden die CDF-Prinzipien mit finanziellen Anreizen verknüpft. Hier münden eine Reihe von Schlussfolgerungen aus der Diskussion mit Beteiligten einschließlich NRO in dem Vorschlag, Strategiepapiere zur Armutsminderung (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSPs) einzuführen. Sie ergeben sich aus der Kritik oder Einsicht, dass

- die Umschuldung in der Praxis noch nicht ausreichend mit Armutsminderung gekoppelt ist;
- Armutspläne zur Armutsminderung stärker und verbindlicher für die Umsetzung genutzt werden müssen, damit sichergestellt werden kann, dass die durch die HIPC-Initiative freigesetzten Ressourcen effektiv für Armutsminderung verwandt werden;
- die Umsetzung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategien nur abgesichert werden kann, wenn es eine breite zivilgesellschaftliche Unterstützung hierfür gibt;
- Aktionspläne zur Armutsbekämpfung nicht ausreichend mit anderen Politikfeldern verknüpft sind;

- Transparenz und Rechenschaftslegung als Grundvoraussetzung dafür, dass die öffentlichen Ausgaben die Armen erreichen, noch gestärkt werden müssen.

**Abschied von der Standardrezeptur**

Die PRSPs versuchen nunmehr, die Lernerfahrungen der BWIs in die bestehende Praxis zu integrieren. Die dabei entstehende Vielfalt der Einzelfälle ist durchaus intendiert, da frühere Standard-Politikempfehlungen keinen breiten Erfolg gezeitigt haben.

Die Prozesse werden daher grundsätzlich

- umfassender (schließen nunmehr zusätzlich sozialpolitische und armutsorientierte Konditionen ein),
- breiter (erfordern einen höheren Partizipationsgrad nicht nur bei der Regierung des Empfängerlands sondern auch bei deren Zivilgesellschaft),
- offener (werden nicht mehr hinter verschlossenen Türen verhandelt) und
- nationaler (begründen sich auf dem Prinzip nationaler Steuerung).

Insgesamt hat sich damit die Komplexität (und vielleicht zwangsläufig auch die Unübersichtlichkeit) erhöht.

**Gründe für die Kopplung zwischen Schuldenerlass und Armutsbekämpfungsprogramm**

Die Verbindung zwischen Schuldenerlass und Armutsbekämpfung in der Form von PRSPs entspringt folgenden Überlegungen:

- Entwicklungsländer hatten regelmäßig betont, dass ihnen die Mittel zur Finanzierung insbesondere der laufenden Kosten von sozialen Diensten fehlten, weil durch den hohen Schuldendienst und die Notwendigkeit der Stabilisierung des Haushaltsdefizits keine freien Mittel verfügbar wären. Durch den erweiterten Schuldenerlass nach HIPC II sollte dieser Spielraum geschaffen werden, gleichzeitig über die PRSPs aber auch sichergestellt werden, dass die Mittel tatsächlich zugunsten der Armen verwendet werden.
- Eine Reihe von Untersuchungen, wie u.a. die Studie „Assessing Aid“ der Weltbank, hatten festgestellt, dass die internationale Gebergemeinschaft kaum Erfolg hatte mit ihren Versuchen, Veränderungen von Politiken durch Auflagen zu „kaufen“. Wenn innenpolitische Faktoren und IWF-Auflagen miteinander im Konflikt standen, richteten sich Regierungen mit großer Regelmäßigkeit nach den innenpolitischen Faktoren. Hinzu kam, dass die Politikaufgaben in den jeweiligen Empfängerländern nicht breit diskutiert worden waren; der Kreis der Unterstützer der verordneten Reformmaßnahmen war deshalb häufig sehr klein und leicht auszuhebeln. Schließlich war die Drohung der Geber, bei Nichterfüllung der Auflagen die Hilfe einzustellen, selten wirklich glaubwürdig. Der Rückgriff auf das Instrument der Konditionalitäten als Mittel der Durchsetzung von Reformen konnte als gescheitert gelten.

Die Vorgaben über die Erstellung von Armutsminderungsstrategien zielen deshalb darauf ab, die externen Kontrollen von Regierungen, die sich als unwirksam erwiesen haben, durch die Forderung zu ersetzen, dass Regierungen transparenter und ihrer eigenen Bevölkerung gegenüber rechenschaftspflichtig werden müssten. Die geforderte Partizipation der Bevölkerung erhält so ihren besonderen Stellenwert. Natürlich soll durch Konsultationen und Teilhabe der Betroffenen auch die Qualität der Strategien verbessert werden.

**Von ad-hoc Partizipation zu Veränderungen politischer Prozesse**

Viel entscheidender ist jedoch der Aspekt, dass auf dem Wege der Partizipation Regierungen im Detail ihrer Wählerschaft erklären müssen, wie sie die frei werdenden Mittel im Sinne von Armutsbekämpfung zu verwenden gedenken. Es soll eine breite Teilhabe an der Armutspolitik entstehen, und die Bevölkerung soll einen so hohen Grad an Kenntnis dieser Politik erhalten, dass die Wahrscheinlichkeit steigt, dass die Zivilgesellschaft oder auch das Parlament Regierungshandeln in politisch wirksamer Weise hinterfragen und damit Regierungen „auf der Schiene“ (*on-track*) halten.

## 2.6 Von Konditionalität zur strategischen Partnerschaft

Diese Veränderungen haben dazu geführt, dass in jüngster Zeit häufig mit einem neuen Verständnis von einem partnerschaftlichen Ansatz gesprochen wird. Diese Partnerschaft begründet sich auf einer Armutsminderungsstrategie oder einem ähnlichen Dokument,<sup>7</sup> das die grundlegenden Ziele dokumentiert, über die Einigkeit zwischen Regierung, Bevölkerung und Gebern besteht. Außerdem operationalisiert es den Weg, der zu diesen Zielen führen soll.

**Dialog statt Konditionalität**

Partnerschaft ersetzt dann Konditionalität auf der strategischen Grundlage eines PRSP. Zur Partnerschaft gehören Dialog und Information. Der PRSP-Prozess sucht diese Aspekte abzudecken, indem die Erfolge der Politik in regelmäßigen Abständen erfasst und reflektiert werden mit dem Ziel, die operationalen Schritte anzupassen. Das Aussetzen von Kreditprogrammen ist dann Ausnahmefällen vorbehalten, den Fällen also, wo Dialog und sanfter Druck keine Veränderungen zeitigen.

**Neue Modalitäten für Geberbeiträge**

Angesichts der Tendenz des Projektansatzes, Regierungen und Verwaltungen in ihrer grundlegenden Steuerungsfunktion zu schwächen, und auch angesichts der Einsichten in das Phänomen der Fungibilität

---

<sup>7</sup> Es kann auch ein anderes umfassendes Strategiedokument sein, insbesondere im Falle von Ländern, die keinen Anspruch auf Weltbankkredite mit IDA-Bedingungen haben, wie z.B. eine Reihe von Mittelmeeranrainern oder Länder Südamerikas.

werden Programm- und Budgethilfe bei vielen Gebern mehr und mehr zu den bevorzugten Instrumenten der Unterstützung.<sup>8</sup>

Technische Hilfe in den Kernfunktionen bleibt zwar eine wichtige Komponente der Entwicklungszusammenarbeit. Aber die politische Verantwortung für Ergebnisse und die Steuerungsfähigkeit von Regierungen und Verwaltungen soll dadurch nicht unterminiert werden.

## 2.7 Die Rolle von PRSP-Monitoring

Ein PRSP-Monitoring-System ist in diesem Kontext zu sehen und auch zu beurteilen. Es soll die Informationen liefern, die für einen konstruktiven Dialog notwendig sind. Zwei Fragen vor allem sollte es beantworten:

### PRSP-Monitoring als Politik-Monitoring

- 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?

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.

### Kontinuität im partizipativen politischen Prozess

In einer Reihe von Ländern haben Transparenz und öffentliches Interesse an politischen Entscheidungen durch die intensiven Konsultationen im Rahmen der PRSP-Erstellung deutlich an Gewicht gewonnen. Auch wenn PRSPs anfangs häufig als „eben noch ein Papier für die Geber“ wahrgenommen wurden, haben sie im Laufe der Zeit erhebliches internes Interesse geweckt und eine neue Qualität in der Transparenz und Rechenschaftslegung von Regierungen nach innen hervorgebracht. Regierungen, die anfangs in manchen Fällen nicht ernsthaft davon ausgegangen sind, dass sie ihre Politik würden verändern wollen, sind letztlich durch das entstehende öffentliche Interesse auf diesem Weg bestärkt worden.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Programm- und Budgethilfe zeichnen sich darin aus, dass Mittel zur Unterstützung eines Sektorprogramms oder einer nationalen Strategie gewährt werden, wobei keine Zuordnung einzelner Ausgaben zu einzelnen Finanzierungsquellen mehr erfolgt.

<sup>9</sup> Häufig ist es hilfreich, nicht von „der Regierung“ zu sprechen, sondern von den verschiedenen Einstellungen und Trends, die innerhalb von Verwaltungen und Regierungen existieren. PRSPs haben die Gruppe der Reformer gestärkt, sodass sich Regierungspolitik und Regierungsverhalten gegenüber der Öffentlichkeit letztlich verändert hat.

Es gilt nun, diese Dynamik auch während der Phase der Umsetzung der PRSPs zu erhalten und qualitativ weiter zu entwickeln. Das Monitoring-System spielt hier eine Schlüsselrolle, indem es denjenigen, die zum Entstehen des PRSP beigetragen haben, auch solche Informationen an die Hand geben, dass sie sich für dessen Umsetzung stark machen können.

### 3. Ansprüche an ein Monitoring-System für PRSPs

Dieses Kapitel stellt die wesentlichen Ansprüche an ein PRSP-Monitoring-System dar, wie sie in der Literatur beschrieben und diskutiert werden. Die Ergebnisse aus den im Rahmen dieser Studie durchgeführten Länderstudien werden später im Teil B des Gutachtens dargestellt.

Abschnitt 3.1 schließt an das vorhergehende Kapitel an und erläutert die Funktion eines PRSP-Monitoring-Systems. Unter Punkt 3.2 wird dargestellt, inwiefern das Monitoring ein politischer – und kein rein technischer – Prozess ist. Die Abschnitte 3.3 und 3.4 gehen auf die Anforderungen hinsichtlich des institutionellen Aufbaus und des theoretischen Grundgerüsts ein. Dabei geht es nicht darum eine Blaupause zu entwerfen, was auch gar nicht möglich ist, als vielmehr wichtige Konzepte und Aspekte – und insbesondere solche, die in der Praxis häufig vernachlässigt wurden – hervorzuheben und im Zusammenhang zu erläutern.

Die Instrumente und Methoden, um Daten zu erheben und auszuwerten, die im Zusammenhang mit PRSP-Monitoring häufig zur Anwendung kommen, werden dann im folgenden Kapitel 4 behandelt.

#### 3.1 Die Funktion des PRSP-Monitoring

Monitoring<sup>10</sup> strebt im allgemeinen an, möglichst zeitnah Informationen zu gewinnen, um damit Einfluss auf aktuelle Prozesse nehmen und die Zielerreichung verbessern zu können.

Die drei Funktionen

Dies gilt im Prinzip auch für das PRSP-Monitoring. Es dient dazu, Informationen über den Prozess der Umsetzung der Politik zur Armutsminderung zu gewinnen, damit **Steuerungsfunktionen** adäquat wahrgenommen werden können. Da es sich jedoch um Politik und nicht um technische Prozesse handelt, hat das PRSP-Monitoring in der Praxis auch die zweite Funktion der **Rechenschaftslegung**. Die Notwendigkeit der Rechenschaftslegung besteht vor allem gegenüber der Zivilgesellschaft, der Privatwirtschaft und dem Parlament. Wo allerdings ein PRSP auch die Grundlage einer Partnerschaft zur Armutsbekämpfung zwischen Gebern und Regierungen der Entwick-

---

<sup>10</sup> In technischen Zusammenhängen wird hierfür meistens das Wort "Überwachung" oder "Kontrolle" verwendet, in betriebswirtschaftlichen Zusammenhängen oft das Wort "Controlling". Da beide Termini bei Prozessen, die mit Menschen zu tun haben, oft negative Assoziationen hervorrufen, hat sich in der internationalen Zusammenarbeit hierfür das Wort "Monitoring" durchgesetzt, das in das Standard-Vokabular der deutschen EZ eingegangen ist.

lungsländer ist, betrifft das Postulat der Rechenschaftspflicht auch die Geber, die sich ja verpflichtet haben, definierte Beiträge zur Umsetzung des vereinbarten PRSP zu leisten.

Die Informationsgewinnungs- und anschließende Steuerungsfunktion geht mit einem **Lernprozess** der beteiligten Akteure einher, der nur begrenzt planbar ist. Dagegen impliziert die Funktion der Rechenschaftslegung eine gegenseitige Verpflichtung auf bestimmte festgelegte Rahmendaten.

Diese Funktionen des PRSP-Monitoring sowie die Grenzen ihrer Kompatibilität werden im Folgenden ausführlicher dargestellt.

### 3.1.1 Steuerungsfunktion und kollektives Lernen

Eine weit verbreitete Erkenntnis aus Evaluierungen besagt, dass Anreize für einen sinnvollen Umgang mit Informationen dort stärker ausgeprägt sind, wo Handlungsstrategien als Lernprozess konzipiert und nicht als Blaupause ausgelegt sind. Dabei darf die historische Erfahrung nicht aus den Augen verloren werden, und es muss auch gefragt werden, warum ähnliche Ansätze in der Vergangenheit vielleicht gescheitert sind. „Aus der Vergangenheit lernen“ klingt selbstverständlich, ist es in der Praxis aber häufig nicht.

Die Weltbank legt in ihrem "Quellenbuch" (Sourcebook) für PRSPs einen Schwerpunkt auf den Aspekt der Steuerung und des Lernens und spezifiziert dabei z.B. vier Gründe für die Analyse von Armutsdaten:

- kognitive Gründe (die Situation erfassen),
- analytische Gründe (Faktoren verstehen, die die Situation bestimmen),
- Politikformulierung (Entwicklung von Interventionen, die der Realität gerecht werden),
- Monitoring und Evaluierungszwecke (Abschätzung der Effektivität der aktuellen Politiken und der Situationsänderung).

Lernprozesse bei der Umsetzung von Armutsminderungspolitiken können durch PRSP-Monitoring wirkungsvoll unterstützt werden. Die alleinige Abstellung auf die Rechenschaftslegung schöpft sicherlich die Potenziale eines PRSP-Monitoring nicht aus.

### 3.1.2 Rechenschaftslegung und Validierung der gemeinsamen Agenda

Für viele Geber stellt das PRSP die Grundlage für gemeinsames Handeln mit der Regierung und teilweise auch der Zivilgesellschaft dar. Deshalb dient PRSP-Monitoring in diesem Zusammenhang auch dazu, den Beteiligten Informationen an die Hand zu geben, mit denen sie beurteilen können, ob die Grundlage für partnerschaftliches Han-

deln fortbesteht und von allen Seiten, insbesondere der Regierung, eingehalten wird. Konsequenterweise werden Monitoring-Ergebnisse im Rahmen von Budget- und Programmhilfe und des damit verbundenen Dialogs über Erfolge bei der PRSP-Umsetzung benötigt.

Wo also eine Verknüpfung von Mittelzuflüssen und PRSP-Umsetzung gegeben ist, ist Überwachung ein wichtiger Zweck von entsprechender Datenerhebung. Neben Gebern könnten ebenso der Privatsektor oder andere Gruppen der Zivilgesellschaft ihre Beiträge zum PRSP-Prozess an die Umsetzung bestimmter staatlicher Maßnahmen knüpfen und ein ähnliches Überwachungsinteresse äußern. Auch innerhalb der Regierung kann das PRSP-Monitoring zur Rechenschaftslegung zwischen unterschiedlichen Ressorts dienen und somit eine Rolle bei der Mittelzuweisung spielen.

Auf der Geberseite besteht darüber hinaus ein Interesse, die Verwendung öffentlicher Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit als sinnvoll nachzuweisen. PRSP-Monitoring soll deshalb auch Informationen erzeugen, mit deren Hilfe Geber die Erfolge der unterstützten Politik der Regierungen der Empfängerländer belegen können.

### 3.1.3 Die Kompatibilität der diversen Anforderungen

Die Meinungen über die Kompatibilität der genannten Funktionen des PRSP-Monitoring – Prozesssteuerung, Lernen und Rechenschaftslegung – gehen auseinander. Teilweise wird argumentiert, dass ein einziges Monitoring-System unmöglich allen Zwecken dienen könne, u.a. weil der Kontext von Kontrolle freies gemeinsames Lernen der Beteiligten ausschliesse.<sup>11</sup> Lernen erfordert, dass Prozesse und Ergebnisse selbstkritisch dargestellt werden. Während hier vor allem die „noch leere Hälfte des Saals“ betrachtet wird, wird man in Rechenschaftsberichten vor allem die bereits volle Hälfte darstellen wollen.

#### Verhältnis von MDGs und PRSP-Zielen

Eine Kontroverse gab es eine Zeit lang über das Verhältnis zu PRSP-Zielen und den Millenniumszielen (MDGs) und -indikatoren. Mit einer gemeinsamen Erklärung der Weltbank und von UNDG (United Nations Development Group) vom April 2003 wurde versucht, das Feld zu klären. Danach gelten die MDGs als übergreifende Ziele für alle 189 Länder, die die Millenniumserklärung verabschiedet haben. Da der Länderkontext jedoch bei der Implementierung eine wichtige Rolle spiele, seien PRSPs als länderspezifische Strategien zur Erreichung der Millenniumsziele zu verstehen.

#### Separates MDG-Monitoring

Trotzdem bleibt die Frage offen, ob das PRSP-Monitoring auch das Monitoring der MDGs mit beinhalten sollte. Zur Zeit wird das von verschiedenen Ländern unterschiedlich gehandhabt. UNDP nimmt sich

---

<sup>11</sup> Vgl. GTZ (Hrsg.), *Impact Assessment with a Poverty Focus in Policy Advisory Projects: Concepts, Questions and Cases*, Alison Lobb-Rabe, Eschborn, September 2000

### Entscheidungs- größen der BWIs und PRSP- Monitoring

speziell dem MDG-Monitoring an, auch um internationale Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Aber, so die gemeinsame Erklärung der UNDG und Weltbank, dies sollte nicht zur Entwicklung paralleler Prozesse führen.

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.<sup>12</sup> Eine Studie des ODI empfiehlt ebenfalls, Monitoring für Zwecke der Geberverhandlungen vom Monitoring zur Armutsbekämpfung und PRSP-Fortschrittsmessung klar zu trennen.<sup>13</sup>

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.
- IWF-Auflagen können sich auf Voraussetzungen beziehen, die für die makroökonomische Stabilität unabdingbar sind und deshalb als Vorbedingung dafür angesehen werden können, dass die Armutsbekämpfungsstrategie überhaupt umgesetzt werden kann. Es wäre dann durchaus legitim, solche Aspekte als explizite Auflagen in ein IWF-Programm aufzunehmen, obwohl sie im PRSP nicht explizit erwähnt sind.
- 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.

---

<sup>12</sup> European Commission, DG Development, Review of Conditionalities used for the Floating HIPC Completion Point, Paper for the SPA Task Team on Contractual Relationships and Selectivity, Brussels, 27.11.00

<sup>13</sup> ODI: Good Practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems, London, July 2002, S.16.

### 3.2 PRSP-Monitoring als politischer Prozess

Wie bereits erwähnt, ist das PRSP-Monitoring kein rein technischer, sondern ein immanent politischer Prozess. Die Informationsanforderungen an das PRSP-Monitoring sind nicht durch objektive technische Kriterien vordefiniert, sondern entspringen den Informationsinteressen der beteiligten Akteure.

#### Monitoring und die Verwendung der Ergebnisse

Die von einem Monitoring-System generierte Information ist unter diesen Gesichtspunkten alles andere als neutral, sondern ein hoch politisches Gut. Daher kann nicht vorausgesetzt werden, dass alle beteiligten Institutionen Interesse daran haben, jedwede Information nach Wunsch für den politischen Prozess bereitzustellen oder weiterzuleiten. Es macht einen entscheidenden Unterschied,

- wer Informationen erhält,
- ob diese rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden,
- und was die Empfänger wahrscheinlichweise damit tun.

*A priori* ist aus dieser Perspektive nicht zu erwarten, dass Regierungen oder andere im Rahmen des PRSP geforderte Beteiligte (z.B. auch Gruppen, die an einem Fortschritt des PRSP als potenzielle Verlierer nicht interessiert sind und danach trachten, die Umsetzung zu blockieren) am Monitoring ein starkes Interesse haben. So kann es in der Tat illusorisch sein anzunehmen, dass Politik auf der Basis von guter Forschung oder Information Gestalt annähme oder auf Basis klar definierter Optionen zwischen den beteiligten Akteuren verhandelt werde. Insofern gilt beim PRSP-Monitoring nichts anderes als beim klassischen Projekt-Monitoring: für einen erfolgreichen Einsatz von Monitoring-Systemen sind Akzeptanz und Partizipation zentrale Erfolgsfaktoren.

Die Weltbank verweist, wie viele andere, auf zahlreiche Fälle, in denen Länder trotz Dekaden externe Hilfe nur sehr begrenzte Fortschritte erzielt haben<sup>14</sup>. Dabei wird darauf hingewiesen, dass der politische Wille letztendlich die entscheidende Voraussetzung für die volle Wirksamkeit von externer Beratung, z.B. beim Budgetvollzug bzw. der Verbesserung des Ausgabenmanagements, ist.

Durch die Übertragung der allgemeinen Verantwortung für die PRSP-Entwürfe und Umsetzung der entsprechenden Reformen auf die Empfängerländer selbst haben sich die BWIs das Stichwort der Partizipation zu eigen machen können, mithin ein Vokabular das die BWIs im Gegensatz zur deutschen bilateralen Zusammenarbeit lange nicht beherrschten. Nun nicht mehr selber direkt für das Monitoring verant-

---

<sup>14</sup> ODI 2002, S.13. IMF/IDA, Tracking Poverty-reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries, Washington, März 2001. IDA13, Poverty Reduction Strategy Papers and IDA13, Washington, Mai 2001, S.5

wortlich, fordern die BWIs die Beteiligung der Zivilgesellschaft am PRSP-Monitoring ein.

Den Prozess, Partizipation zu erreichen beschreiben sie aber als technische Abfolge von Schritten folgenden Musters<sup>15</sup>:

1. Das PRSP sei partizipativ zu entwickeln.
2. Daraus entstehe eine Nachfrage der Beteiligten nach Monitoring und Evaluierung.
3. Das nationale M&E-System könne aufgrund der Nachfrage der Beteiligten erfolgreich partizipativ ausgestaltet werden.

**Politische Brisanz** An sich handelt es sich hier um die richtigen Schritte, aber die mögliche politische Brisanz des gesamten Prozesses und seines Monitorings wird dabei nicht benannt. Gleichfalls wird übersehen, dass für eine tatsächliche Nachfrage bestimmte politische Voraussetzungen erfüllt sein müssen, wie z.B. die Artikulationsfähigkeit der Akteure, ein gewisses Bildungsniveau, eine ausgewogene Presselandschaft u.a.m. (siehe dazu auch die Box: „Who’s reality matters?“)

**Monitoring ist für kontinuierliche Partizipation entscheidend** Da das PRSP-Konzept nur dann erfolgreich sein kann, wenn die Dynamik der Partizipation erhalten wird und in eine öffentliche Diskussion der Regierungspolitik übergeht, kann umgekehrt Monitoring auch ein Instrument darstellen, diese Veröffentlichung der Diskussion zu betreiben.<sup>16</sup> Allemal kann es einer Versachlichung politischer Auseinandersetzungen dienlich sein, sofern sich die Beteiligten im Hinblick auf die Validität der generierten Informationen einigen können.

In der Realität hat der erhebliche Zeitdruck bei der Erarbeitung der ersten PRSPs zu nur oberflächlicher oder rudimentärer Einbeziehung von Armutgruppen geführt. Als Folge ist vielerorts nur eine sehr begrenzte Nachfrage nach armutsrelevanten Monitoring-Daten feststellbar. Zwischenlösungen müssen, neben dem real existierenden Zeitdruck, auch darauf achten, dass Anreize für Partizipation und eine Nachfrage nach Monitoring geschaffen werden.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Prennushi G., G. Rubio und K. Subharao 2001. Monitoring and Evaluation, Worldbank PRSP Sourcebook, (Draft for Comments, April 2001).

<sup>16</sup> Development Committee, Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries (DC/99-29), Washington, Sept. 1999, S. 11.

<sup>17</sup> ODI 2002, S.40. Vgl. auch im Hinblick auf Ugandas Poverty Action Fund.

**Box 3-1: „Who’s reality matters?“**

An dem Thema „Wer definiert die Fragen?“ oder „Who’s reality matters?“ werden in der Regel die Machtverhältnisse im PRSP-Prozess deutlich. Auch bei unilateraler Definition der Erhebungsgegenstände und -methoden in einem Segment des staatlichen Sektors, ist es jedoch in einigen Ländern auch gelungen, andere Erkenntnisse (auf der Grundlage anderer Fragen) aus zivilgesellschaftlichen Netzwerken in den PRSP-Steuerungs- und -Lernprozess einzubringen.

Darüber hinaus gibt es aber für die entscheidungslogische Entwicklung eines PRSP-Monitoring-Systems *selten eindeutige technische Kriterien*.<sup>18</sup> Diese Illusion sollte gar nicht erst entstehen. Die Methoden-Wahl ebenso wie der institutionelle Aufbau werden letztendlich von einer ganzen Reihe von Faktoren bzw. Beweggründen bestimmt, darunter

Außeneinflüsse – insbesondere auch die Konditionalitäten der Geber

- methodisch-technische
- institutionelle
- politische
- Interessen, die sich hinter Gründen verbergen
- analog ideologische Grundüberzeugungen

D.h. auch hinter scheinbar rein technischen Empfehlungen - zum Beispiel für die Wahl eines komplexen Modell-gestützten Monitoring-Systems – verbergen sich oftmals institutionelle und Forschungsinteressen. Die Wahl eines volkswirtschaftlichen Modells<sup>19</sup> ist z.B. nicht unabhängig von der Zugehörigkeit zu volkswirtschaftlichen Schulen.

Insofern ist eine wichtige Empfehlung, dass die Abwägung und Entscheidung hier *bewusst* getroffen und deutlich gekennzeichnet wird. Ebenso sollten Soll-Bruchstellen vorgesehen werden, an denen die gewählte Lösung für obsolet erklärt bzw. revidiert werden kann.<sup>20</sup> Ob dies in den jeweiligen politischen und Konstellationen gelingen kann, ist eine Frage der Machtverhältnisse und der Interessen, die der PRSP-Prozess hervorbringen mag.

### 3.3 Der institutionelle Aufbau eines Monitoring-Systems

Es gibt keine allgemeingültige Blaupause für den institutionellen Aufbau eines Monitoring-Systems für PRSPs. Dennoch ergeben sich aus der bisherigen Erfahrung, dass einige Punkte ein besonderes Augenmerk verlangen bzw. in der Praxis häufig vernachlässigt werden:

---

<sup>18</sup> Vgl. hierzu Asche 2003, S.4-5.

<sup>19</sup> Vgl. z.B. PAMS fuer Burkina Faso.

<sup>20</sup> Asche 2003, S.7.

- 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 Anspruch an Kapazitätsaufbau zu realisieren wäre, ist kontraproduktiv.

Die genannten Punkte werden im Folgenden weiter ausgeführt.

### 3.3.1 Institutionelle Verantwortlichkeiten und Arbeitsteilung

An der Konzeption des Monitoring-Systems sollten alle relevanten Partner (Geber, Regierung, Ministerien, Zivilgesellschaft, Parlament, dezentrale Gebietskörperschaften) hinreichend beteiligt sein, um ihren Interessen Ausdruck zu verleihen, die Frage der Zielsetzung im gegebenen Kontext zu klären und komplementäre Rollen und Verantwortlichkeiten zu vereinbaren.

Unstrittig ist ebenfalls die Verankerung einer **zentralen Verantwortlichkeit** für PRSP-Monitoring **an exponierter Stelle im staatlichen Sektor**. Ob dies eine Stabsstelle der Regierung, des Parlamentes oder des Statistischen Büros ist, erscheint weniger relevant als die Frage, wie die Zusammenarbeit mit statistischen Ämtern, Sektorministerien, dem Privatsektor, Forschungseinrichtungen und anderen Gruppen der Zivilgesellschaft organisiert oder nicht organisiert ist. Gelingt eine enge Verzahnung der Prozesse nicht, kommt es zu Ineffizienzen aller Art.

In jedem Fall sind für ein gutes Monitoring die Verantwortlichkeiten und Beziehungen staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure bei der Sammlung, Auswertung und Nutzung relevanter Daten zu klären und eindeutig festzulegen. Allein die Einrichtung einer Spezialabteilung ohne konkrete Hinweise darauf, wie diese ihre Arbeit genau in Abgrenzung zum Statistischen Büro, anderen staatlichen Einrichtungen, Medien, Wissenschaftlern und NRO erledigen sollte, ist keine Lösung.

Probleme, die sich in der Praxis aus einer mangelnden Abstimmung ergeben, sind Phänomene<sup>21</sup> der **parallelen Datenerhebung** durch Geber zu Überwachungszwecken, unabgestimmte oder an Partikularinteressen orientierte **multiple Berichtspflichten** staatlicher Stellen und die unverminderte Produktion von **Daten-Halden**, die keinerlei Auswertung erfahren.

Die Verankerung einer **zentralen Verantwortlichkeit** schließt stärker **dezentralisierte Modelle** nicht aus. So gibt es Beispiele für beides: eher dezentrale Verantwortlichkeiten in Tansania und eher konzentrierte in Uganda. Eine zentrale Zusammenführung der Monitoring-Informationen bleibt aber in allen Fällen schon allein deswegen erforderlich, weil es sich bei PRSPs um nationale Armutsminderungspolitik handelt, die mit internationalen Partnern verhandelt werden.

Dabei ist im Einzelfall zu klären, ob zentrale oder dezentrale Informationsbeschaffung nach dem Subsidiaritätsprinzip organisiert werden kann, so dass entweder die eine oder die andere Ebene im Monitoring-Prozess nachgeordnet erscheint.

Eine Entscheidungshilfe bezüglich zentraler oder dezentraler Anlage des Systems bilden folgende Leitfragen:<sup>22</sup>

- Gibt es sachliche-technische Gründe, wonach bestimmte Sachverhalte um ihrer Aussagekraft willen dezentral erhoben werden sollten?
- Gibt es politische Motivationen, wonach dezentrales Monitoring den eigentlichen Prozess der gesamtstaatlichen Dezentralisierung unterstützen soll?
- Gibt es eine bewusste Arbeitsteilung in der Gebergemeinschaft, wer sich auf welche Ebenen des Monitoring konzentriert?

### 3.3.2 Orientierung an bestehenden Strukturen

Es sollte bei aller Diskussion in der Literatur aber nicht vernachlässigt werden, dass die Nutzung bereits vorhandener (grundsätzlich bewährter) Berichtswege, seien sie zentral oder dezentral, ein wichtiges Kriterium für die Anlage eines Monitoring-Systems darstellen kann, weil hierdurch mit relativ geringerem organisatorischen Aufwand und wenigen Investitionen zusätzliche Informationen gewonnen werden können. Die Frage "alt vs. neu" mag in der Praxis wichtiger sein als die Suche nach der optimalen Organisationsstruktur.

---

<sup>21</sup> Vgl. u.a.: BMZ/GTZ (Hrsg.), Beyond the Review: Sustainable Poverty Alleviation & PRSP – Conference Report – Berlin Mai 2002, Eschborn, 2002

<sup>22</sup> Vgl. Asche 2003, S.8.

### 3.3.3 Bewältigung der Informationsbreite

Der spezielle Charakter der PRSPs verleiht dem Monitoring einen bisher unbekanntem Stellenwert. Nie zuvor hat es ein dermaßen breit angelegtes Streben nach der Überwachung politischer Programme durch eine Vielzahl von Akteuren gegeben.

Die Breite der zu überwachenden Politiken und die Anzahl der Informationsempfänger ist enorm. Spielten zur Zeit der früheren Struktur-anpassungsprogramme soziale Dimensionen bestenfalls eine Nebenrolle, so hat sich der Fokus durch die Entwicklungen zum PRSP verschoben. Gleichzeitig werden aber nach wie vor die wirtschaftlichen Entwicklungen und Reformprozesse beobachtet, sei es im Rahmen einer integrierten Wachstums- und Armutsminderungsstrategie oder im Rahmen des Monitorings von parallel aufgelegten Strategien, wenn das PRSP nicht die Regierungspolitik in ihrem vollen Umfang abbildet.

Gerade aufgrund dieser Informationsbreite ist es von zentraler Bedeutung, dass ein PRSP-Monitoring-System nicht versucht alle Informationen selbst zu erheben, sondern sich vielmehr auf andere bestehende Monitoring Systeme stützt.

### 3.3.4 Hinreichende Kapazitäten

In allen Bereichen steht die Frage der hinreichenden *Kapazitäten* auf der Tagesordnung. Selten ist zu erwarten, dass die Ausstattung der beteiligten Institutionen in den PRSP-Ländern mit Personal und Mitteln ausreichend ist. Noch seltener sind fundierte Kenntnisse der Methoden empirischer Sozialforschung außerhalb von statistischen Ämtern und Forschungseinrichtungen anzutreffen.

Teilweise werden Kapazitätsengpässe aber auch vorgeschoben, um unzureichendes Monitoring zu erklären und den fehlenden politischen Willen zu kaschieren. Der Aufbau institutioneller Monitoring-Strukturen muss sich daher an den bestehenden Kapazitäten orientieren und diese müssen durch weiteren Kapazitätsaufbau verbessert werden.

Aus der Forderung nach breiter Partizipation der Zivilgesellschaft ergibt sich die Notwendigkeit, dass Informationen anders aufbereitet werden müssen, als es der Tradition der Berichterstattung mancher Institution entspricht. Es entsteht Nachfrage nach einer Art Übersetzungskompetenz, die notwendig ist, damit Daten in der breiteren Diskussion verwendet werden können und damit Partizipation der Zivilgesellschaft im politischen Prozess und Kontrolle der Regierung durch die Bevölkerung stattfinden können und trotzdem auf fundierten Informationen basieren.

### 3.4 Das methodische Grundgerüst

Spezielle Anforderungen an das theoretische Grundgerüst eines PRSP-bezogenen Monitoring-Systems ergeben sich im Wesentlichen aus der Komplexität des zu monitorierenden Prozesses, der zu sehr langen Wirkungsketten führt.

Dennoch folgt PRSP-Monitoring denselben theoretischen Grundlagen wie andere Monitoring-Systeme in Entwicklungsprojekten oder -programmen. Auch Monitoring-Systeme für PRSPs müssen die verschiedenen **Monitoring-Ebenen** beachten, diese sinnvoll zu einer **Wirkungskette** integrieren und geeignete **Indikatoren** finden, um auf den einzelnen Ebenen messen zu können.

#### 3.4.1 Die Monitoring-Ebenen

Im allgemeinen unterscheidet man die Monitoring-Ebenen *Inputs*, *Outputs*, *Outcomes* und *Impact*.<sup>23</sup> *Outcome* und *Impact* werden dabei üblicherweise unter dem Begriff der Wirkungen zusammengefasst. Die Begrifflichkeit darf jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass der Übergang fließend ist und die jeweils hilfreiche Definition von der Fragestellung abhängt.

##### Definitionen

**Inputs** sind Ressourcen und Aktivitäten. Die sehr unterschiedlichen Formen von Inputs (Seminare, Workshops, Sachmittel, Arbeitszeit, etc.) werden üblicherweise in monetären Größen erfasst.

**Outputs** sind die mit Hilfe der Inputs von einer Institution erstellten Produkte, zum Beispiel ausgebildete Lehrer, ausgestattete Schulen oder passierbare Straßen. Outputs sind von der jeweils verantwortlichen Institution vollständig kontrollierbar, sofern die erforderlichen Inputs zur Verfügung stehen. In der Terminologie der Projekte entsprechen sie typischerweise den Ergebnissen.

**Outcomes** entstehen dann, wenn die angebotenen Leistungen (also Outputs) von den „Kunden“ oder „Zielgruppen“ genutzt werden. Es sind nicht die fertiggestellten Straßen an sich, sondern der „Nutzen“, der ihren Benutzern durch die Nutzung entspringt. Trotzdem sind Outcomes noch weitgehend von denjenigen Institutionen beeinflussbar, die die Outputs liefern. In der Terminologie der Projekte entsprechen sie typischerweise den Projektzielen.

---

<sup>23</sup> Die englischen Begriffe Input, Output, Outcome und Impact sind in den Sprachgebrauch der deutschsprachigen Fachliteratur eingegangen. Die deutschen Äquivalente sind weniger eindeutig. Deshalb wird hier darauf verzichtet, immer auch den deutschen Begriff anzugeben.

### **Box 3-2: Beispielhafte Outcomes im Bildungs- und Gesundheitssektor**

Im Bereich der Bildung lässt sich der Schulbesuch als Outcome bezeichnen. Gemessen wird er z.B. an der Zahl der beschulten Kinder. Auch Größen wie Lernerfolg und reduzierte Wiederholungsraten bei Schülern werden als Outcomes bezeichnet. Wichtig ist, dass für die Erzielung positiver Outcomes die Zusammenarbeit mehrerer Stellen erforderlich ist. Im Bildungsbereich müssen zum Beispiel Schulen, Lehrer und Lernmaterial zur Verfügung stehen, damit Kinder beschult werden können. Die Bereitschaft der Eltern, die Kinder in die Schule zu schicken, muss hinzu kommen.

Im Gesundheitsbereich müssen Gesundheitsstationen existieren, mit Personal und Medikamenten ausgestattet sein, und die Bevölkerung muss die Dienstleistung annehmen und im Krankheitsfalle ein Gesundheitszentrum aufsuchen.

**Impacts**, teilweise auch als „*final outcomes*“ oder „*development outcomes*“ bezeichnet, stellen die oberste Monitoringebene dar. Sie beschreiben die eigentlich intendierte Wirkung, die in der Regel auf mehreren Outcomes beruht. Ein zentraler Impact im PRSP-Monitoring ist die Armutssituation einer bestimmten Bevölkerungsgruppe. Bildung wäre ein möglicher Outcome auf dem Weg dahin. In der Terminologie der Projekte entsprechen Impacts üblicherweise den Oberzielen.

Im allgemeinen gilt, dass verschiedene Outcomes in angemessener Kombination auftreten müssen, damit eine dauerhafte Reduzierung von Armut erwartet werden kann.

Wo man aufhört, von *Outcome* zu sprechen, und Wirkungen als *Impact* klassifiziert, ist offen und hängt von der Fragestellung ab. Häufig wird von *Outcome* gesprochen, solange die Wirkungen noch überwiegend das Ergebnis der Tätigkeiten eines einzigen Staatssektors sind, und von *Impact*, wenn Wirkungen eines Bündels von Maßnahmen aller Akteure notwendig waren, um die Wirkung zu erzielen.

### **Box 3-3: Zusammenhang von Outcomes und Impacts am Beispiel des Bildungssektors**

Ein Outcome im Bildungsbereich hängt von verschiedenen Bedingungen ab. Zum Beispiel muss der Schulbesuch über längere Zeit andauern; die Lehrinhalte müssen den Erfordernissen des späteren Lebens entsprechen; die Kinder müssen die Lehrinhalte aufnehmen, und sollten nicht unnötig Zeit und Ressourcen vergeuden, indem sie häufig Klassen wiederholen.

Damit verbesserte Kenntnisse der Kinder zu erhöhtem Einkommen führen und sich damit auf Impact Ebene der Armutsminderung niederschlagen, müssen Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen. Dazu sind Outcomes von anderen Sektoren notwendig, z.B. der Industriepolitik oder der Agrarpolitik, und es müssen Bedingungen herrschen, damit investiert werden kann.

### **Proxy Indicators**

In diesem Zusammenhang soll auch noch der Begriff des **Proxy Indicators** erläutert werden. Proxy-Indikatoren messen etwas, was erfahrungsgemäß (oder statistisch erwiesen) sehr eng mit dem korreliert, was man eigentlich messen möchte. Wenn zum Beispiel ein Outcome nur mit großem Aufwand zu messen ist, kann bewusst die Output-

Ebene herangezogen werden, wenn es plausibel ist, dass die Outputs auch genutzt werden und Anlass zu der Annahme besteht, dass sich daraus Wirkungen entfalten werden.<sup>24</sup>

Prozesse beobachten

**Prozess-Monitoring** bezieht sich auf die systematische Beobachtung meist des Prozesses, der Inputs in Outputs verwandelt – was ja recht komplex sein kann. Prozess-Monitoring ist vor allem dann relevant, wenn eine Institution (oder ein Teil davon) keine definierbaren Ergebnisse hat, sondern anderen Hilfestellungen leistet. Es geht nicht nur um politische Prozesse, sondern auch um Verfahren von z.B. Ausschreibungen oder Personalverwaltung.

### 3.4.2 Wirkungsketten und Übertragungsmechanismen

Um die **Wirkungskette** von den Politiken (bzw. ihrer Formulierung im PRSP) bis zur Armutsminderung zu erfassen, sind nicht nur die Monitoring-Ebenen von Relevanz, sondern ebenso die **Übertragungsmechanismen** zwischen den Ebenen. Wie werden Outputs zu Outcomes, und wie vor allem kombinieren sich Outcomes auf verschiedenen Ebenen zu der gewünschten eigentlichen Wirkung? Aus den Erfahrungen mit SWAPs wird die Notwendigkeit abgeleitet, im Monitoring-System alle Hauptverbindungen der angenommenen Wirkungsketten abzubilden.

Auch dann, wenn keine empirischen Erkenntnisse vorliegen, ist es wichtig, die Hypothesen darüber zu formulieren, wie die Wirkung entsteht, um eine gewählte Strategie zu stützen.<sup>25</sup> Besonders wichtig ist es, die Faktoren zu identifizieren, welche die angenommene Wirkungskette unterbrechen könnten. Hier liegt nach der Analyse der EU<sup>26</sup> die Hauptschwäche der meisten Programme zur Armutsminderung.

Selbst hinsichtlich des "Vorzeige-PRSPs" von Uganda wird das **chronische Fehlen von mittelfristigen Zielen** (was soll in zwei, fünf oder zehn Jahren wie verändert sein) und einer entsprechenden Spezifika-

---

<sup>24</sup> Ein Beispiel: Die Zahl verbrauchter Impfdosen kann als *Proxy Indicator (Näherungswert)* für die Zahl der Personen mit zumindest einfachem Impfschutz benutzt werden, wenn es keinen Anlass gibt zu vermuten, dass der Impfstoff ins Ausland geschmuggelt oder weggeworfen worden ist.

<sup>25</sup> Ein Beispiel: Wenn frühe Schwangerschaften durch Schulbildung von Mädchen verhindert werden sollen, dann kann das sowohl durch besseren Zugang zu Informationen über die gesundheitlichen Folgen früher Schwangerschaft, die Stärkung des Selbstbewusstseins als auch durch eine insgesamt längere Bildungszeit geschehen, die alle Beteiligten nicht durch frühe Schwangerschaft abrupt beenden wollen.

<sup>26</sup> European Commission (DG Development), PRSP Review: Key Issues, Brussels 2002, S. 8

tion von Erfolgsfaktoren festgestellt<sup>27</sup>. So sei ggf. auf einer Output-Ebene spezifiziert, welche Lehrer-Schüler-Quote in Grundschulen angestrebt wird. Welche Bildungsergebnisse man auf der Ebene der Outcomes/Effekte erwarte, bleibe dennoch ebenso offen wie die Frage, welchen Einfluss man sich davon auf der Impact-Ebene auf Armutsprofile verspreche.

### Wirkungen mit Verzögerung

Wirkungsketten haben auch eine zeitliche Dimension, die es zu berücksichtigen gilt. Politiken und Maßnahmen benötigen sehr häufig Zeit, bis die Outputs zur Verfügung stehen, die für ihre Umsetzung erforderlich sind. Outcomes stellen sich auch erst nach längerer Zeit ein, und es vergehen in der Regel viele Jahre, bis sie ihre volle Wirksamkeit entfalten. Im Bildungsbereich ist dies offensichtlich: Es beansprucht Zeit, um Schulen zu bauen und Lehrer auszubilden; mehr Zeit, bis die Schüler einen Zyklus durchlaufen haben; und noch länger, bis sich wirtschaftliche Tätigkeit in Einkommenszuwächsen ausdrückt. Auch in den anderen Sektoren ist es ähnlich.

### Zwischenschritte beobachten

Beobachtung der Wirkungsebene sind für die politische Kontrolle und Steuerung nicht besonders geeignet, weil die Wirkungen zu viele Jahre von den politischen Maßnahmen entfernt sind. Es ist erforderlich, die Zwischenschritte zu beobachten und zu analysieren, inwieweit positive Beiträge zur Verbesserung auf der Wirkungsebene **plausibel** ist.

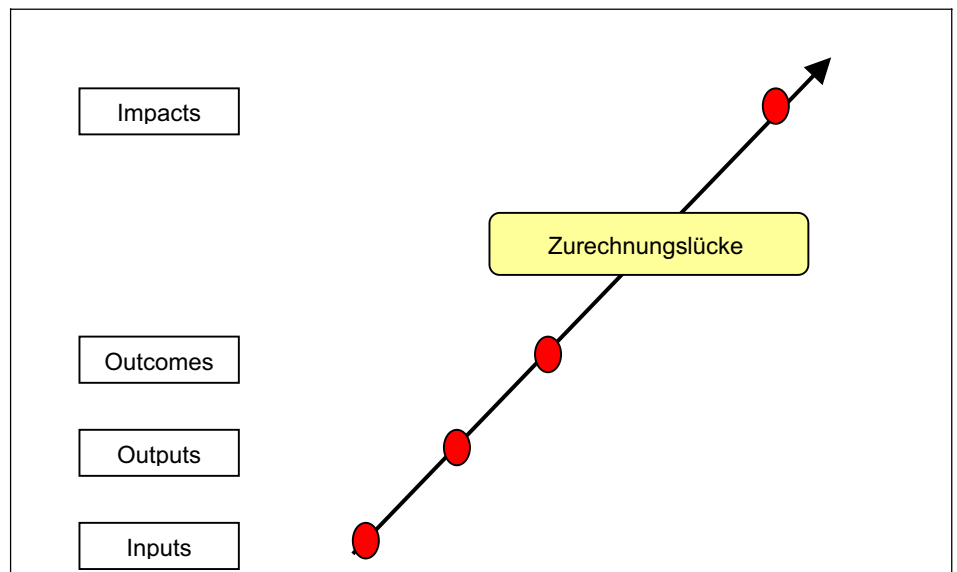
### 3.4.3 Zurechnungslücke

In der Literatur über Projektwirkungen wird häufig von der **Zurechnungslücke** bzw. **attribution gap** gesprochen. Sie ist nicht so sehr Auswuchs mangelhafter Konzeption eines Monitoring-Systems, sondern ein immanentes methodisches Problem. Die Zurechnungslücke beschreibt das Phänomen, dass man zwar auf der Impact-Ebene eine Wirkung beobachten kann, häufig aber nicht klar ist, welchen Outcomes (und damit Outputs und Inputs) diese Wirkung zuzurechnen ist. Ebenso gut können bereits Zurechnungsschwierigkeiten zwischen Outputs und Outcomes auftreten.

Das folgende an eine GTZ-Veröffentlichung angelehnte Schaubild und die nachfolgende Illustration für den Landwirtschaftssektor erläutern die Problematik.

---

<sup>27</sup> Arild Hauge, Strengthening Capacity for Monitoring and Evaluation in Uganda: A Results Based Management Perspective, Washington, DC: World Bank ÖD, Evaluation Capacity Development Working Paper 8, January 2001, S.9, 17, 24.



Quelle: Analog zu GTZ/ Lobb-Rabe, 2000, S. 10

### Box 3-4: Illustration der Zurechnungslücke im Landwirtschaftssektor

Landwirtschaftliche Forschung und Beratung von Landwirten haben letztlich das Ziel, die Produktion und die Einkommen der Bauern zu erhöhen. Wie aber kann beurteilt werden, inwieweit die beobachtete Entwicklung der Produktion auf die Effekte der Forschung und Beratung zurückzuführen sind? Welchen Einfluss hatten demgegenüber Faktoren wie Verfügbarkeit von Dünger und Saatgut, der Straßenbau, Preise und Wetter?

Die Frage kann mit Hilfe von Plausibilitätsüberlegungen und Tests bei Felduntersuchungen angegangen werden. Wichtig wäre zum Beispiel zu wissen, ob Bauern die Beratungsinhalte überhaupt wahrgenommen haben, in welchem Ausmaß Beratung den entscheidenden Anstoß, neue Technologien anzuwenden, gegeben und inwieweit die Forschung zur Entwicklung von Beratungsinhalten beigetragen hat. Natürlich wäre auch bei positiver Beantwortung dieser Fragen die Wirkung ausgeblieben, wenn Wetter und Preise nicht mitgespielt hätten und die Straßen nicht repariert worden wären.

Das konzeptionelle Problem der Zurechnungslücke tritt auch beim Monitoring umfassender Politikpakete auf, aber in anderer Form. Denn während ein Projekt allenfalls in einem Bereich seine Outputs kontrollieren und Outcomes beeinflussen kann, agiert eine Politik zur Armutsbekämpfung auf mehreren Ebenen und kontrolliert damit eine Vielzahl von Outcomes. Es ist Aufgabe der Politik- und Strategieformulierung, auch dafür Sorge zu tragen, dass das angebotene Maßnahmen**bundle** in geeigneter Kombination und zur richtigen Zeit die wesentlichen Ursachen von Armut anspricht. Insofern darf sich ein Monitoring-System nicht darauf beschränken, die Wirksamkeit von Einzelmaßnahmen zu untersuchen, sondern muss besonders die Adäquanz des Bündels überprüfen.

Wie in der obigen Box dargestellt, bleibt das Problem bestehen, dass auch eine an sich richtige Politik nicht wirksam sein kann, weil nicht kontrollierbare Faktoren den Übergang von Outcomes zur letztendlichen Wirkungsebene verhindern.

### 3.4.4 Indikatoren

Die Erfassung der Informationen erfolgt auf allen vier Monitoring Ebenen mit Hilfe von Indikatoren. Dabei wird häufig unterschieden zwischen **intermediären Indikatoren** (*intermediate indicators*), die sich auf die Input- und Output-Ebene beziehen und **Wirkungsindikatoren** (*final indicators*), die sich Outcome- und Impact-Ebene beziehen.

Indikatoren für alle Monitoring-Ebenen zu bilden ist nicht nur wichtig, um die Wirkungskette in ihrer Gänze zu erfassen, sondern auch aufgrund von zeitlichen Verzögerungen in der Wirkungskette. Die größte zeitliche Verzögerung ergibt sich naturgemäß vom unteren Ende der Kette (Politikmaßnahmen) bis zu ihrem oberen Ende (Wirkungen auf Armutsebene). Die Erfassung von Outputs und Outcomes dient daher auch dazu, festzustellen, ob man auf dem richtigen Weg ist: Lassen die ergriffenen Maßnahmen und die zu beobachtenden Outputs und Outcomes erwarten, dass sich in Zukunft die Armut verringert?

#### „Missing middle“

Fehlen Output und/oder Outcome Indikatoren in einem Indikatoren-System, so spricht man häufig von der **missing middle**. Es ist ein oft zu beobachtendes Phänomen, das im Wesentlichen zwei Ursachen hat. Zum einen spiegelt es wider, dass in den oft unter Zeitdruck ausgearbeiteten PRSPs nicht dargestellt wird, mit welchen strategischen Handlungen ein allgemein akzeptiertes Ziel erreicht werden soll. Die Strategie ist an diesen Stellen nicht ausformuliert, weil sie operational unklar oder umstritten war. Zum anderen ist die „missing middle“ vor allem in den Bereichen zu beobachten, wo der Staat nur unterstützende Funktion hat und die Outputs und Outcomes staatlicher Aktivität in der Tat nicht unmittelbar fass- und messbar sind.

Ein Indikatoren-System für PRSP-Monitoring muss nicht nur die verschiedenen Monitoring-Ebenen einbeziehen. Zusätzlich muss es bei der Bildung der Indikatoren der **Mehrdimensionalität von Armut** Rechnung tragen, indem es

- sowohl quantitative wie qualitative Daten umfasst,
- monetäre und nicht-monetäre Aspekte von Armut berücksichtigt,
- zwischen Folgen, Symptomen und Ursachen von Armut trennt.

Bei der Bildung von **quantitativen Indikatoren** für das PRSP-Monitoring ist darauf zu achten, dass nicht einfach absolute Zahlen verwendet, sondern Größen in Beziehung gesetzt werden. Dies lässt sich mit folgenden Beispielen illustrieren:

### Wenig aussagekräftiger Wirkungsindikator:

- Zahl der beschulten Kinder

### Bessere Indikatoren wären:

- Zahl der Kinder in der Schule bezogen auf die Gesamtzahl in einer bestimmten Altersgruppe
- Zahl der beschulten armen Kinder bezogen auf die Gesamtzahl der armen Kinder in einer Region

### Wenig aussagekräftiger Wirkungsindikator:

- absolute Zuweisungen an bestimmte Teile der Sozalsektoren

### Bessere Indikatoren wären:

- Anteil dieser Zuweisungen an den Gesamtausgaben<sup>28</sup>

Einige Aspekte im Prozess der Armutsminderung lassen sich kaum mit quantitativen Indikatoren erfassen. Beispiele sind Ziele wie die Verbesserung der Mitsprachemöglichkeiten, die Verringerung von Machtlosigkeit der Armen, Verringerung der Korruption oder Erhöhung der Rechtssicherheit.

In diesen Fällen müssen **qualitative Indikatoren** gebildet werden. So können Outputs und Outcomes teilweise durch Umfragen wiedergegeben werden, die das subjektive Empfinden von ausgewählten Bevölkerungsgruppen erfassen. Oft ist es in diesen Bereichen zudem notwendig, sich auf die Output-Ebene zu beschränken, wie z.B. ob Wahlen „fair und gerecht“ waren, oder ob spezifische kritische Rechtsreformen vorgenommen worden sind.

Wünschenswert ist es auch, wenn **disaggregierte Indikatoren**, die nach Region, Geschlecht, Einkommensniveau und sozialer Gruppe differenziert sind, erhoben werden können. Zumeist ist dies aber nur möglich, wenn auf entsprechende Daten der staatlichen Verwaltung zurückgegriffen werden kann. Die Budgets der statistischen Ämter wären mit derartigen Erhebungen unweigerlich überfordert.

Bei der Bildung aller Arten von Indikatoren ist darauf zu achten, inwiefern **valide Daten** für diese Indikatoren erhoben werden können. Denn es ist nicht sinnvoll, Indikatoren im Zeitablauf zu verfolgen, deren Messfehlerwahrscheinlichkeit höher liegt als die erwarteten Veränderungen des Indikatorwertes aufgrund der Revision einer Politik. Aus praktischen Gründen mag die Validität gegen andere Indikator-Eigenschaften abgewogen werden und insofern eine zweitbeste Lösung gewählt werden, z.B. weil sie schneller oder wesentlich billiger oder in anderen Aspekten vollständiger ist. Die Daten dürfen dann allerdings nicht überinterpretiert werden.

Vorsicht bei der Interpretation ist im Übrigen auch dann geboten, wenn durch Verbesserungen in den Erhebungsverfahren eine schein-

---

<sup>28</sup> Ob die „Gesamtausgaben“ den Schuldendienst, Pensionen, Militärausgaben und von Gebern finanzierte Investitionen mit einschließen sollten, hängt von der Fragestellung ab. In vielen Fällen sollten die „Gesamtausgaben“ nur das umfassen, was von Regierungen wirklich kontrollierbar ist.

bare Verschlechterung der Situation zu beobachten ist. Sie kann in diesen Fällen allein auf eine Verbesserung der statistischen Erfassung zurückzuführen sein.

### 3.5 Objekte und Ebenen des Monitoring

Vielfach wird in der Literatur festgestellt, dass ein mehrdimensionaler Ansatz zur Erfassung des Phänomens der Armut dank des Weltentwicklungsberichts 2000/2001, der DAC-Leitlinien zur Armutsbekämpfung und der UNDP-Berichterstattung mittlerweile breite Akzeptanz findet. Als fortgeschritten können folglich nur solche Monitoring-Systeme klassifiziert werden, in denen quantitative und qualitative Daten zu einer Berichterstattung über monetäre und nicht-monetäre Aspekte von Armut verwoben werden. Die entsprechenden Herausforderungen einer praktischen Umsetzung des Monitoring sind jedoch bei weitem noch nicht überwunden. Dabei geht es nicht nur um anspruchsvolle Themen wie beispielsweise die Entwicklung von lokal zu definierenden Indikatoren auch für Armutsaspekte wie "Unsicherheit" oder "Machtlosigkeit", sondern durchaus auch um sehr grundlegende Prinzipien. Thin et al. (2001) stellten beispielsweise fest, dass in I-PRSPs, die sie analysiert haben, Charakteristika von armen Personen und armen Regionen beschrieben wurden, ohne dass festgemacht werden konnte, ob diese Charakteristika einfach Ausprägungen von Armut sind oder ob (und falls ja, in welcher Weise) es sich hier um Ursachen von Armut handelte.<sup>29</sup> Die Zuordnung zu den Monitoring-Ebenen ist in solchen Fällen durchaus problematisch.

Bei aller Rechtfertigung des Ansatzes, vor allem Ergebnisse – das, was rauskommt – zu messen, darf dies nicht zur Vernachlässigung der Input-Ebene führen. Allein die **Erfassung der finanziellen und nicht-finanziellen Inputs** kann entscheidend zur Verbesserung von Armutspolitiken beitragen, wenn diese Information öffentlich gemacht wird. Darüber hinaus ist auch die Effizienz ihrer Bereitstellung über verschiedene administrative Ebenen hinweg von Bedeutung. Diese entgeht aber häufig jeder Beobachtung.

Übersehen werden beim Input-Monitoring insbesondere (a) die **vollzogenen** Haushaltsausgaben (im Vergleich zur Mittelzuweisung zu Beginn des Jahres) sowie (b) der Grad, in dem Mittel (um verschiedenste "*Leakages*" reduziert) schließlich auf der Umsetzungsebene (z.B. Schulen) ankämen. Für das klassische Beispiel von 13 % der zugewiesenen Nicht-Personal-Mittel, die Mitte der 90er Jahre im ugandischen Bildungssystem letztlich in Schulen zur Verfügung standen und mittels Kampagne auf 90 % gesteigert werden konnten, finden sich negative Entsprechungen, die exemplarisch die Kreativität von Lehrern beschreiben, ihre *faktische Leistungserbringung* im Vergleich zur offiziellen Planung mit entsprechender Mittelbereitstellung quantitativ und qualitativ drastisch zu verringern.

---

<sup>29</sup> Thin et al. 2001, S.5.

Die sicherlich gründlichste Studie zum Thema (ODI 2002) kommt zu dem Schluss, dass angemessene Aufmerksamkeit des PRSP-Monitoring drei Bereichen zukommen sollte:

- letztendlichen Manifestationen von Armut (Poverty outcomes) bzw. den Politikwirkungen (Impact),
- Zwischenergebnissen (Intermediate output), ihren Nutzen ("outcomes") und dem Umsetzungsprozess selbst,
- der Bereitstellung von entscheidenden Inputs der Armutsreduzierungsstrategien.

## 4. Instrumente und Datenkategorien für das PRSP-Monitoring

Teilweise werden Instrumente, die im PRSP-Monitoring zur Anwendung kommen, bereits in einem anderen Zusammenhang ohnehin schon angewandt, teilweise müssen ergänzende Instrumente entwickelt werden. Ebenso gilt, dass ein Teil der für Zwecke des PRSP-Monitoring benötigten Daten bereits anderswo erhoben werden.

Dabei gibt es keinen allgemein gültigen Kanon an Instrumenten oder Datensätzen. Beides muss auf der Basis des Bestehenden fortentwickelt werden. Die wichtigsten Kategorien von Instrumenten und Daten werden im Folgenden weiter ausgeführt. Auch wenn sie sich nicht ausschließlich einer bestimmten Monitoring-Ebene zuordnen lassen, sind sie für die jeweiligen Ebenen in unterschiedlichem Maße von Relevanz:

- **Armutsmonitoring mittels Haushaltsbefragungen** liefert im Zeitablauf Aussagen zur Wirkung auf der Impact-Ebene.
- **Institutionelle Daten**, die von staatlichen Verwaltungen erhoben werden, sind eine wesentliche Informationsquelle auf der Output- und teilweise auf der Outcome-Ebene.
- Daten zu den **öffentlichen Ausgaben** geben Auskunft über die Inputs, die für die Armutsminderung eingesetzt werden.
- Verschiedene **qualitative Instrumente** liefern differenzierte Informationen über Wirkungen auf der Impact-Ebene und auch zu kausalen Zusammenhängen innerhalb der Wirkungsketten.

### 4.1 Armutsmonitoring mittels Haushaltsbefragungen

#### 4.1.1 Grundprinzip

Das Armutsmonitoring zielt darauf ab, die Armutssituation in quantitativer und qualitativer Weise zu ermitteln und dabei teilweise auch Ursachen der Armut zu ergründen. Dabei kommen verschiedene Instrumente zur Erhebung und zur Darstellung der Armut zur Anwendung.

Umfang, Häufigkeit

Das wichtigste Erhebungsinstrument sind **Haushaltsbefragungen**. Sie umfassen meist zwischen 3.000 und maximal 15.000 Haushalte, die zufällig für eine geschichtete Stichprobe ausgewählt werden. Üblicherweise sind die statistischen Ämter für die Datenerhebung verantwortlich. Umfragen werden meist alle 3 - 5 Jahre wiederholt, um Veränderungen im Zeitablauf erfassen zu können.

Aufwändig, langwierig

Haushaltsbefragungen sind aufwändig, oft langwierig und teuer. In vielen Fällen ist es notwendig, Haushalte mehrfach zu besuchen, um

die Situation in verschiedenen Jahreszeiten zu erfassen. Nach einer Bereinigung der Rohdaten (Eliminierung von offensichtlichen Falschantworten und Ausreißern) werden statistische Verfahren angewendet, um Daten zu aggregieren und verschiedene Datensätze miteinander zu korrelieren.

### Armutslinie und *Head Count Index*

Die mittels einer Haushaltsbefragung erhobenen Armutsdaten werden an Hand des sogenannten *Head Count Index* und der damit verbundenen Armutslinie und Armutstiefe dargestellt. Die **Armutslinie** ist ein Schwellenwert für das Einkommen, unterhalb desselben eine Person (oder Haushalt) als arm gilt. Der **Head Count Index** ist die Anzahl derjenigen, die sich unterhalb der Armutslinie befinden. Die **Armutstiefe** ist der Abstand, der zwischen den Einkommen der Armen und der Armutslinie besteht. Diese Instrumente zur Darstellung der Armutssituation sind quantitativer Natur und werden in monetären Größen ausgedrückt.

Die Armutslinie ist in der Regel als absolute Armutslinie definiert und ist der Geldbetrag, der notwendig ist, um in der jeweiligen geographischen Situation Lebensmittel in dem Umfang erwerben zu können, der notwendig ist, um den Kalorienbedarf nach internationalen Standards zu decken. Meist werden zusätzlich die Kosten für lebensnotwendige weitere Güter erfasst, indem abgefragt wird, was Personen dafür ausgeben, die gerade eben ihren minimalen Kalorienbedarf zu decken in der Lage sind.

### Weitere Dimensionen von Armut

Mit Hilfe von Armutslinien wird Einkommens-Armut gemessen. Faktoren wie Rechtlosigkeit, Krankheit, Isolation oder das Fehlen von Bildung, die ebenfalls anerkannte Dimensionen von Armut sind, werden hier nicht erfasst.

### Weitere Daten erlauben Ursachenanalyse, aber mit konzeptionellen Problemen

Neben der quantitativen Erfassung des Einkommens werden andere **sozioökonomische Daten** über die befragten Haushalte erhoben, die differenzierte Aussagen über bestimmte Bevölkerungsgruppen oder über Ausprägungen von Armut erlauben.<sup>30</sup> Teilweise können diese zusätzlichen Merkmale als Ausprägungen von Armut oder auch als Ursachen interpretiert werden. Was Ausprägung und was Ursache ist, bedarf aber häufig weiterer Untersuchungen.

### Intertemporale Vergleichbarkeit problematisch

Kritische Aspekte bei der Erhebung für die intertemporale Vergleichbarkeit sind die Auswahl der Stichprobe und die Definition der Armutslinie. Sie wirken sich direkt auf das gemessene Armutsniveau und seine Veränderung aus.

### Vergleichbarkeit der Preise

Auch die Auswahl der Preise spielt häufig eine besondere Rolle, da Arme zumeist stark von der Subsistenzwirtschaft abhängig sind. Da

---

<sup>30</sup> Zum Beispiel werden häufig die Familiengröße, der Ausbildungsstand der erwachsenen Familienmitglieder, Geschlecht und Alter des Vorstands des Haushalts, der Besitz von Tieren, die landwirtschaftliche Nutzfläche, die Qualität der Unterkunft oder Zugang zu Wasser erfasst.

Preise häufig in verschiedenen Regionen eines Landes sehr unterschiedlich sind, kommt der Berechnung monetärer Größen aus dem Sachverbrauch eine kritische Bedeutung zu.

Meist nicht kleinräumig signifikant

Aufgrund der beschränkten Größe der Stichprobe in Haushaltsbefragungen ist eine **Repräsentativität** in der Regel nur auf nationaler und auf regionaler Ebene (Provinzen) gegeben, jedoch nicht mehr auf der Ebene kleinerer räumlicher Einheiten.

Eine besonders umfassende Form der Haushaltsbefragung sind **Bevölkerungszensen** (Volkzählungen). Bevölkerungszensen liefern wichtige Daten, können aber nicht extra für spezielle Zwecke und nur in großen Zeitabständen durchgeführt werden.

Bevölkerungszensen erfassen die Wohnbevölkerung auch kleinräumig und sind so potenziell für die Bestimmung kleinräumiger Armutssituationen nutzbar. So erfassen sie i.a. eine große Anzahl sozioökonomischer Charakteristika der befragten Haushalte. Wenn diese als typische Ausprägungen von Armut interpretiert werden können, ist es damit bedingt möglich, Armutsinzidenz auch kleinräumiger zu messen, als es mit den normalen armutsbezogenen Haushaltsumfragen möglich ist. Wenn zum Beispiel die Art des Wohnraums, der Besitz bestimmter Haushaltsgeräte (z.B. Fahrräder), Familiengröße und Ausbildungsgrad des Haushaltsvorstandes sowohl in Armutserhebungen als auch im Zensus erhoben werden, kann die Armutsinzidenz so kleinräumig geschätzt werden, wie es die Zensusdaten erlauben.

Verknüpfung von Haushaltsumfragen und Zensusergebnissen

Ein Instrument, um die kleinräumig erfasste Armutssituation darzustellen, sind **Armutskarten**. Diese bilden die Ausprägung und Differenzierung der Armut zwischen verschiedenen kleinräumigen Regionen mit Hilfe verschiedener Farben ab. Die Informationen sind jedoch mit Vorsicht zu interpretieren, da lokale Faktoren generell gültige Zusammenhänge zwischen sozioökonomischen Charakteristika und Armut im speziellen Fall ausschalten können.<sup>31</sup>

Im Zusammenhang der Entwicklungszusammenarbeit haben sich eine Vielzahl spezieller Formen von Haushaltbefragungen entwickelt. Drei der wichtigsten, LSMS, PPA und *Health and Demographic Surveys* werden im Folgenden näher dargestellt.

#### 4.1.2 LSMS (*Living Standards Measurement Surveys*)

LSMS sind Standardabfragen, die von den BWIs entwickelt und über die Jahre verfeinert wurden. Sie bestehen aus multi-thematischen

---

<sup>31</sup> Ein anschauliches Beispiel: Der Besitz von Latrinen mag generell ein Charakteristikum von Nicht-Armut sein. Wenn aber in einer Lokalität aufgrund eines besonders hoch liegenden Grundwasserspiegels keine Latrinen gebaut werden können, würde die Korrelation zwischen Armut und Latrinenbesitz hier zu falschen Schlussfolgerungen führen.

Fragebögen für die Untersuchung von verschiedenen Aspekten des Wohlstands (bzw. Lebendstandards) und Verhalten von Haushalten.

**Standardisiertes Verfahren**

Sie unterscheiden sich von anderen Haushaltsumfragen insbesondere durch die starke Verwendung von (seit 1985 Rechner-gestützten) Plausibilitätschecks zwecks Prüfung der Stimmigkeit der erhaltenen Antworten (inkl. einem zügigen zweiten Besuch beim Haushalt zwecks Klärung der Unstimmigkeiten) sowie durch die relativ schnelle Eingabe und Verarbeitung der Daten noch während des Befragungszeitraums. Eingebaute Plausibilitätsprüfungen und die Möglichkeit, Zweifelsfälle durch nochmalige Besuche zu klären, erhöhen die Zuverlässigkeit und vermeiden eine aufwändige spätere Datenbereinigung. Typischerweise werden 1.600 bis 3.200 Haushalte, selten mehr als 5.000 befragt. Einer der Vorteile ist die schnelle Durchführung (Bericht ca. 2 - 6 Monate nach Abschluss der Felduntersuchung). Damit können die Informationen relativ zeitnah in die Politikformulierung einfließen.

**4.1.3 PPA (*Participatory Poverty Assessments*)**

PPA haben sich methodisch aus den partizipativen ländlichen Analysen und Prüfungen (Participatory Rural Appraisals, PRA) entwickelt. Dabei steht im Vordergrund, das Wissen der Armen um ihre Lebensumstände zu nutzen, um dadurch angemessene Planungen und Aktivitäten entwickeln zu können. Ende der 90er Jahre wurden die PPA verstärkt von der Weltbank aufgenommen, um Armutsuntersuchungen zu ergänzen. Für den Weltenwicklungsbericht 2000-2001 wurde sogar eine Querschnittsuntersuchung über 23 Länder mit Hilfe von PPA erstellt.<sup>32</sup>

**PPAs dokumentieren Sichtweise der Betroffenen**

Der entscheidende Vorteil der PPA ist, dass mit ihr tatsächlich unter Verwendung ausgereifter partizipativer Methoden von außen aufgesetzte Normen oder Standards des Programmdesigns durchbrochen werden können, weil die Betroffenen um die eigene Analyse gebeten und nach ihren eigenen Kriterien befragt werden. Mit ihr können auch spezielle Warenkörbe für arme Bevölkerungsgruppen gut ermittelt werden. Ebenfalls eignen sie sich gut, um die Anforderungen der (armen) Nutzer an Leistungen (für Arme) zu bestimmen. Ihre Grenzen liegen in den kleinen Stichproben und entsprechend mangelnder Re-

---

<sup>32</sup> Gleichwohl wird kritisiert, dass die Weltbank mehr dazu neigt, die jeweilige Zielgruppe der Armen mit PPA auf ihre bereits festgelegten Vorhaben einzuschwören, als tatsächlich aus den PPA für die Gestaltung der Vorhaben zu lernen. Vgl. Laderchi, Saith & Stewart (2003), S.25: "There is little of self-determination and empowerment in most of this work." Dies stellt jedoch nicht die inhärenten Qualitäten der Methodik in Frage.

präsentativität, allerdings auch in dem teilweise mangelnden Vermögen der Betroffenen, die eigene Situation richtig einzuschätzen.

#### 4.1.4 Health and Demographic Surveys

Eine Sonderform des allgemeinen Armutsmonitoring stellen die in vielen Ländern durchgeführten *Health and Demographic Surveys* (Umfragen über Gesundheit und Demographie) dar. Diese Stichproben, die ebenfalls durch die Befragung von Haushalten erhoben werden, generieren Informationen insbesondere über Kinder- und Müttersterblichkeit, die Inzidenz von Krankheiten, Impfraten und diverse Informationen, die sich auf HIV/AIDS beziehen.

#### 4.2 Institutionelle Daten

Staatliche Verwaltungsstellen erheben in der Regel eine Vielzahl institutioneller Daten für ihre jeweiligen spezifischen Aufgabenbereiche. Diese Daten stellen eine wesentliche Informationsquelle für das PRSP-Monitoring dar.

Dabei weisen sie aber häufig folgende Schwächen auf:

Daten werden oft nebenbei erhoben, mit entsprechenden Folgen

- **Qualität der Daten:** Die Beschäftigten in den jeweiligen Verwaltungsstellen, die über ihre Leistungen Buch führen sollen, um die entsprechenden Daten zu liefern, sind selbst häufig schlecht bezahlt – sie gehören oft selbst zur Gruppe der Armen – und überlastet, so dass nicht zu erwarten ist, dass sie mit besonderer Sorgfalt vorgehen. Hinzu kommt, dass Institutionen durchaus Interessen haben können, die Zahlen zu manipulieren, insbesondere dann, wenn die Höhe von Zahlungen von den erbrachten Leistungen abhängt.

Nicht-Nutzer werden nicht erfasst

- **Institutionelle Beschränkung:** Die institutionellen Stellen erfassen die Nutzer ihrer Leistungen. Diejenigen, die ihre Leistungen nicht nutzen, es aber sollten, erfassen sie nicht. Inwiefern privatwirtschaftliche Anbieter (z.B. private Kliniken und Ärzte) den Bedarf in einem bestimmten Sektor eventuell decken, entgeht deshalb der staatlichen Statistik staatlicher Sektorverwaltungen.

Zufriedenheit der Kunden wird selten erhoben

- Die **Zufriedenheit der Nutzer**, und damit die Qualität der Leistungen, wird in der Regel nicht erfasst, sondern nur ihr Umfang.

Im Zusammenhang mit der PRSP-Monitoring ist überdies insbesondere die **Auswahl der Indikatoren** wichtig. Zum einen kommt es darauf an, dass die jeweiligen Stellen aussagekräftige Indikatoren mit validen Daten erheben. Zum anderen muss das PRSP-Monitoring sich unter den sektorspezifischen Indikatoren eine beschränkte und dennoch aussagefähige Zahl von Indikatoren herausuchen.

**Bildung, Gesundheit liefern relativ gute Informationen**

Besonders gut entwickelt sind statistische und Managementinformationssysteme im allgemeinen in den **Sektoren Bildung und Gesundheit**. Sie enthalten Daten über das eingesetzte Personal, Zahl und Ausstattung der Servicestellen (Schulen, Gesundheitsposten, Krankenhäuser) und – allerdings oft schon in geringerer Qualität und Erfassungsbreite – Verfügbarkeit von Sachmitteln. Interne Statistiken des Bildungssystems liefern Angaben über Schüler in den jeweiligen Klassenstufen, Lehrer/Schüler-Verhältnisse, Klassengrößen, Sitzbleiber- und Versetzungsquoten, Alter der Schüler und Zahl der Absolventen einer Schulstufe. Im Gesundheitssystem werden endemische und ansteckende Krankheiten, Todesfälle in den Institutionen und Sterbeursachen, Zahl der Arztbesuche, Bettenbelegung in Krankenhäusern und Ursachen von Krankenhausaufenthalten sowie Zahlen über Geburten in Kliniken erfasst.

**Unbefriedigende Daten in wirtschaftsnahen Sektoren**

Schon deutlich weniger aussagefähig sind institutionelle Daten im **Landwirtschaftssektor**. Es gibt in der Regel Informationen über die Zahl der Kontakte im ländlichen Beratungswesen und über verteilte landwirtschaftliche Inputs. Landwirtschaftsministerien sammeln auch viele Daten zum Zwecke der Preisinformation und Ernteschätzung. Sie geben typischerweise aber meist wenig bis keine Auskunft über die Wirksamkeit des Beratungsdienstes. Angaben über die Zuteilung von Landrechten sind dort verfügbar, wo zentralstaatliche Institutionen dafür zuständig sind. Aber wo es keine Kataster gibt, wo Landzuteilung durch traditionelle *Chiefs* oder durch lokale Gebietskörperschaften erfolgt, sind sie meist nicht vorhanden bzw. sehr partiell und wenig aussagefähig. Im Landwirtschaftssektor ist die *attribution gap* schwer zu lösen, und es werden typischerweise wenig Anstrengungen gemacht, um die Lücke durch Umfragen und andere spezielle Erhebungen zu füllen.

Dies trifft noch stärker auf die Sektoren zu, die für die Regulierung und Förderung privater wirtschaftlicher Aktivitäten in anderen Bereichen zuständig sind. Handels- und Tourismusministerien verfügen zwar häufig über Daten über erteilte Lizenzen, aber erfassen vielleicht nicht systematisch, wie lange es dauert, bis ein Antragsteller eine Lizenz erhält und welche Kosten ihm dabei zugemutet werden. Teilweise ist es in der Tat schwer, Maßnahmen, die zur Förderung eines breiten und armutsorientierten Wachstums ergriffen werden, überhaupt quantitativ zu erfassen, auf allen Ebenen von Input bis Outcome.

**Standardisierte Umfrage zur Nutzung**

Als unterstützendes Instrument, um die Aussagekraft der institutionellen Daten zu verbessern, werden teilweise auch **Umfragen zur Zufriedenheit** mit den in Anspruch genommenen Dienstleistungen vorgenommen. Ein Instrument ist der von der Weltbank entwickelte Fragebogen *Core Welfare Indicator Questionnaire* (CWIQ) und die für die Auswertung vorbereiteten Hilfsmittel. CWIQ-Umfragen werden von statistischen Ämtern durchgeführt. Kurze Fragebögen und vorbereitete Computerapplikationen zur Auswertung, zusammen mit einer hohen Zahl von Befragungen sollen es erlauben, auch für kleinere Gebiete Aussagen über Inanspruchnahme und Zufriedenheit mit den

staatlichen Dienstleistungen im Gesundheits- und Bildungssektor zu machen, die dann von den Sektoren zur Kontrolle der Wirksamkeit ihrer eigenen Anstrengungen genutzt werden können.

## 4.3 Berichterstattung über öffentliche Ausgaben

### 4.3.1 Grundlagen

Die Berichterstattung über öffentliche Ausgaben dient im Zusammenhang des PRSP-Monitoring dazu, zu erfassen, ob erklärte Politik auch umgesetzt wird und sich in Ausgaben niederschlägt. Eine ernsthaft durchgeführte Armutspolitik müsste sich daran zeigen, dass armutsrelevante Ausgaben überproportional ansteigen. Es geht dabei nicht um Wirkungs-, sondern um Input-Monitoring.

In der Realität stößt der Versuch, die tatsächlich getätigten armutswirksamen öffentlichen Ausgaben zu erfassen, jedoch auf mehrere Probleme:

- Es muss Einvernehmen darüber herrschen, **welche Ausgaben armutswirksam** sind. Besser noch ist es, wenn die Ausgabenpositionen den Ergebnisfeldern des PRSPs zugeordnet sind. In vielen Ländern sind beide Bedingungen nicht erfüllt.
- Oft lässt die **bestehende Haushaltssystematik** es nicht zu, nach Funktionen zu differenzieren und so festzustellen, welcher Anteil der Gelder bis zu den wirklichen Dienstleistern (Schulen, Gesundheitsposten) gelangt. Verwaltungskosten und Kosten der Leistung für die Nutznießer werden nicht getrennt ausgewiesen.
- Große Unterschiede zwischen dem ursprünglichen, vom Parlament verabschiedeten Budget und den **tatsächlichen Ausgaben** sind häufig zu verzeichnen. Budgets sind daher oft kein zuverlässiger Indikator dafür, wie viel Geld tatsächlich in die Schwerpunktbereiche eines PRSPs fließen. Bei den tatsächlichen Ausgaben aber dauert es häufig mehrere Jahre, bis die Daten vervollständigt, geprüft und in sinnvoller Weise aggregiert und schließlich der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.
- Die **Berichterstattung von Gebern** über von ihnen geleistete Zahlungen sind häufig unvollständig und wegen unterschiedlicher Berichtsperioden und anderer Klassifikationen nur schwer in die vom Finanzministerium direkt erfassten Zahlungen einzufügen.

#### Reformen der Budgetsysteme und der Systematik

Um die Rationalität des Budgetprozesses zu erhöhen und die Fähigkeit herzustellen, Ausgaben politikgerecht steuern zu können, reformieren zahlreiche PRSP-Länder ihr System der Verwaltung der öffentlichen Mittel. Ziel ist es dabei, die Budgetsystematik so zu verändern, dass Ausgabenpakete und Politikziele besser gegenüber gestellt werden können. Gleichzeitig geht es darum, die Transparenz der öffentlichen Haushalte zu erhöhen und Möglichkeiten zweckfremder

Verwendung zu verringern, was eine Voraussetzung für die Bereitschaft von Gebern ist, Mittel für die Armutsbekämpfung und Entwicklung über das Budget und durch nationale Kanäle zu leiten.

Eine wichtige Rolle spielt dabei die Einführung computerisierter Systeme, die versprechen, schnellere und zuverlässigere Daten über tatsächliche Ausgaben, gegliedert nach Ausgabenart und -zweck, zu erhalten.

Reformen laufen  
in vielen Ländern

Die wichtigsten Instrumente, die – meist mit Beteiligung von Gebern – in vielen Ländern zur Verbesserung der Berichterstattung über öffentliche Finanzen eingeführt werden, werden im Folgenden dargestellt.

#### 4.3.2 MTEF (Medium Term Expenditure Framework)

Überzeugendes  
Konzept, aber ...

Eine Schlüsselrolle bei der Reform von öffentlichen Finanzsystemen spielt die Einführung einer mittelfristigen Finanzplanung (MTEF). Da die Umstrukturierung von Ausgabenstrukturen meist nicht kurzfristig erfolgen kann und über Politikveränderungen auch unter Berücksichtigung der Frage, was das denn kosten würde, entschieden werden sollte, streben MTEFs an, unter realistischen Annahmen bezüglich der mittelfristig zur Verfügung stehenden Finanzmittel Ausgaben nach Sektoren und Programmen für mindestens drei Jahre zu planen. Dabei werden die Ergebnisse, die mit bestimmten Ausgaben erzielt werden sollen, den Ausgabenpositionen gegenüber gestellt.

Schwieriges Vor-  
haben in der  
Praxis

MTEFs sind vor allem gedacht als Instrument der Entscheidungsfindung und politischen Abstimmung von Schwerpunktsetzungen. Dadurch sollen Sektoren mehr Planungssicherheit bekommen, was eine wichtige Voraussetzung für rationales Ausgabenmanagement ist. In der Praxis gibt es allerdings nur wenige Beispiele für eine erfolgreiche Implementierung der Idee. Häufige Probleme sind eine zu optimistische Schätzung der Einnahmen, die Unfähigkeit und Unwilligkeit von Sektormanagern, die Ergebnisse der Ausgaben zu quantifizieren, nicht kompatible Klassifizierungen im MTEF und im jährlichen Haushalt, und Kapazitätsprobleme besonders in den Finanzministerien.

#### 4.3.3 Public Expenditure Reviews (PERs)

PERs stellen die Entwicklung von Ausgabenstrukturen über mehrere Jahre zusammen und analysieren z.B. die Kongruenz zwischen Politiken und Ausgaben, gehen der Effizienz von Ausgaben in ausgewählten Sektoren nach, oder nehmen Stellung zur Frage der Einbindung von Gebermitteln in die Darstellungen der öffentlichen Ausgaben. In Äthiopien wurde im Rahmen eines PER kürzlich der Versuch unternommen abzuschätzen, wie viel Geber beitragen müssten, um die Erreichung der MDGs in Äthiopien nur in ausgewählten Sektoren zu ermöglichen.

PERs sind nicht nur ein flexibles Analyseinstrument, sondern können auch so partizipativ gestaltet werden, dass sie für die fachöffentliche

Diskussion des Ausgabengebahrens des Staates unter dem Gesichtspunkt der PRSP-Ziele verwendet werden können. Sie sind eines der traditionellen Instrumente der Weltbank für die Haushaltsanalyse und wurden daher typischerweise durch oder unter Leitung der Weltbank durchgeführt.<sup>33</sup>

Bis zu den 90er Jahren umfassten die PER in der Hauptsache eine Beurteilung der fiskalischen Entwicklungen, die Analyse intersektoraler und intrasektoraler Mittelzuweisungen sowie dem aktuellen Bedarf entsprechenden tiefer gehenden Analysen zu speziellen Ausgabenpolitiken und -programmen oder auch zum Management der öffentlichen Finanzen insgesamt.

Inzwischen hat sich die Analyse in den PER auf viele weitere Bereiche (Effizienz und Effektivität von Staatsausgaben, Korruption, Aufbau und Verbesserung von Kapazitäten in der Haushaltsbewirtschaftung, etc.) ausgeweitet, und PERs erfolgen in immer höherer zeitlicher Dichte. Damit sind sie zum vergleichsweise umfangreichsten Instrument der Haushaltsanalyse geworden. Teilweise werden die PER inzwischen schon in Eigenregie des Empfängerlands durchgeführt.

#### 4.3.4 Expenditure Tracking Studies und Facility Surveys

*Expenditure Tracking Studies* versuchen, in bestimmten Sektoren nachzuvollziehen, welcher Anteil an zugewiesenen Haushaltsmitteln unterwegs in der Verwaltung der verschiedenen Ebenen hängen bleibt und wie viel tatsächlich in den Servicestellen ankommt.

*Facility Surveys* setzen am anderen Ende an und untersuchen in Schulen und Gesundheitsstationen, in welchem Umfang sie Haushalts- und Sachmittel erhalten und wie das im Verhältnis zu den Beträgen steht, die dem Sektor zugewiesen worden sind.

---

<sup>33</sup> Es sei darauf hingewiesen, dass es neben MTEF, PER und (vgl. unten) *Expenditure Tracking Surveys* noch eine Reihe von anderen Instrumenten gibt, die in diesem Zusammenhang unter der Federführung verschiedener Geber eingesetzt werden: Country Financial Accountability Assessments (CFAA, Weltbank); Country Procurement Assessment Reports (CPAR, Weltbank); Reports on the Observance of Standards and Codes of Fiscal Transparency (Fiscal ROSC, IWF); System-Audits (EU-Kommission); Country Assessment in Accountability and Transparency (CONTACT, UNDP); Diagnostic Study of Accounting and Auditing (ADB). Sie werden in den PRSP-Ländern üblicherweise fast alle mit etwas anders gelagerten Schwerpunkten (und leider vielen Überlappungen) durchgeführt, was oft zu einer Vielzahl von unabhängigen Empfehlungen führt, die keineswegs deckungsgleich sind. Eine vertiefte Erörterung würde hier jedoch den Rahmen sprengen.

**Mittelfluss hin zu unteren Ebenen wird analysiert**

Expenditure tracking ist ein Ansatz, der eigentlich erst durch die HIPC-Initiative entstanden ist. Die Vorstände der BWIs suchten ab dem Jahr 2000 zu ergründen, wie die Verwendung der freigesetzten HIPC-Mittel überwacht werden könnte. Dazu wurden die ersten potenziellen HIPC-Kandidaten im Hinblick auf ihre Kapazität, mit Hilfe der freigesetzten HIPC-Mittel durchgeführte Ausgaben effektiv zu verfolgen, bewertet. Dabei ging es in diesen ersten Public Expenditure Tracking Assessments um eine Bewertung der Leistungsfähigkeit der vorhandenen Systeme und nicht um die umfangreiche Analyse aller Aspekte des Ausgabenmanagements. Da nach der Auswertung festgestellt werden musste, dass in der überwiegenden Zahl der Fälle eine Verfolgung durch das landeseigene System nicht ohne externe Unterstützung gelingen würde, entschieden die BWIs, dass die Lücken in jedem Fall ggf. durch externe Hilfe zu schließen sind und dass Aktionspläne das Land mittelfristig befähigen sollen, diese Verfolgung selbst vornehmen zu können.

#### **4.4 Weitere qualitative Instrumente**

Um die Lücke zwischen Outputdaten und Wirkungen zu schließen, sind weitere qualitative Instrumente entwickelt worden, die teilweise auch in den Ländern zur Anwendung kommen, die im Rahmen dieser Studie besucht worden sind.

**Wirkungshypothesen**

Hier ist zunächst das **qualitative Wirkungsmonitoring** zu nennen. Hier geht es um die Beobachtung von Wirkungen von Politikmaßnahmen auf der Ebene der letztlich anvisierten Begünstigten. In einem ersten Schritt werden die in Umsetzung befindlichen Politiken analysiert, und es werden Hypothesen darüber gebildet, wie sie sich auf die Zielgruppe auswirken sollten. Anschließend werden Vertreter der Zielgruppen besucht, um festzustellen, inwieweit diese Politikveränderungen ihre Wirkung haben entfalten können. Besonderes Augenmerk wird auch auf mögliche nicht intendierte Nebenwirkungen gelegt.

**Kontrolle an der Basis**

Durch dieses sehr flexibel an die jeweiligen Fragestellungen anpassbare Instrument kann zum Beispiel folgenden Fragen nachgegangen werden:

- Hat sich der Zugang von Kleinunternehmen zu Krediten verbessert?
- Welche Faktoren behindern weiterhin den Besuch von Grundschulen, obwohl wesentliche Hemmnisse durch Änderungen von Politiken beseitigt wurden (wie z.B. Kosten für Lehrmittel, Schulgebühren)?
- Wodurch wird die Wahl zwischen dem Besuch privater und öffentlicher Gesundheitseinrichtungen determiniert?
- Wie schätzen Bauern den Nutzen von öffentlichen Beratungsnetzen ein? Entsprechen die angebotenen Inhalte den Problemen der Bauern? Welche Faktoren behindern die Umsetzung?

Hat die Beratung überhaupt eine Wirkung, oder verpufft sie, weil andere Faktoren fehlen?

Besonders interessante Ergebnisse können solche Untersuchungen hervorbringen, wenn sie unter vergleichbaren Bedingungen in bestimmten Zeitabständen wiederholt werden. Dabei lässt sich feststellen, ob Politiken zu Veränderungen geführt haben.

Im Rahmen des Wirkungsmonitoring werden häufig Methoden aus dem Bereich der *Participatory Rural Appraisals* eingesetzt, um durch offene Situationen auch Nebeneffekte und zunächst nicht klar erkennbare Hemmfaktoren erfassen zu können. Wenn solche Befragungen die Diskussion stimulieren, können Erkenntnisse zu Tage treten, die es erlauben zu identifizieren, warum Zielgruppen nicht erreicht oder gewünschte Wirkungen vielleicht nicht erzielt wurden.

**Citizen Report Cards** sind ein strukturierteres Instrument, das eine Quantifizierung und Aggregation erlaubt. Hier wird zum Beispiel erfasst, inwieweit sich die Nutzung von privaten, öffentlichen oder gar keinen Gesundheitseinrichtungen nach dem Grad der Armut, wie ihn die Befragten selbst einschätzen, unterscheidet. Wirkungen von Politiken können gemessen werden; aber die Ursachen für ein eventuelles Ausbleiben von Politikwirkungen sind kaum erfassbar.

Seit 2002 werden häufiger sogenannte **Poverty and Social Impact Analyses (PSIAs)** durchgeführt. Angelehnt an die Idee von Umweltverträglichkeitsanalysen wird hier versucht abzuschätzen, welche Wirkungen und Nebenwirkungen umfängliche Politikveränderungen auf das soziale Gleichgewicht und speziell auf die Situation der Armen und das Risiko, arm zu werden, haben können (Politikfolgenabschätzung). Eine typische PSIA-Situation sind geplante IWF-Auflagen, bei denen negative soziale Auswirkungen befürchtet werden, jedoch ohne nähere Untersuchungen nicht quantitativ abgeschätzt werden können. Beispiele können sein: eine geplante Liberalisierung des Außenhandels, die mit starken Senkungen des Importschutzes verbunden sind; die breite Einführung von Benutzergebühren in den Sozialsektoren; die Freigabe der Preise von Grundnahrungsmitteln oder von Wasser- und Stromtarifen; umfängliche Veränderungen des Steuersystems; eine erhebliche Abwertung der Währung usw.

**Werkzeugkasten,  
der auch fürs  
Monitoring nützlich  
sein kann**

PSIAs sind zunächst vor allem ein Konzept und ein Werkzeugkasten und kein praktisch definiertes Instrument. Da PSIAs erlauben sollen, die Folgen von Politikveränderungen vorab einzuschätzen und zu quantifizieren, gehören sie streng genommen nicht zum Instrumentarium des Monitoring von PRSPs. Aber sie können zu einer besseren Identifizierung von kritischen Annahmen beitragen, die dann im Monitoring-System zu beobachten sind. Der PSIA-Ansatz kann auch benutzt werden, um im Nachhinein die Wirkungen eines Maßnahmenbündels zu erfassen und zu messen und dabei den einzelnen Wirkungsketten im Detail nachzugehen. PSIAs können deshalb das Monitoring der PRSP-Implementierung sinnvoll unterstützen.

## TEIL B: ANALYSEN UND BEOBACHTUNGEN AUS FÜNF LÄNDERN

### 5. Kontext, Genesis und Inhalte der PRSPs

#### 5.1 Länderkontext

##### Globale Kennzahlen

Die untersuchten und besuchten fünf Länder unterscheiden sich ganz erheblich in ihrem Entwicklungsstand, ihrer Größe und der jüngeren Geschichte. Die folgende Tabelle zeigt einige Grunddaten über Bevölkerungszahl, Pro-Kopf-Einkommen und der Stellung des Landes nach dem Index der menschlichen Entwicklung (Human Development Index) der UNDP.

**Tabelle 5-1: Bevölkerung, Einkommen und Index der menschlichen Entwicklung der fünf Länder**

Land	Bevölkerung (Mio.)	Pro-Kopf-Einkommen (2002)		HDI Rang (2001)	HDI Index (2001)
		US\$	PPP-US\$		
Albanien	3	1380	4040	97	0,735
Burkina Faso	12	220	1010	173	0,330
Kenia	31	360	990	146	0,489
Nicaragua	5	--	--	121	0,643
Vietnam	81	430	2240	109	0,688
Low Income Countries		430	2040		
Low/middle income SSA		450	1620		

PPP = Kaufkraftparität nach der Methode des Weltbank-Atlas.

Quellen: World Development Report 2004; Human Development Report 2003.

##### Motivation und politisches System sind entscheidend

Für die Ausprägung der Monitoring-Systeme erscheinen jedoch zwei Faktoren wichtiger als die Entwicklungsstadien der Länder: Die Motivation, die dazu geführt hat, eine Armutsminderungsstrategie zu entwickeln, und das politische System.

##### Kenia, korruptionsbeladen, ...

**Kenia** hat keinen Anspruch auf Schuldenerlass nach den HIPC-Modalitäten, weil der Schuldendienst als tragbar erachtet wird. Die KANU-Regierung mit dem Präsidenten Daniel arap Moi hat die Ausarbeitung eines PRSP vor allem in Angriff genommen, um die Beziehungen zu den Bretton-Woods-Institutionen und zu der übrigen Gebergemeinschaft zu normalisieren und Zugang zu ausländischen Finanzierungsquellen zu bekommen. Wegen endemischer Korruption hatte die Mehrzahl der Geber die Zusammenarbeit stark reduziert.

... erstellt ein PRSP mit breiter Partizipation.	Zur Überraschung vieler Beobachter entstand dabei ein PRSP mit einer als vorbildlich geltenden, breiten Partizipation der Zivilgesellschaft, in dem außerdem Korruption und schlechte Regierungsführung als eine ganz wesentliche Ursache von Armut erscheint.
Aus dem PRSP wird die ERSWEC	Das so erarbeitete und 2001 fertiggestellte vollständige PRSP wurde mit einer Einleitung versehen, die unter anderem besagt, dass die Regierung in Anbetracht des PRSP seine Antwort, Visionen und Prioritäten kund tun würde, und zusammen mit der darauffolgenden Budgetrede veröffentlicht. Allerdings wurde es niemals an die Aufsichtsräte der Weltbank und des IWF geleitet, als deutlich wurde, dass auch ein PRSP nicht ausreichen würde, um die gespannten Beziehungen zu normalisieren.
Aus dem PRSP wird die ERSWEC	Ende 2002 fanden Wahlen statt, die von der oppositionellen „National Rainbow Coalition“ überragend gewonnen wurde. Seit Anfang 2003 ist eine Regierung im Amt, die vor allem die Korruption bekämpfen und die Wirtschaft wieder ankurbeln möchte. Das PRSP aus der Moi-Ära ist in einer „Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation“ (ERSWEC) aufgegangen. Die ERSWEC wurde dem IWF und der Weltbank als ein Dokument präsentiert, das die Funktion eines PRSP erfüllen soll. Diese Institutionen baten jedoch darum, die ERSWEC zu spezifizieren, woraufhin die Regierung im November 2003 ein Interim-Investitionsprogramm vorlegte, das die ERSWEC operationalisieren und die Kosten aufführen soll. Beide Dokumente wurden auf einem CG-Meeting im November 2003 diskutiert. Anfang Mai 2004 wurde die überarbeitete Fassung der ERSWEC zusammen mit dem Investitionsprogramm von IWF und Weltbank als gute Grundlage für die Entwicklungszusammenarbeit gewertet. Vorab hat der IWF im November 2003 bereits einen PRGF-Kredit gewährt.
Im Januar 2004 noch kein Monitoring-System	Zum Zeitpunkt des Länderbesuchs im Rahmen dieser Studie, im Januar 2004, hatte Kenia allerdings noch kein abgestimmtes PRSP und deshalb auch noch kein darauf ausgerichtetes Monitoring-System. Aber es haben konzeptionelle Vorarbeiten stattgefunden, und es wird darüber diskutiert.
Lebhafte Presse	Kenia hat eine lebhafte und unabhängige Presse und eine ausdifferenzierte Zivilgesellschaft. Es gibt eine Diskussionskultur, aber eine Tradition der Vernachlässigung von Monitoring und Evaluierung, die sich über viele Jahre durch die Geschichte zieht und an den meisten Strategien und Politiken nachweisbar ist.
Schuldenerlass als primäre Motivation	Die Situation in <b>Burkina Faso</b> , dem ärmsten unter den untersuchten Ländern, unterscheidet sich insofern, als die Aussicht auf Schuldenerlass zweifellos <u>die</u> wesentliche Motivation für die Erstellung eines PRSP war. Es war auch eines der ersten Länder, die den HIPC <i>Decision Point</i> und seit März 2002 auch den <i>Completion Point</i> unter der erweiterten HIPC-Initiative erreicht haben. Zwei Fortschrittsberichte zur Implementierung des PRSP liegen vor. Zur Zeit wird an einer zweiten Auflage des PRSP mit einer Laufzeit von wiederum drei Jahren gearbeitet.

<b>Geringe Organisation der Zivilgesellschaft</b>	Im Gegensatz zu Kenia sind Zivilgesellschaft und Presse in Burkina Faso keine für die Politik wesentlichen Faktoren. Es bestehen große Zweifel an der Ernsthaftigkeit der Regierung, die Armut tatsächlich zu bekämpfen, aber es beunruhigt fast nur die Geber, die in erheblichem Umfang Budgethilfe geleistet haben.
<b>Schuldenerlass als Motivation, aber Zivilgesellschaft nimmt das Thema auf.</b>	Ganz im Gegensatz zu Burkina Faso hat <b>Nicaragua</b> von allen in dieser Studie behandelten Ländern die aktivste Zivilgesellschaft. Wie in Burkina Faso war auch in Nicaragua die Aussicht auf Schuldenerlass ursprünglich der wesentlicher Motivationsfaktor für die Ausarbeitung eines PRSP. Aber die Zivilgesellschaft hat das Thema aufgegriffen, und die Verwaltung ist anscheinend relativ gut ausgerüstet, um darauf reagieren zu können. Nicaragua hat im Dezember 2000 den <i>HIPC Decision Point</i> erreicht, und das <i>Completion Point Document</i> trägt das Datum vom Januar 2004.  Trotz der Motivation durch die Aussicht auf Schuldenerlass erscheint die Armutspolitik in Nicaragua essenzieller Teil einer innenpolitisch motivierten Agenda geworden zu sein. Lokale <i>Stakeholder</i> nehmen an der Diskussion über Erfolge und Umsetzungsmechanismen lebhaft teil.
<b>Geringe Abhängigkeit von Auslandshilfe in Vietnam</b>	Ganz anders ist die Situation in <b>Vietnam</b> . Während die drei bisher genannten Länder in relativ hohem Maße von der Entwicklungshilfe abhängig sind, bestreitet Vietnam die öffentlichen Ausgaben ganz überwiegend aus eigenen Einnahmequellen. Vietnam ist ebenfalls kein HIPC-Land. Es ist zwar an günstigen Finanzierungsquellen interessiert, aber dies war wohl nicht der überragende Faktor, der zur Ausarbeitung eines PRSP führte.
<b>Tradition für Planung und Partizipation, aber vietnamesisch</b>	Das Land weist sehr hohe wirtschaftliche Wachstumsraten auf, und die Regierung scheint ernsthaft darum bemüht, die Einkommensunterschiede in Verlauf des Wachstumsprozesses nicht zu groß werden zu lassen. Das Land hat eine lange Tradition detaillierter Planung, was sich auch auf die Bedingungen auswirkt, unter denen das PRSP erstellt wurde und jetzt durchgeführt und durch ein Monitoring-System auf seine Wirksamkeit hin überprüft wird. Auch Partizipation der Basis hat in Vietnam Tradition. Das gilt aber nicht für eine öffentliche Diskussion von Politiken und Strategien, und Zivilgesellschaft tritt kaum in organisierter Form in Erscheinung.
<b>Armutsminderung und EU-Annäherung in Albanien</b>	Und schließlich <b>Albanien</b> : Es ist das reichste Land unter den fünf Beispielländern und auch kein HIPC-Land. Unter den Gebern bestehen z.T. Zweifel an der Ernsthaftigkeit der Regierung bei der Umsetzung des PRSPs. Die Geber agieren allerdings nicht als Gruppe, sondern haben unterschiedliche Prioritäten, bei denen Armutsbekämpfung nicht immer an prominenter Stelle steht. Eine wichtige Rolle spielt auch die Annäherung an die Europäische Union. Weder die Geber noch die Bevölkerung scheinen die Umsetzung der Armutsbekämpfungsstrategie wirklich effektiv einzufordern.

## 5.2 Das PRSP im Verhältnis zu anderen Strategien

Das Beispiel Albanien zeigt sehr deutlich ein weiteres Spannungsfeld auf, das einen wesentlichen Einfluss auf das Monitoring-System für die Armutsminderungsstrategie hat. Wie steht das PRSP im Verhältnis zu anderen Strategien und Agenden der jeweiligen Länder?

In **Burkina Faso** und in **Nicaragua** sind die jeweiligen PRSPs wohl das umfassendste Strategiepapier und beschreiben die wesentliche offizielle Agenda der jeweiligen Regierungen und der Geber. In beiden Ländern leisten die Geber auf der Grundlage der PRSPs auch Budgethilfe.

Unklarer sind die Verhältnisse in **Kenia**. Die wesentlichen Punkte der Kibaki-Regierung sind, wie bereits erwähnt, Wirtschaftswachstum und Eindämmung der Korruption. Beide Ziele haben natürlich sehr viel mit Armutsbekämpfung zu tun, sind sie doch die am häufigsten genannten Gründe dafür, dass sich die Armutssituation im Land so stark und deutlich verschlechtert hat. Es ist also durchaus verständlich, dass die Kibaki-Regierung das von der Moi-Ära geerbte PRSP verbreitert und damit die Armutsminderungsstrategie um eine Strategie zur wirtschaftlichen Wiederbelebung ergänzt. Allerdings verändert sich damit die primäre Ausrichtung der Strategie. Aus einer fokussierten Strategie zur Armutsbekämpfung ist eine Wirtschaftsstrategie unter Berücksichtigung von Armutsfaktoren geworden, in der die Armutsbekämpfung als zentraler Fokus nicht mehr deutlich wird.

**Vietnam** hat bereits seit Beginn der 90er Jahre eine auf Wachstum, Armutsminderung und breite soziale Entwicklung ausgerichtete Entwicklungspolitik konsequent betrieben. Diese ist in entsprechenden Planungsdokumenten verankert: Fünfjahresplänen, diversen sektoralen Strategien und Entwicklungsplänen, der zehnjährigen sozio-ökonomischen Entwicklungsstrategie 2001-2010 und dem *Hunger Eradication and Poverty Reduction Program* (HEPR) vom Mai 2001. Die Armutsbekämpfungsstrategie fasst die verschiedenen Strategien und Pläne zusammen, formuliert klare zeit- und mengenmäßig abgegrenzte Zielsetzungen sowie einen umfassenden Aktionsplan, der die intersektoralen Zusammenhänge transparent macht und der sowohl für die vietnamesische Planung als auch für die Geber handlungsleitend ist. Die verschiedenen Strategiedokumente beziehen sich also aufeinander zu einem weitgehend konsistenten Orientierungsrahmen für die Wirtschafts- und Sozialpolitik.

In **Albanien** wird das PRSP, *National Strategy for Socio-Economic Development* (NSSED) genannt, die erste umfassende Entwicklungsstrategie des Landes. Seit kurzem nehmen in Albanien die Bemühungen zu, der Europäischen Union näher zu rücken, und haben zu einem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU geführt. Das Abkommen hat den Aspekt der Armutsbekämpfung nicht explizit aufgenommen.

Auf Initiative des Premierministers wurde ein *National Government Action Plan* ausgearbeitet, der die NSSD und das SAA mit berücksichtigt. Eine mittelfristige Finanzplanung wurde parallel zur Vorlage des Interim-PRSP im Jahr 2001 eingerichtet und hat nicht nur instrumentellen, sondern auch strategischen Charakter. Zusätzlich hat sich auch Albanien auf die Weltentwicklungsziele verpflichtet. Im Prinzip könnte die Hierarchie der verschiedenen Pläne klar sein, in der Praxis aber konkurrieren die Pläne miteinander, überlappen sich und widersprechen sich, und es ist in der praktischen Anwendung nicht ganz deutlich, welche Agenda die Hauptrolle spielt.

Die Konkurrenz der Agenden spiegelt sich auch im Geberverhalten wider. Während Weltbank und IWF sich klar am Armutsprogramm orientieren, hat naturgemäß die Strategie zur eventuellen Aufnahme in die EU bei den europäischen Ländern ein größeres Gewicht. Und diese baut – so der Konsens nach umfangreicher Diskussion unter den Gebern – auf der Armutsminderungsstrategie auf, erwähnt sie aber nicht explizit und drängt sie in der Praxis an die Seite.

### 5.3 Inhaltliche Verbindlichkeit der PRSPs

Strategien auch in diesen fünf Ländern noch eher vage

Wie ein roter Faden zieht sich sowohl durch die Literatur als auch durch unsere Länderstudien die Beobachtung, dass PRSPs fast regelmäßig trotz ihres Umfangs noch recht allgemein gehalten sind. In manchen Fällen bleibt quasi alles prioritär, eine wirkliche Schwerpunktsetzung findet nicht statt. Häufig werden auch sektorale Ziele angegeben, die den einen oder anderen Grund für anhaltende Armut zu beseitigen versprechen. Aber die dazu gehörenden Indikatoren werden entweder nicht so spezifiziert, dass sie messbar wären, oder es werden keine Zielwerte angegeben. Dies betrifft sowohl die Ergebnisebene als auch vor allem die Inputseite. Typischerweise wird die Umschichtung des Haushalts gefordert, aber nicht spezifiziert.

Müssen spezifiziert werden, wenn Monitoring einsetzt.

Der Versuch, auf derartigen Strategiepapieren ein Monitoring-System aufsetzen zu wollen, ist entsprechend kompliziert. Im Grunde müssen die Ziele erst einmal operationalisiert werden, bevor die Zielerreichung gemessen werden kann. Es stellt sich auch die Frage, ob ein Monitoring-System dazu beitragen kann, die Ziele der jeweiligen Strategien zu spezifizieren. In keinem der besuchten Länder ist das bislang in befriedigender Weise gelungen. Aber es wurden Ansätze gemacht, über die in den nachfolgenden Kapiteln berichtet werden wird.

### 5.4 Schwerpunkte der PRSPs

Trotz aller Unterschiede in den Voraussetzungen sind die in den PRSPs definierten Schwerpunkte relativ ähnlich. Überall spielen Bildung, Gesundheitsdienste und Landwirtschaft eine große Rolle. Auch Korruptionsbekämpfung und Transparenz des öffentlichen Handelns kommen in allen PRSPs an prominenter Stelle vor.

Aber es gibt auch deutliche länderspezifische Schwerpunkte und andere Besonderheiten. Erwähnenswerte Aspekte sind in Kenia die Streichung aller Schulgebühren für die Primarbildung, die Förderung der armen ariden Gebiete im Norden und die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen; in Albanien die Verbesserung der Infrastruktur und Versorgung mit Strom, Wasser und Abfallbeseitigung, und die Erhöhung der Schulbildung in Sekundarschulen.

Die Bedeutung wirtschaftlicher Stabilität und hoher Wachstumsraten ist in allen PRSPs als wichtige Voraussetzung oder Ziel genannt. Ebenfalls durchgängig sind Pläne für Reformen und Verbesserungen des Managements der öffentlichen Finanzen, um einerseits die Ausgaben entsprechend den Zielen steuern zu können und andererseits Transparenz und Berichterstattung zu verbessern. Besonders in Kenia, Burkina Faso und Nicaragua wird hierauf in den jeweiligen PRSPs besonderer Wert gelegt.

## 6. Untersuchungsbereiche und verwendete Instrumente

Nachdem im vorangegangenen Kapitel die Genesis und die Kernbereiche der fünf PRSPs dargestellt wurden, befasst sich dieser Abschnitt mit der Frage, wie die Umsetzung der Armutsminderungsstrategien und die damit erzielten Erfolge technisch beobachtet und gemessen wird.

### Fragestellungen des Kapitels

Es wird den folgenden Fragen nachgegangen:

- Welche Ziele und Aktivitäten werden mit welchen Mitteln beobachtet?
- Fehlen Erfolgskontrollen in wesentlichen Bereichen, obwohl sie Schwerpunkte der jeweiligen PRSPs sind?
- Wie wird das Problem der Zurechnungslücke (*attribution gap*) angegangen?

### Momentaufnahme eines Prozesses

Die Analyse stellt dabei allerdings die Momentaufnahme eines Prozesses dar. In allen besuchten Ländern, am wenigsten vielleicht in Vietnam, sind die Monitoring-Systeme im Aufbau. Da PRSPs meist nicht ausreichend operational spezifizieren, wie das Monitoring-System aufgebaut werden soll, hat es typischerweise lange gedauert, bis überhaupt von einem im Entstehen befindlichen System gesprochen werden kann.

Keins der bestehenden Systeme in den untersuchten Ländern ist bislang ausgegoren. Ebenso wie der PRSP-Prozess ist auch das Monitoring als Prozess zu verstehen. Trotzdem ist es bemerkenswert, wie sehr die Systeme der Implementierung hinterher hinken.

### 6.1 Armutsmonitoring

#### Erhebungen in allen Ländern durchgeführt

Statistiken und Studien über die Inzidenz und die Ursachen von Armut liegen in allen besuchten Ländern vor. Die Zahlen sind auch hinreichend aktuell (d.h. meist neuer als 3-5 Jahre), mit Ausnahme von Kenia, wo aber eine neue Haushaltsumfrage in Arbeit ist. Die Armutsstatistiken werden überall mit starker Beteiligung der statistischen Ämter durchgeführt. Teilweise sind jedoch Sozialministerien oder Abteilungen der Planministerien intensiv involviert.

Vielfach wurden die Daten nach der LSMS-Methodik der Weltbank erhoben. Die Erhebungen werden meist alle 3-5 Jahre wiederholt, die ersten Untersuchungen gehen meist auf Mitte der neunziger Jahre zurück. Lediglich in Albanien stammt die erste landesweite Umfrage erst aus dem Jahr 1998, und auch die hatte gravierende methodische

	<p>Schwächen (z.B. Nicht-Berücksichtigung des Subsistenzkonsums), die erst mit der Umfrage von 2002 behoben wurden.</p>
<b>Problematische Vergleichbarkeit über die Zeit</b>	<p>Die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zwischen den Umfragen verschiedener Jahre stellt häufig ein Problem dar, das besonders im Fall von Kenia gut dokumentiert ist.<sup>34</sup></p>
<b>Armutskarten</b>	<p>Dem Problem, dass die Ergebnisse von Haushaltsumfragen in der Regel nur bis zur Ebene von Provinzen signifikant sind, wurde in Kenia versucht beizukommen, indem Zensusdaten mit den Ergebnissen von Armutsstatistik kombiniert wurden. So konnten Armutskarten erstellt werden. Sie müssen allerdings empirisch verifiziert werden, bevor daraus politische Handlungsmaximen für bestimmte Regionen abgeleitet werden. Armutskarten existieren auch in Nicaragua, wo es auch Hinweise darauf gibt, dass sie von vielen Stellen benutzt werden, obwohl sie methodische Schwächen haben.</p> <p>Statistische Ergebnisse über Lebensstandard und Armut sollen in regelmäßigen Abständen weiterhin durchgeführt werden. In Vietnam ist ein Rhythmus von zwei Jahren geplant; in den übrigen Ländern liegen keine Informationen über die geplante Häufigkeit vor.</p> <p>Die Frage des angemessenen Grads der Disaggregation der Daten wurde bei den Länderbesuchen nicht speziell vertieft. Insofern liegen keine Informationen darüber vor, inwieweit z.B. sich Armutsursachen bei relativ homogenen Teilgruppen der Armen unterscheiden oder welche besonderen Faktoren bei der Unterscheidung von „Armen“ und „Sehr Armen“ eine Rolle spielen.</p>
<b>MDG-Monitoring im Aufbau</b>	<p>Ein Monitoring der <i>Millennium Development Goals</i>, der MDGs, ist erst im Aufbau. In Kenia existiert die erste, ansprechend aufgemachte Veröffentlichung über die Fort- und Rückschritte. Auch in Burkina Faso wurde im Dezember der erste Bericht über die Entwicklung der MDG-Indikatoren vorgelegt. In Albanien dagegen existiert bislang nur ein ausführlicher UNDP-Bericht zur albanischen Antwort auf die MDGs, der aber hervorhebt, dass die MDGs noch nicht Eingang in die PRSP-Ziele gefunden haben und ein MDG-Monitoring noch nicht aufgebaut ist. In Vietnam ist man der Meinung, dass die MDGs bereits erreicht sind, so dass spezielle <i>Vietnam Development Goals</i> ausformuliert wurden, deren Erreichung fortan mit dem PRSP integriert beobachtet werden soll. In Nicaragua ist die Analyse des Fortschritts in Richtung auf die Weltentwicklungsziele Teil der PRSP-Fortschrittsberichte.</p> <p>UNDP übernimmt in der Regel eine Schlüsselrolle bei der Berichterstattung über die Fortschritte bei der Erreichung der MDGs.</p>

---

<sup>34</sup> Weltbank (2003): Kenya: A Policy Agenda to Restore Growth. Report No. 25840-KE, 18. August 2003, S. 19 ff.

<b>Häufige Anwendung von PPAs</b>	Partizipative Armutsstudien ( <i>Participatory Poverty Assessments</i> ) haben in allen Ländern außer in Albanien stattgefunden. Nirgendwo sind sie jedoch als Bestandteil eines vereinbarten Monitoring-Systems oder Zeitplans für die Beobachtung der Erfolge der aktuellen Politik vorgesehen.  Gesundheits- und Demographieumfragen ( <i>Health and Democratic Surveys</i> , HDS) wurden in Kenia, Burkina Faso und Nicaragua durchgeführt.
<b>Armutsmonitoring insgesamt recht gut</b>	Trotz der Unterschiede ist die Armutsstatistik in den fünf Ländern der wohl am besten abgedeckte Bereich, und Armuts-Monitoring deshalb relativ am wenigsten problematisch.

## 6.2 Sozialektoren

<b>Elaborierte Indikatorlisten</b>	Wie im Kapitel 3 von Abschnitt A bereits erwähnt, erheben die Sektoren Gesundheit und Bildung in aller Regel detaillierte Statistiken über die direkt erbrachten Leistungen vor allem auf der Ebene der Outcomes. Indikatoren über Bildung und Gesundheit gehen denn auch in den meisten Ländern, wo Indikatorlisten vereinbart sind oder in Vorbereitung sind, in die Berichterstattung über den PRSP-Fortschritt ein. Die Anhänge der Länderberichte geben einen Eindruck der gewählten Indikatoren.  Die Zusammenfassung der wichtigsten Indikatoren für Kenia zeigt das Problem der fehlenden Prozessindikatoren. Als operationale Ziele werden die Erhöhung der Bruttoschulquote in der Primarschule und die Verringerung des Abstands des Schulbesuchs von Mädchen und Jungen genannt. Aber es fehlen spezifische Ziele über den Abbau regionaler Disparitäten oder die Ebene der Outputs (Schulbau, Lehrerausbildung).
<b>Nutzerbefragung nur in Kenia und demnächst in Burkina Faso</b>	Von speziellen Instrumenten, durch welche die Zufriedenheit der Nutzer systematisch erfasst wird, wurde in keinem der Länder berichtet. Die von der Weltbank propagierten CWIQ-Umfragen, die diese Fragestellung zum Inhalt haben, sind nur in Burkina Faso in der Phase der Einführung, während sie in den übrigen Ländern bisher keine Rolle spielen. In Kenia wird über <i>Citizen Report Cards</i> versucht, den Aspekt der Akzeptanz und Zufriedenheit mit staatlichen Diensten zu erfassen. In Vietnam wird an der Einführung von Citizen Report Cards gearbeitet.
<b>Zusammengesetzte Indikatoren</b>	Gleichfalls fast nicht beobachtet wurden durchaus denkbare Methoden, um verschiedene qualitative und quantitative Indikatoren in einem Bereich zu einer umfassenden Kennzahl über den Fortschritt in einem Sektor mit Hilfe von Gewichtungsverfahren zusammenzufassen. Lediglich in Vietnam werden Kompositindizes bzw. Kennzahlen wie z.B. der HDI mitverwendet. Ebenfalls nicht beobachtet wurden Indikatoren, die speziell auf unterprivilegierte Gruppen oder Gebiete fokussieren (wie z.B. die Mädchenquoten der zehn schlechtesten

Distrikte). Da Informationen im Gesundheits- und Bildungssektor regional differenziert erhoben werden, wäre dies aber durchaus möglich.

**Unkritische Übernahme von Sektor-  
daten**

Generell zu beobachten ist die Tendenz, die Ergebnisse bestehender sektoraler Informationssysteme unkritisch in die Monitoring-Systeme der Armutsprogramme zu übertragen. Sogar in Vietnam, dem Land mit einem der besten Systeme zur Zeit, kommen die Gutachter zu dem Schluss, dass versäumt wurde, die sektoralen Monitoring-Systeme unter dem Gesichtspunkt ihrer Eignung als Instrumente für das Politik- und Programmmanagement systematisch zu untersuchen und in ein PRSP-bezogenes Monitoring-System einzupassen. Die Autoren des Albanien-Berichts kommen zu dem Schluss, dass sich eine große Zahl von Indikatoren auf Sektorstrategien und allgemeine Sektor-  
daten allgemein bezieht; die Sektorstrategien wurden nicht unter dem Gesichtspunkt der Armutsbekämpfung einer kritischen Revision unterzogen, und die Sektor-  
daten wurden in die Monitoring-Liste übernommen, auch wenn sie nicht mit Armutsbekämpfung in Beziehung stehen.

### 6.3 Landwirtschafts- und Wirtschaftsförderung

In allen Ländern wird die Förderung eines breiten und armutswirksamen Wachstums als wesentliche Zutat zu einer erfolgreichen Armutspolitik angesehen. Das trifft, historisch bedingt, für Kenia vielleicht in besonderem Maße zu. Aber auch in den übrigen Ländern ist die im PRSP definierte Armutspolitik zu größeren Teilen auch eine Wachstumspolitik.

Allgemeine Wachstumsraten (ausgedrückt in Prozent des Bruttoinlandsprodukts) und Steigerungsraten für bestimmte Sektoren oder landwirtschaftliche Produkte sind auch häufig in PRSPs enthalten und gehen auch in die Indikatorenlisten der Monitoring-Systeme ein.

**Zurechnungslücke**

Allerdings ist die Politik, mit deren Hilfe solche Ziele erreicht werden sollen, selten auch nur annähernd vollständig ausformuliert. Welche Beiträge welche Teile der staatlichen Verwaltung leisten sollen, bleibt damit bereits auf der Strategie- und Politikebene verschwommen.

Insofern ist es nicht überraschend, dass nirgendwo befriedigende Indikatoren für die Beiträge formuliert sind, die staatliche Sektoren leisten sollen.

**Landwirtschaft**

Beispiel Landwirtschaft: Als Kernindikatoren sind genannt:

- Steigerungsraten der landwirtschaftlichen Exporte (Kenia)
- Selbstversorgung bei Getreide auf der Ebene von Provinzen oder Regionen (Burkina Faso)
- Getreideproduktion pro Kopf bei bäuerlichen Haushalten, differenziert nach Provinz oder Region (Burkina Faso)

- Chronische Unterernährung von Kindern unter fünf Jahren (Nicaragua)
- Umweltplan verabschiedet (Nicaragua)
- Impfrate gegen die Tierseuche Newcastle-Krankheit (Burkina Faso)
- Wachstum der Agrarproduktion (Burkina Faso)
- Wachstumsrate des landwirtschaftlichen Produktionswerts (Vietnam)
- Bruttoproduktivität und Pro-Kopf-Produktivität für Getreide (Vietnam)
- Investitionen in Sanierung von Be- und Entwässerungssystemen (Albanien)
- Mechanisationsgrad: Anzahl der Traktoren (Albanien)
- Menge der verwendeten Inputs: Düngemittel, Pestizide (Albanien)
- Anstieg der Anzahl der Tierprodukte (Albanien)
- Anzahl der Kredit-und-Sparvereine (Albanien)
- Gesamtinvestitionen in der Agrarindustrie (Albanien)
- Anzahl der identifizierten Tierkrankheiten (Albanien)
- Anzahl der wegen Krankheit getöteten Tiere (Albanien)
- Anzahl der auf der regionalen Ebene eingerichteten Katasterämter.

Offen bleibt, wie der Beitrag der Landwirtschaftsverwaltung dazu beurteilt werden soll.

### Handel, Unternehmen

Beispiel Handel und Kleinindustrie:

- Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (mehrere Länder)
- Wachstumsrate der Sektoren Handel und Tourismus gesteigert von 1,3-1,5% in 2002 auf 8,7-9,6% in 2007 (Kenia)
- Schaffung von jährlich 500.000 Jobs (Kenia)
- Arbeitslosenquote (Burkina Faso, ohne Zielangabe)
- Marginaler Steuersatz (Burkina Faso, ohne Zielangabe)
- Zahl der Teilnehmer an Berufsausbildung (Burkina Faso)
- Jahresgesamtzahl der Neubeschäftigten, darunter auch Anteil von Frauen (Vietnam)
- Gesamtzahl der Beschäftigten und Neubeschäftigten im nicht-staatlichen Bereich (Vietnam)
- Anzahl neuer Firmengründungen (Albanien)
- Beschäftigung im Privatsektor (Albanien)

- Beitrag der KMU-Sektors zur Beschäftigung (Albanien)
- Beitrag des Privatsektors zum BIP (Albanien)
- Beitrag des KMU-Sektors zum BIP (Albanien)
- Wert ausländischer Direktinvestitionen (Albanien)
- Anstieg der Exporte (Albanien)
- Private Darlehen an den KMU-Sektor (Albanien)
- Private Darlehen an Grossbetriebe (Albanien)

Auch hier bleibt unklar, welche Beiträge die entsprechenden staatlichen Stellen geleistet haben. Dies aber ist nur eine Reflexion der Tatsache, dass diese Beiträge auch in den jeweiligen PRSPs typischerweise sehr vage gehalten sind.

**Fast keine Umfragen zur Wirksamkeit geplant**

Untersuchungen über die Wirksamkeit der staatlichen Interventionen sind in vier der fünf betrachteten Länder nicht als Teil des Monitoring-Systems vorgesehen. Nur in Kenia erfolgen sie durch KePIM, wenn es denn als Teil des Monitoring-Systems definiert und fortgesetzt wird.

#### **6.4 Regierungsführung bzw. *governance***

Schlechte Regierungsführung und endemische Korruption sind insbesondere in den PRSPs von Kenia und Burkina Faso als eine der wesentlichen Ursachen der beobachteten Armut identifiziert worden. Bekämpfung von Korruption und transparentere Regierungsführung und Rechenschaftslegung stehen auch in Nicaragua an prominenter Stelle der im Rahmen des PRSP-Pakets geplanten Maßnahmen.

Verglichen mit der Bedeutung ist dieser Bereich allerdings nur sehr unvollständig in den jeweiligen Monitoring-Systemen abgebildet. Zugabenermaßen ist es schwierig, angemessene Indikatoren zu definieren, an denen die Wirkung von Maßnahmen in ihrer Gesamtheit erfasst werden kann. Es könnten jedoch regelmäßige Umfragen bei Unternehmen oder bei der Bevölkerung über ihre subjektive Einschätzung der Rechtsstaatlichkeit durchgeführt werden. Das aber ist in keinem der fünf Länder der Fall.

**Governance-Monitoring wenig entwickelt**

Monitoring von Fortschritten im Bereich *governance* basiert auf ad-hoc-Beobachtungen. Wenn ehemalige Regierungschefs oder -mitglieder wegen Korruption vor Gericht gestellt werden, oder wenn ganze Gruppen von Richtern vom Dienst suspendiert werden, wie am Obersten Gerichtshof in Kenia geschehen, ist das natürlich ein Thema für die Presse und ein wichtiger Aspekt bei der Beurteilung der Anstrengungen von Regierungen, die Korruption zu bekämpfen. Aber ob dies nun populistischer Aktionismus ist oder ob sich die Situation insgesamt verbessert, wird fast nirgendwo gemessen.

Als Indikatoren im Bereich Governance (ohne öffentliche Finanzen, die weiter unten in diesem Kapitel behandelt werden), sind in den Listen der Monitoring-Systemen der jeweiligen PRSPs aufgeführt:

- Anteil der Korruptionsfälle, die zur Verurteilung führen (Kenia)
- Zahl der kriminellen Rechtsverletzungen von 75.352 in 2001 auf 65.000 in 2006 reduziert (Kenia)

Ein expliziter Bezug auf die Arbeiten von Transparency International wäre durchaus möglich, wird aber nicht angewendet.<sup>35</sup>

## 6.5 Öffentliche Ausgaben und Finanzen

Die Zuweisung öffentlicher Mittel sind der Ausgangspunkt einer Analyse auf der Input-Ebene, zu der außerdem noch die Ressourcenausstattung von Ministerien und die durchgeführten Aktivitäten zählen würden. Ausgabendaten besonders von Sektoren, die einen speziellen Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten sollen, sind in vielen Fällen ein erster Indikator dafür, ob wenigstens versucht wird, die vereinbarte Politik umzusetzen. Öffentliche Ausgaben sind daher von besonderem Interesse insbesondere für die Sektoren Gesundheit, Bildung, Straßenbau, eventuell Landwirtschaft, Sozialwesen und Gerichtsbarkeit, wo Interventionen notwendigerweise auch umfangreiche Mittel erfordern. Der Informationswert ist geringer in Sektoren, die vor allem mit regulativen Aufgaben befasst sind und Rahmenbedingungen definieren, aber nur in geringem Umfang selbst Dienstleistungen erbringen oder öffentliche Güter erstellen.

Welche Bedeutung hat das Ausgaben-Monitoring (Input-Ebene) in den fünf besuchten Ländern im Rahmen des Monitoring der Umsetzung des PRSP?

### Finanzmanagement im Fokus

In mehreren Ländern sind Verbesserungen des öffentlichen Finanzmanagements expliziter Bestandteil von PRSPs. Teilweise beziehen sich darauf auch Indikatoren. In **Burkina Faso** ist auch vorgesehen, die Zuweisungen an untere Verwaltungseinheiten zu erhöhen und die Erbringung von Dienstleistungen zu dezentralisieren.

### Fortschritte in Burkina Faso

So erscheinen in der Indikatorenliste in Burkina Faso die Indikatoren:

- Anteil der lokalen Ausgaben an den Gesamtausgaben des Staates;
- Verhältnis von tatsächlichen zu autorisierten Ausgaben in prioritären Sektoren;
- Anteil der ex-post rechnungsgeprüften Ausgaben.

---

<sup>35</sup> Transparency International veröffentlicht regelmäßig eine Rangfolge der Länder nach dem Grad der dort herrschenden Korruption.

### Nebenhaushalte verbleiben in Vietnam

In **Vietnam** zögern viele Geber (nicht jedoch die Weltbank) noch, Budgethilfe zu geben, weil die Berichterstattung über die öffentlichen Ausgaben u.a. auch wegen zahlreicher Nebenhaushalte zu lückenhaft ist. Allerdings ist die Regierung bestrebt, sich von Weltbank und IWF und anderen Gebern bei Verbesserungen helfen zu lassen. Das PRSP-Indikatorensystem selbst sieht explizit das Monitoring von Haushaltspositionen vor, z.B.:

- Gesamtmittel, die durch das PRSP mobilisiert werden können (Einnahmen)
- Gesamtmittel, die über zielorientierte nationale Programme zur Auslöschung des Hungers und zur Armutsminderung zugewiesen werden (Ausgaben)
- Gesamtmittel zur Arbeitsbeschaffung und zur Unterstützung armer Gemeinden (Ausgaben)
- Mittel des PRSP, die den lokalen Gebietskörperschaften (bis zur Kommune) zugewiesen werden (Ausgaben)
- Anteil der für jedes Programm mobilisierten Mittel im Verhältnis zu den Zielen für jedes Programm und jede Gebietskörperschaft (Einnahmen)
- Anteil der pünktlich mobilisierten Mittel für jedes Programm und jede Gebietskörperschaft (Einnahmen)

Es ist davon auszugehen, dass ernsthafte Bemühungen bestehen, diese Indikatoren auch tatsächlich nachzuweisen.

### Nur breite Kennzahlen in Albanien

In **Albanien** unausgereifter Indikatorenliste tauchen Haushaltsdaten an verschiedenen Stellen auf, aber nur in geringer Zahl und in unsystematischer Form. Insbesondere die Gesamtmittel der jeweiligen Sektorhaushalte sind in der einen oder anderen Form abgefragt (z.B. als Gesamtbetrag oder als Anteil des BIP). Die Beschränkung auf diese Zahlen lässt aber lediglich Aussagen über die Mittelzuweisungen auf Sektorebene zu, nicht darunter auf Programm- oder Subsektorebene. Andererseits gibt es bereits seit einigen Jahren Anstrengungen, das Haushaltswesen zu verbessern.

**Burkina Faso** erhält Budgethilfe in erheblichem Umfang, und eine Gruppe der Budgethilfegeber unterstützt Reformen im Bereich des Managements der öffentlichen Finanzen und verfolgt Ausgabenzahlen. Die Berichterstattung über öffentliche Ausgaben von Seiten des Finanzministeriums hat sich in den letzten Jahren zwar verbessert. Aber die Geber, die Budgethilfe leisten, klagen trotzdem noch über fehlende Transparenz und widersprüchliche Zahlen.

### Nicaragua: ein positives Beispiel

**Nicaragua** setzt sich dagegen positiv ab. Zur Zeit werden computergestützte und vernetzte Systeme zur öffentlichen Buchhaltung und über die Umsetzung des Investitionsprogramms eingeführt, die es in naher Zukunft erlauben sollen, übers Internet auf aktuelle Daten zuzugreifen.

In **Kenia** schließlich werden öffentliche Ausgaben sicherlich Gegenstand des Monitoring-Systems sein. Die wichtigsten Bausteine wären vorhanden: Es gibt eine mittelfristige Finanzplanung, eine interne Definition von Kernaussgaben für die Armutsbekämpfung (*core poverty expenditures*), und ein computergestütztes Finanzinformationssystem ist schon so weit implementiert, dass eine zeitnahe Berichterstattung über die tatsächlichen Ausgaben in Kürze möglich wird. Bislang allerdings wird von diesen Möglichkeiten kaum Gebrauch gemacht, da es an einer für politische Entscheidungs- und Meinungsbildungszwecke geeigneten Aufbereitung fehlt.

### Kernaussgaben der Armutsbekämpfung

Um die Kontrolle von und Berichterstattung über Ausgaben in den Bereichen zu erleichtern, die in den jeweiligen PRSPs besonderes Gewicht haben, haben mehrere Länder eine Kategorie von Armutsausgaben definiert. In Kenia genießen diese Ausgaben besonderen Schutz bei der Zuteilung von Mitteln im Verlauf des Budgetvollzugs, wenn die liquiden Mittel nicht ausreichen, um den Sektoren die Mittel zur Verfügung zu stellen, die im Budget eingestellt sind. Aber die Definition der Budgetlinien, die in die Kategorie der Armutsausgaben eingehen, ändert sich häufig, mit der Folge, dass eine Analyse entlang der Zeitachse nicht sinnvoll ist.

### Mittelfristige Finanzplanung

Alle Länder erwähnen in ihren jeweiligen PRSPs, dass ein Umbau der Struktur der öffentlichen Ausgaben notwendig sei, um armutsbekämpfende Aktivitäten finanzieren zu können. Um dies zu erreichen, ist meist die Einführung einer mittelfristigen Finanzplanung sinnvoll, weil von einem Jahr zum anderen nur geringe Spielräume für grundlegende Veränderungen von Ausgabenstrukturen existieren. Das von der Weltbank propagierte und in manchen Entwicklungsländern dafür genutzte Instrument ist ein sogenanntes *Medium-Term Expenditure Framework* (MTEF). Die darin vorgesehenen Allokationen für einzelne Sektoren und Subsektoren sind im Prinzip ein geeignetes Instrument, um die konkreteren Absichten von Regierungen zu erkennen.

Allerdings befinden sich die MTEFs meist noch im Aufbau. Praktische Schwierigkeiten bestehen vor allem in zwei Bereichen:

- Ein MTEF soll nach Ausgaben nach Programmen ausweisen, die so definiert sind, dass sie strategischen Zielen zugeordnet werden können und die Ergebnisse der Ausgabe innerhalb des MTEF mit Hilfe von Indikatoren dargestellt werden können. Häufig aber bleibt die Gliederung doch noch so allgemein, dass auch aus dem MTEF die armutswirksamen Ausgaben nicht wirklich erkennbar sind. Dies ist besonders dann der Fall, wenn Budgets keine stringente funktionale Gliederungsstruktur haben.
- MTEFs sollen eine verlässliche Grundlage für sektorale Planung sein. Häufig waren jedoch die Annahmen über die Entwicklung der Einnahmen in MTEFs zu optimistisch, so dass das Instrument als irrelevant diskreditiert wurde.

### MTEFs im Kommen

In **Kenia** ist ein MTEF implementiert, und das Budgetbuch zeigt für jede einzelne Budgetposition die Ausgaben für das kommende und die zwei folgenden Jahre. Die Ausgaben für das erste Jahr werden vom Parlament autorisiert, die beiden äußeren Jahre sind indikativ. Die Fülle der Detailinformationen macht allerdings ohne Nachbereitung eine Gegenüberstellung der mittelfristig geplanten Ausgaben mit den Armuts- und Wachstumszielen fast unmöglich – strategische Optionen verschwimmen hinter der Fülle an Details.

In **Vietnam** gibt es zwar keine mittelfristige Finanzplanung, aber die Regierung berät z.Z. wie sie dieses Instrument in Zukunft einsetzen möchte. **Nicaragua** hat dieses Instrument bisher auch nicht implementiert, plant aber, es in 2005 zu tun.

In **Albanien** wurden die ersten Schritte zur Einführung eines MTEF im Februar 2000 eingeleitet. Die Ergebnisse flossen bereits im selben Jahr noch in die Richtlinien für die Haushaltserstellung 2001 ein. Der noch relativ grobe erste Versuch hatte kaum Auswirkungen auf die Allokationen. Aber es wird seitdem an Verbesserungen, insbesondere etwas tieferer Gliederung, gearbeitet. Allerdings ist trotz MTEF nach wie vor nicht geklärt, wie Haushaltsverkürzungen (durch niedriger als erwartete Einnahmen) durch Kürzungen auf der Ausgabenseite umgesetzt werden (Prioritäten).

Die Aufbereitung von Budgetzahlen und auch des MTEFs für die öffentliche Diskussion könnte ein nützliches Instrument sein, um an einer Stelle, wo Entscheidungen noch zu fällen sind, die öffentliche Diskussion über die Umsetzungsabsichten von Regierungen zu belegen. Dies geschieht in **Kenia**, indem die Parlamentarier von einem unabhängigen Wirtschaftsinstitut auf sich aufdrängende Fragen hingewiesen werden. Aber die Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Diskussion von Budgets bleibt in den fünf Ländern weit hinter dem zurück, was von Südafrika oder sogar von Sambia bekannt ist.

### Public Expenditure Reviews

Analysen der öffentlichen Ausgaben (*Public Expenditure Reviews* bzw. PERs) können auch für die nationale Diskussion nützliche Informationen über Ausgabenstrukturen und -effizienz liefern. In der Vergangenheit waren sie meist ein Instrument der Geber und hier insbesondere der Weltbank. Neuere PERs sind tendenziell partizipativer. Zu den allgemeinen PERs kommen sektorale Analysen hinzu.

Der *Public Expenditure Review* in **Kenia** ist hier besonders zu vermerken. Er wird von der Regierung geführt. Geber beteiligen sich mit Personal, anscheinend aber, ohne dass sie die Federführung haben. In der *Economic Recovery Strategy* Kenias ist festgehalten, dass PERs jährlich durchgeführt werden sollen, um Informationen zu generieren, die der Kontrolle der Umsetzung der Strategie dienen sollen.

### Sektorale PERs in Burkina Faso

In **Burkina Faso** wurden zwischen 1999 und 2002 vier sektorale PERs durchgeführt. In **Vietnam** wurde 2000 ein PER durch die Weltbank durchgeführt.

Kein zugängliches  
Monitoring von  
Geberbeiträgen

Überraschend ist, dass über die Leistungen der Geber zur Implementierung der gemeinsamen Agenda, des PRSP, kaum explizit berichtet wird. Auch in den Listen der regelmäßig zu beobachtenden Daten tauchen nirgendwo Indikatoren auf wie „Verhältnis von Zahlungen zu Zusagen der Geber“ oder „Beitrag von Gebern zu den armutsrelevanten Sektoren“.

## 6.6 Besondere Instrumente zur Beseitigung der „*missing middle*“

In Kapitel 3.4.4 wurde dargestellt, dass oftmals die Spanne zwischen (finanziellen) Inputs und Veränderungen der Armut durch Monitoring-Systeme nur an den beiden Extremen erfasst wird. Das Phänomen wurde als *missing middle* beschrieben.

In der Praxis haben die Gutachter einige Ansätze vorgefunden, die unter anderem versuchen, die Wirksamkeit von Aktivitäten der öffentlichen Verwaltung zeitnaher zu erfassen.

Wirkungsmon-  
itoring

An erster Stelle ist das **partizipative Wirkungsmonitoring** zu nennen, das in **Kenia** eingeführt wurde. Drei KePIM-Runden (KePIM = *Kenya Participatory Impact Monitoring*) wurden in den Jahren 2001 bis 2003 durchgeführt, wovon bislang zwei zu gedruckten Berichten und zahlreichen kurzen Informationspapieren und mehreren Seminaren geführt haben. Die erste Runde, KePIM 1, befasste sich mit den Sektoren Gesundheit und Bildung. KePIM 2 untersuchte den Zugang zu staatlichen Hilfen im Bereich Kleingewerbe und Landwirtschaft. KePIM 3 in 2003 beschränkte sich auf drei Metropolen und untersuchte den Zugang zu Krediten und die Umsetzung der neuen Politik der kostenfreien Grundbildung.

Ob „qualitatives Wirkungsmonitoring“ der richtige Titel für dieses Instrument ist, sei dahin gestellt.<sup>36</sup> Aber die Frage, inwieweit Politikveränderungen an der Basis „ankommen“ und fühlbar sind, und was die anvisierten Nutzer davon abhält, Leistungen tatsächlich in Anspruch zu nehmen, ist in keinem der Länder mit keinem anderen Instrument in vergleichbarer Weise untersucht worden. Dabei ist die Gegenüberstellung von deklarierten Absichten des Regierungsprogramms, den getroffenen Maßnahmen und der Perzeption der Zielgruppe gut geeignet, um sowohl im politischen Prozess Kontrolle auszuüben als auch Faktoren zu identifizieren, welche die geplante Wirkung verhindern bzw. einschränken.

KePIM in Kenia ist bislang ausschließlich aus deutscher Entwicklungshilfe finanziert worden, und es ist offen, ob diese Finanzierung

---

<sup>36</sup> Die Weltbank erwähnt in dem Teil des PRSP-Handbuchs, dass im Rahmen des Wirkungsmonitoring versucht würde, die Situation „mit“ und „ohne“ bestimmte, definierte Politikmaßnahmen zu vergleichen. Dies ist in Kenia nicht geschehen.

fortgesetzt werden wird. Das Instrument gilt als relativ teuer: rund 60.000 Euro plus externe Spezialisten sind nach Angaben des Projektleiters für eine Runde an variablen Kosten erforderlich.

Citizen Report  
Cards

**Kenia** ist auch das einzige unter den fünf Ländern, wo das Instrument der **Citizen Report Card** zur Anwendung kommt. In den übrigen Ländern ist keine vergleichbare Untersuchung über Nutzung von und Zufriedenheit mit öffentlichen Dienstleistungen bekannt. Allerdings befinden sich in Vietnam solche Aktivitäten mit deutscher Unterstützung in Vorbereitung.

Studien zur Armut- und Sozialwirkung von geplanten Politikmaßnahmen (**Poverty and Social Impact Analysis – PSIA**) sind mehrfach in **Nicaragua** erarbeitet worden. Drei PSIAs hatten eine Steuerreform, Änderungen in der Grundbildungspolitik und das Programm der öffentlichen Investitionen zum Inhalt.

In **Burkina Faso** befasst sich ein deutsches EZ-Projekt mit einem speziellen Aspekt der Wirkungsschätzung. Es implementiert ein unter dem Titel PAMS firmierendes computergestütztes Modell, mit dem Wirkungen von Politikmaßnahmen quantifiziert abgeschätzt werden sollen. Ergebnisse darüber, ob damit wirkungsvolle Politikberatung betrieben werden kann und wie ein Instrument wie PAMS zum Monitoring beitragen kann, liegen bisher noch nicht vor.

Politikfolgen-  
abschätzungen  
(PSIA)

PSIAs gehören streng genommen nicht in den direkten Bereich des PRSP-Monitoring, sondern in den Bereich der Politikplanung. Sie identifizieren jedoch Faktoren, die im Rahmen von Monitoring-Systemen weiter verfolgt und ggf. auch gemessen werden können. Den Gutachtern wurde allerdings nicht von Fällen berichtet, wo dies tatsächlich geschehen ist. Insofern sind PSIAs in **Nicaragua** nützlich gewesen, um Politikentscheidungen vorzubereiten, haben aber bislang keinen Einfluss auf das Monitoring-System gehabt.

## 6.7 Zusammenfassende Beurteilung der Instrumentenbasis

Wie defizitär ist im allgemeinen die Instrumentenbasis? Der Gesamteindruck der Gutachter kann wie folgt zusammengefasst werden:

Outcome-Indikatoren meist nur in  
Sozialsektoren

- Abgesehen von den Sektoren Gesundheit und Bildung fehlt es an zusammenfassenden Indikatoren auf Sektorebene oder an wenigen aussagefähigen Teilindikatoren auf der Ebene der Outputs und Outcomes.

Dies mag damit zusammenhängen, dass Sektorministerien insbesondere in den Sektoren Handel, Wirtschaft, Tourismus und Landwirtschaft ihre Beiträge zur Armutsbekämpfung nicht ausreichend erkennen und definiert haben.

Geringe Fokus-  
sierung

- Indikatoren, aber auch Ziele von PRSPs sind zu wenig auf Problembereiche innerhalb einzelner Sektoren fokussiert. So

	<p>kommen z.B. Indikatoren, die speziell auf Veränderungen der am schlechtesten bedienten Regionen oder Bevölkerungsgruppen abstellen, in der Praxis kaum vor. Dies ist allerdings ein Problem der Aufbereitung, nicht der Erfassung.</p>
<b>Nutzerzufriedenheit</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Die Zufriedenheit der Nutzer ist nur in wenigen Fällen Gegenstand des Monitoring-Systems. Die Gutachter sind nicht auf Fälle gestoßen, wo z.B. eine private Firma beauftragt wurde, die Zufriedenheit von Kunden öffentlicher Einrichtungen routinemäßig durch Stichproben zu analysieren.<sup>37</sup></li></ul>
<b>Öffentliche Ausgaben</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Die Berichterstattung über die öffentlichen Ausgaben unter Gesichtspunkten der Umsetzung der Armutspolitik macht in mehreren Ländern deutliche Fortschritte.</li></ul>
<b>Armutsmonitoring</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Armutsmonitoring ist der am weitesten standardisierte und am besten bearbeitete Bereich. An einer Aufbereitung, die eine leichtere Verwendbarkeit der Daten im politischen Prozess abzielt, wird gearbeitet.</li></ul>
<b>Sektordaten</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Administrative Daten sind notwendigerweise bei weite die wichtigste Datenquelle für die operationale Ebene der Outputs und Outcomes. Trotz ihrer herausragenden Bedeutung für ein funktionierendes und aussagefähiges Monitoring-System für PRSP erscheint die Aufbereitung der Daten innerhalb der Sektorverwaltungen und die Frage der verankerten Unabhängigkeit der Statistik-Abteilungen als bislang wenig problematisiertes Thema.</li></ul>
<b>Problematischer Informationsfluss</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Häufiger wurde von den Ländergutachtern festgestellt, dass Sektorministerien viele Daten sammeln, sie aber nur sehr ungerne und zögerlich für die externe Bearbeitung zur Verfügung stellen.</li></ul>

---

<sup>37</sup> Als Beispiel mögen die Untersuchungen über die Zufriedenheit der Bahnkunden in Deutschland dienen.

## 7. Aufbereitung, Verbreitung und Nutzung

Im vorangegangenen Kapitel wurde dargestellt, wie in den fünf Ländern, die in dieser Studie vertieft untersucht wurden, die Umsetzung von Teilaspekten der Strategie überwacht werden. Wie aber werden die Einzelbilder zu einer Gesamtschau zusammengefügt und wie wird diese Gesamtschau der Analyse und Diskussion ausgesetzt? Damit befasst sich dieses Kapitel. Es umfasst folgende Aspekte:

- Zuständigkeit für die Datenerhebung und -analyse,
- Zuständigkeit für die zusammenfassende Darstellung und Analyse der Ergebnisse und Beurteilung gegenüber den Zielen, die in der Armutspolitik dokumentiert sind,
- die Form der Aufbereitung und die Transmission der Analysen an diejenigen, die in der Diskussion um die Politik eine Stimme haben oder haben sollten,
- die Foren, in denen solche Diskussionen und anschließende Entscheidungsfindungen stattfinden.

### 7.1 Informationsbeschaffung

#### Quantitativ

Statistikämter ...

In allen untersuchten Ländern spielen die statistischen Ämter eine wichtige Rolle insbesondere bei den verschiedenen Formen von Armutstatistiken, die auf Haushaltserhebungen basieren. Die Fähigkeiten und Kapazitäten des statistischen Amtes sind natürlicherweise ein wichtiger Faktor für Umfang und Qualität der erhobenen Daten. Die vergleichsweise fortgeschritteneren Monitoring-Systeme in **Vietnam** und in **Nicaragua** sind auch ein Ergebnis gut entwickelter statistischer Ämter in diesen Ländern. Je stärker die amtliche Statistik in die Validierung der Daten eingebunden werden kann, desto höher die Wahrscheinlichkeit einer akzeptablen Messung. Die generelle Stärkung der Statistik wird daher auch typischerweise durch Geber unterstützt.<sup>38</sup>

... teilweise mit institutionellen Schwächen

Die institutionellen Schwächen der Statistik sind am deutlichsten im Fall von **Burkina Faso** festzustellen. Sowohl bei den Daten liefernden Sektorministerien als auch beim nationalen Statistikinstitut sind die personellen und fachlichen Kompetenzen sehr begrenzt. Daten wer-

---

<sup>38</sup> Sie ist im Rahmen von Paris21 angelegt. Allerdings ist die Stärkung der Armutstatistik kein neues Ziel. Schon in Zeiten der SDA-Programme war die Stärkung der Armutstatistik eines der wesentlichen Handlungsfelder.

den zum einen von Sektorministerien stark behütet, zum anderen bei Weiterleitung praktisch nicht überprüft. Unklare Verantwortlichkeiten, eine Vielzahl an Beteiligten, dysfunktionale Arbeitsbeziehungen und fehlende Durchführungsbestimmungen führen dazu, dass, obwohl die Anzahl der zu berichtenden Indikatoren schon auf 50 reduziert wurde, keine effiziente Struktur für deren Bereitstellung besteht.

### Finanzministerium

Daten über öffentliche Ausgaben werden immer und notwendigerweise vom Finanzministerium geliefert. Die Aufbereitung allerdings stellt Finanzministerien, die richtigerweise auf die Details achten, vor große Probleme. So sind die Daten, die in das PRSP-Monitoring eingehen, häufig zu grob gegliedert oder aber in einer Weise detailliert, dass sie für Monitoring-Zwecke schwer nutzbar sind.

### Qualitativ

Spezielle auf das PRSP-Monitoring bezogene qualitative Umfragen werden in der Regel nicht von den statistischen Ämtern konzipiert und durchgeführt, auch wenn sie häufig einen Beitrag leisten. Da statistische Ämter üblicherweise zählen und messen, sind insbesondere die qualitativen Umfragen anderswo angesiedelt.

Die gefundenen Lösungen in den betrachteten fünf Ländern sind sehr unterschiedlich.

### Qualitative Daten durch Ministerien erhoben

Bei staatlichen Institutionen ist zum Beispiel das qualitative Wirkungsmonitoring KePIM und die *Citizen Report Card* in **Kenia** angesiedelt. Dafür zuständig ist die Abteilung für soziale Sektoren im Planungsministerium, die auch schon maßgeblich an den früheren Armutsanalysen mitgewirkt hatte. In **Vietnam** befinden sich solche Verfahren beim Ministerium für Arbeit, Invaliden und Soziales in Vorbereitung. Das Observatoire ONAPAD in **Burkina Faso** ist ebenfalls Teil der Administration, hat allerdings leider keine wirklich qualitativen Informationen generiert.

### Wenig Rückgriff auf unabhängige Forschung oder Institutionen

Qualitative Untersuchungen könnten auch durch Forschungsinstitute oder private Unternehmen im Auftrag von Sektorministerien oder der für die Zusammenstellung der Fortschrittsberichte verantwortlichen Stellen durchgeführt werden. Derartige Lösungen allerdings wurden in den fünf Ländern nicht gefunden. Auch Organisationen der Zivilgesellschaft wären im Prinzip ebenfalls eine Option. Allerdings kam sie in keinem der untersuchten fünf Länder zum Zuge.

Festzuhalten ist, dass in den Beispielländern die meisten Informationen von den mit der Umsetzung befassten staatlichen Stellen und von statistischen Ämtern zusammengetragen werden.

## 7.2 Zusammenfassung und Aufbereitung der Information

Trotz aller Partizipation sind PRSPs Strategien von Regierungen. Diese sind folglich auch verantwortlich für die zusammenfassende Berichterstattung. Wie sind die Zuständigkeiten in den fünf Ländern geregelt?

In **Albanien** erfolgt die Aufbereitung der Ergebnisse des M&E in erster Linie durch die entsprechende Abteilung im Finanzministerium. Es kann aber noch nicht von einer intensiven Aufbereitung von Ergebnissen gesprochen werden, da die wenigen vorhandenen Indikatoren (die die Abteilung von den M&E-Abteilungen der verschiedenen Sektorministerien erhält) letztendlich – mit der Ausnahme der allgemeinen Editierung für den Fortschrittsbericht – bisher nicht weiter verarbeitet werden.

In **Nicaragua** liegt die institutionelle Verantwortung für das PRS-Monitoring zu gleichen Teilen im Präsidialamt und im Finanzministerium. Entsprechend der bisherigen Arbeitsteilung werden übergeordnete Koordination und Berichterstattung von einer Stabsstelle im Präsidialamt koordiniert. Sie soll Informationen von Sektorministerien, Regionen, Zentralbank, etc. zusammenführen, abstimmen und für die Fortschrittsberichte aufbereiten. Bei Bedarf kann die Stabsstelle zusätzliche Daten oder Untersuchungen von anderen Ministerien und Regierungsstellen anfordern.

In **Vietnam** liegt die Verantwortung für das Monitoring beim Ministerium für Planung und Investitionen. Das Finanzministerium und die Sektorministerien haben die Daten bezüglich der Umsetzung bereitzustellen. Das Statistikamt spielt aber eine herausragende Rolle bei der Überprüfung der gegenwärtigen Monitoringansätze, der Methodenentwicklung für das neue Monitoring-System und der Entwicklung entsprechender Formate für die Berichterstattung.

In **Burkina Faso** soll ein interministerieller Monitoring-Ausschuss, dem das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft vorsitzt und der an einen Kabinettsausschuss zur Aufsicht über das PRSP berichtet, für das M&E verantwortlich sein. In **Kenia** ist auf der nationalen Ebene ein PRSP-Steuerungsausschuss unter Führung des Planministeriums, unterstützt durch eine PRSP-M&E-Einheit, vorgesehen.

**Spezielle Einheiten bei Zentralministerien fassen Infos zusammen**

Die institutionelle Aufhängung umfasst häufig das Finanzministerium (Albanien, Burkina Faso, Nicaragua), was insbesondere durch die Rolle des Finanzministeriums bei den Verhandlungen mit den BWIs bedingt ist. Aber es sind auch andere Lösungen machbar, z.B. die Aufhängung am Sozialministerium oder am Präsidialamt. Diese Einheiten haben die Autorität, die Daten abzurufen (Ausnahme: Burkina Faso, wo dies noch unklar ist, und Kenia, wo es noch kein Monitoring-System gibt).

In allen Ländern werden auf der oberen Ebene spezielle neue Einheiten für das M&E eingerichtet, nicht notwendigerweise aber auch in

nachgelagerten Bereichen (Sektorministerien, lokale Gebietskörperschaften). Teilweise ist dies jedoch vorgesehen oder im Aufbau begriffen.

Regierungsin-  
terne Analyse  
unklar

Über die Mechanismen der Zusammenarbeit und gemeinsamen Bewertung innerhalb des Regierungsapparats lassen sich keine Aussagen treffen. Allgemein erscheint es, als ob die Daten aus den verschiedenen Ressorts, ggf. statistisch validiert, weitergereicht werden, ohne dass eine spezielle Bewertung erfolgt.

### 7.3 Verbreitung der Ergebnisse

Wenn, wie im PRSP-Konzept vorgesehen, Regierungen gegenüber den *Stakeholdern* rechenschaftspflichtig sind bezüglich der Umsetzung der vereinbarten Armutsminderungsstrategie, muss gefragt werden, an wen die Ergebnisse des Monitoring weitergeleitet werden und ob die Ergebnisse so aufbereitet und dargestellt werden, dass die *Stakeholder* damit „etwas anfangen können“. Wie stellen sich die Aspekte Aufbereitung und Verteilung in den fünf Ländern dar? Wer ist eigentlich auf dem Verteiler der Monitoring-Berichte?

Berichtet wird  
primär den Ge-  
bern

Generell wird die Berichterstattung an die Gruppe der Geber sehr viel ernster genommen als die Berichterstattung gegenüber der eigenen Öffentlichkeit. Hier gibt es den größten Druck, weil häufig die Auszahlungen von weiteren Finanzierungstranchen von der Vorlage des PRSP-Fortschrittsberichts abhängig sind. Die vorliegenden Fortschrittsberichte über die Umsetzung der PRSPs werden in erster Linie für Geber geschrieben.

Aber öffentliche  
Diskussion in  
Nicaragua

Die Fortschrittsberichte sind zwar im Prinzip öffentlich, aber selten Gegenstand der öffentlichen Diskussion. Die nennenswerte Ausnahme ist Nicaragua, wo ein Dachverband von zivilgesellschaftlichen Akteuren mit Unterstützung von Geberseite ein Gegengutachten zum PRSP-Fortschrittsbericht der Regierung vorgelegt hat.

Den Gutachtern sind auch nicht Arrangements aufgefallen, bei denen frühe Entwurfsfassungen in Sektor- oder thematischen Arbeitsgruppen unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft diskutiert werden.

Parlamente kaum  
involviert

Anscheinend werden PRSP-Fortschrittsberichte auch in keinem der fünf Länder vom Parlament diskutiert.

Die Fortschrittsberichte sind durchaus für die interessierte Öffentlichkeit verfügbar, wenn sie fertig gestellt sind. In Albanien zum Beispiel können der Fortschrittsbericht zum PRSP und auch der MTEF über das Internet abgerufen werden. In Nicaragua ist zudem vorgesehen, dass Monitoring-Daten teilweise über das Internet für eine breite Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen. Das System befindet sich im Aufbau.

Internet wird erst wenig genutzt

Das erwähnte GTZ-Projekt beim Planungsministerium in Kenia hat eine Website eingerichtet, auf der viele Informationen zur Armutspolitik Kenias und über die vom Projekt unterstützten Studien verfügbar sind. Allerdings ist es nicht gelungen, diese Website in den Internetauftritt des kenianischen Planministeriums zu integrieren; es gibt dort auch keinerlei Hinweis auf die GTZ-SPAS-Seiten. Auf den GTZ-SPAS-Seiten erscheinen auf jeder Seite Links zur GTZ-Site, aber nur sporadisch welche auf Seiten der kenianischen Regierung. Die Seite, informativ wie sie ist, bleibt daher leider eine Projektseite.

Aufbereitung für national Stakeholder: weitgehend Fehlanzeige

Die ausführlichen Fortschrittsberichte über die Implementierung der PRSPs sind vielleicht vom Umfang und von der verwendeten Sprache her nicht besonders gut für die nationale Diskussion geeignet. Spezielle Aufbereitungen für die nationale Diskussion müssten ergänzend hinzu kommen. In der Praxis aber gibt es wenige gute Beispiele.

Nur in **Kenia** wurden zu jeder von dem erwähnten GTZ-Projekt unterstützten Untersuchungen kurze Broschüren angefertigt und, wenn auch nicht systematisch, so doch immerhin in größerer Anzahl verteilt. Zu interessanten Schlussfolgerungen wurden *Policy Briefs* produziert und verbreitet. Die Information ist teilweise (aber nicht mehr aktualisiert) im Internet über die Seiten des GTZ-Projekts verfügbar.

Erwähnenswert ist die kritische Stellungnahme zivilgesellschaftlicher Organisation zum offiziellen PRSP-Fortschrittsbericht in Nicaragua, über deren Aufmachung und Verbreitung allerdings leider keine weiteren Informationen vorliegen.

#### 7.4 Gesamteindruck

Nationale Diskussion kaum entwickelt ...

Es ist schon erstaunlich, feststellen zu müssen, wie wenig Informationen in einer Form an die Öffentlichkeit dringen, die es ermöglichen würde zu beurteilen, wie ernsthaft die Regierung ihr Armutsprogramm umsetzt und wie erfolgreich sie damit ist. Allerdings wäre der Schluss, dies läge am Desinteresse oder an einer ungenügenden Schlagkraft zivilgesellschaftlicher Organisationen, wohl voreilig. Regierungen, denen Partizipation und Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgern ein ernstes Anliegen ist, haben auch eine Bringschuld gegenüber den nationalen Instanzen und der Bevölkerung. Diese wird nur ungenügend ausgefüllt. Öffentlichkeitsarbeit im Bezug auf die Umsetzung der Armutsbekämpfung ist, positiv ausgedrückt, fast überall stark ausbaufähig.

... sogar wenn Regierungen Erfolge vorweisen können

Dabei könnten Regierungen, die sich redlich bemühen, die Armut zu bekämpfen (z.B. in Nicaragua oder Vietnam), mit regelmäßigerer Information und Einbeziehung durchaus ihre eigene Position stärken, denn die Berichte wären ja der Beleg dafür, dass sie gute Arbeit leisten.

Auf die Bedürfnisse und Informationsgewohnheiten verschiedener Nutzer abgestimmte Berichterstattung und häufige Information über

Ergebnisse von Studien, Teilstatistiken und Sektorberichte sind zweifellos die am wenigsten funktionsfähigen Aspekte des PRSP-Monitoring. Zu verbessern und auszubauen sind:

- Aufbereitung für die Medien,
- Informationsmaterial für Schulen, politische Arbeit auf lokaler Ebene und Parteiarbeit,
- die Häufigkeit der Berichterstattung über Teilaspekte des PRSP-Monitoring.

### **Keine sichtbare Partizipation bei der Analyse**

Auch die Einbeziehung von nationalen Stakeholdern in die Diskussion von Vorentwürfen der jährlichen Fortschrittsberichte findet meist nicht statt. Gemischte Beratungsgremien, die den Fortschritt analysieren, bevor und während die Fortschrittsberichte fertig gestellt werden, fehlen. Von Konstruktionen wie ein „wissenschaftlicher Beirat“ wurde nicht berichtet.

## 8. Unterstützung des PRSP-Monitoring durch Geber

In allen fünf besuchten Ländern wird PRSP-Monitoring in recht starkem Maße durch diejenigen Geber unterstützt, die sich bemühen, ihre Programme auf Armutsbekämpfung auszurichten. Das überrascht nicht, wenn man berücksichtigt, dass die Geber ihre Leistungen als Beiträge zum Gesamtprogramm verstehen. Sie sind deshalb in der Regel auch bereit, zum Aufbau eines Systems beizutragen, das es erlaubt, die Erfolge des Gesamtprogramms nachzuverfolgen und letztlich zu beurteilen.

### Qualität versus Ownership

Das Dilemma, vor dem Geber dabei stehen, wurde in der Einleitung angesprochen. Ähnlich wie das PRSP ein nationales Programm sein soll, das von Gebern unterstützt, aber nicht gesteuert wird, so sollen auch M&E-Systeme in erster Linie Instrumente der jeweiligen Regierungen und nationaler Stakeholder bleiben. Geber müssen deshalb darauf achten, dass sie nicht den Fokus verzerren und die nationale Verantwortung (*Ownership*) nicht untergraben. Geberunterstützung sollte möglichst den PRSP-Prozess fördern und vermeiden, den jeweiligen Regierungen die Verantwortung abzunehmen, ihrer Bevölkerung und nationalen Interessensgruppen über die Erfolge und Misserfolge der Maßnahmen Rechenschaft abzulegen.

Trotzdem sind PRSP-Monitoring-Systeme für die Geber über den nationalen Prozess hinaus wichtig, damit sie dokumentieren können, in welchem Masse ihre eigenen, für das PRSP bereitgestellten Mittel adäquat verwendet worden sind. Die Untersuchung der treuhänderischen Risiken stellt hier nur die Grundvoraussetzung für die Leistung von Budgethilfe dar. Die Inhalte können aber nur im PRSP-Monitoring ermittelt werden.

### Fragestellungen des Kapitels

So weit die Theorie. Wie sieht die Praxis aus? In diesem Abschnitt wird insbesondere folgenden Fragen nachgegangen:

- a) Welche Aspekte werden typischerweise unterstützt?
- b) Lassen sich interessante innovative Instrumente oder Unterstützungen von Verfahren finden, die von Gebern eingeführt worden sind?
- c) Welche Erfahrungen liegen mit den verschiedenen Modalitäten der Unterstützung vor?
- d) Wie nachhaltig sind die Interventionen?

## 8.1 Förderung zentraler Institutionen und Reformen

### Statistik

Förderung der Statistik hat Tradition	Seit Anfang der 90'er Jahre haben Geber die Produktion von Armutsstatistiken und analytischen Studien über die Ursachen von Armut gefördert. Ursprünglich geschah dies vor allem über Zuschüsse oder weiche Kredite und technische Hilfe bei der Durchführung von Haushaltsumfragen zu Einkommensniveau und sozioökonomischen Charakteristika der Bevölkerung. Später kamen partizipative, qualitativ ausgerichtete Armutsstudien hinzu.
Modalitäten im Wandel	Diese Studien werden auch weiterhin von Gebern unterstützt. Allerdings ist die Modalität der Förderung im Wandel begriffen. Anstelle von Maßnahmen zur Förderung einzelner Studien oder Umfragen werden nun bevorzugt Programme zur institutionellen Stärkung der statistischen Ämter aufgelegt. Im November 1999 wurde daher das PARIS21 Konsortium eingerichtet, das weltweit, aber insbesondere in Entwicklungsländern, als Katalysator zur Förderung einer Praxis der Politikformulierung, die sich auf Fakten gründet und dem Monitoring unterzieht, dienen soll <sup>39</sup> . Angesichts der gestiegenen Herausforderungen, die durch die PRSP sowie auch das Monitoring der MDGs entstanden sind, wurden die ursprünglich auf drei Jahre angelegten Aktivitäten letztes Jahr verlängert.
Die Rolle von Weltbank und UNDP	Die Weltbank übernimmt typischerweise einen wesentlichen Anteil der Kosten. Aber in zunehmendem Maße beteiligen sich andere, multilaterale und bilaterale Geber an der Finanzierung des Programms. UNDP, von seiner Mission her besonders den Millenniumszielen verpflichtet, trägt teilweise zur Konzeption der Programme bei. Statistische Ämter verschiedener Geberländer haben ihre eigenen Kooperationsprogramme mit statistischen Ämtern verschiedener Entwicklungsländer.
Armutsobservatorien in Westafrika	Ein besonderer Weg wurde in <b>Burkina Faso</b> und in mehreren anderen Ländern Westafrikas eingeschlagen. Hier wurden Armutsobservatorien ( <i>Observatoire de la Pauvreté</i> ) eingerichtet, die sich speziell mit der Erhebung armutsrelevanter Daten befassen. In Burkina Faso ist das <i>Observatoire</i> Teil des statistischen Amts, pflegt aber engere Beziehungen zur Zivilgesellschaft als die übrigen Abteilungen und führt auch qualitative Studien durch, die normalerweise nicht Gegenstand der Standardprogramme statistischer Ämter sind.

---

<sup>39</sup> Die Mitglieder des Konsortiums sind Regierungen, internationale Organisationen, Fachverbände, und akademische Einrichtungen, die über relevante praktische Erfahrungen verfügen und an Verbesserungen interessiert sind. Ein kleines Sekretariat bei der OECD unterstützt die Arbeit. Im Steuerungsausschuss sind Vertreter von Entwicklungs- und Transformationsländern sowie bi- und multilaterale Geber vertreten.

## Öffentliche Finanzen

**Reformen von Haushaltssystemen werden unterstützt**

Ein zweites Feld der generellen Stärkung von Institutionen betrifft die Unterstützung bei Reformen im Bereich der öffentlichen Finanzen. Produkte solcher Reformen sind eine zeitnähere und aussagefähigere Berichterstattung über die tatsächlichen öffentlichen Ausgaben, ein Budget, das sich von seiner Form her besser für die öffentliche Diskussion über Ausgabenprioritäten eignet, und eine mittelfristige Finanzplanung, die es erlaubt, Ausgaben nach strategischen Zielen des Regierungsprogramms auszurichten. Solche Reformen sind in Burkina Faso, Nicaragua, Albanien und teilweise in Kenia zu beobachten.

Die Reform des öffentlichen Finanzmanagement wird eigentlich von praktisch allen Gebern als wichtiger Beitrag zur Umsetzung des PRSP angesehen.

**GTZ und DFID beteiligt**

DFID als Geber ist fast immer in der Förderung von Reformen im Budgetbereich involviert und meist der führende Geber. In den Ländern, wo mehrere Geber Budgethilfe leisten und sich in einer Gruppe intensiv koordinieren, sind auch andere Geber involviert. Die deutsche EZ ist in Kenia, Burkina Faso und Vietnam an Vorhaben im Budgetbereich beteiligt, in Nicaragua ist eine intensive Beteiligung vorgesehen.

**Geringer Fokus auf Sektorstatistiken**

Wenig wurde dagegen von Unterstützungsleistungen der Geber berichtet, um sektorale Statistiken in den Bereichen zu verbessern, die für das Monitoring der Armutspolitik genutzt werden können.

## 8.2 Förderung durch Denkanstöße und innovative Ansätze

**Häufige Themen von Studien**

Viele Studien sind durchgeführt worden, um die Entstehung eines aussagefähigen Monitoring-Systems fachlich zu unterstützen. Sie wurden in aller Regel von Gebern finanziert. Häufige Inhalte waren:

- Listen von geeigneten Indikatoren,
- der institutionelle Rahmen des Monitoring-Systems,
- Diagnostische Studien zur Ausgestaltung von Unterstützungsprogrammen für statistische Systeme und Statistikinstitute.

Unser Gutachterteam stieß häufig auf Bemerkungen, dass viele daraus abgeleitete Empfehlungen niemals umgesetzt worden seien. Die Zeit erlaubte es jedoch nicht, zu systematisieren, welche Bedingungen erfüllt sein sollten, um das Instrument der Studien und Gutachten wirkungsvoller zu gestalten.

**Spezielle Studien**

In mehreren Fällen wurden durch Geber im gegebenen Kontext innovative Instrumente gefördert. Besonders zu nennen sind die folgenden:

- Politikfolgenstudien (PSIAs), die in Nicaragua durchgeführt wurden,

- partizipatives Wirkungsmonitoring und das Instrument der *Citizen Report Card* in Kenia,
- Ansätze in Nicaragua, um staatliches, dezentrales Monitoring von Projekten zu einem Monitoring der Armutsbekämpfungspolitik auszubauen.

Die Ansätze wurden von Gebern eingebracht, u.a. auch von der deutschen EZ.

**Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen**

In Nicaragua und in Kenia haben Geber eine wichtige Rolle bei der Unterstützung nicht-staatlicher Forschungsinstitute und Dachverbänden von Nicht-Regierungs-Organisationen gespielt. In Kenia haben die GTZ und DFID sowie die deutschen Stiftungen die Fähigkeit von Organisationen unterstützt, die Leistungen der Regierung bei der Umsetzung von Armutsbekämpfungsprogrammen kritisch zu begleiten. Besonders erwähnenswert sind:

- die Finanzierung eines Gegengutachtens der Zivilgesellschaft zum Implementierungsbericht der Regierung in Nicaragua,
- die systematische Unterstützung eines nicht-staatlichen Forschungsinstituts durch DFID in Kenia auf der Grundlage eines Partnerschaftsvertrags, und
- ebenfalls in Kenia, die Unterstützung mehrerer Geber für das NGO-Council, den Dachverband der Nicht-Regierungs-Organisationen.

### 8.3 Modalitäten der Unterstützung

Auch wenn unsere Stichprobe der fünf Länder nicht repräsentativ ist, lassen sich doch bestimmte Trends in der Art und Weise, wie Geber die Entstehung von Monitoring-Systemen unterstützen, erkennen.

**Koordinierte Geberbeiträge**

Zum einen gibt es auch im Bereich des PRSP-Monitoring deutliche Ansätze zu verstärkter Koordination zwischen Gebern, die dann meist in Formen der gemeinschaftlichen Finanzierung mündet. Solche Ansätze werden – zu Recht – bevorzugt gegenüber unkoordinierten Einzelinterventionen. Die Vorgehensweise, die bei Sektorprogrammen inzwischen üblich ist, wird hier auf Institutionen auf unterer Ebene wie statistische Ämter übertragen.

**Trust Funds**

Der gemeinschaftliche Ansatz könnte auch auf Monitoring insgesamt übertragen werden und zu einem von mehreren Gebern getragenen Programm zur Unterstützung des PRSP-Monitoring führen. Dieser Schritt wurde allerdings bisher nicht vollzogen. Allerdings sind in Albanien Ansätze für die Trust-Fund-Lösung zu erkennen.

**Anregungen ...**

Die meisten Geber fördern Monitoring-Systeme durch die Finanzierung von Studien und Seminaren. Sie geben Anregungen und ermöglichen Diskussionsforen, aber es bleibt der nationalen Administration

und der Interaktion zwischen Staat und Zivilgesellschaft überlassen, inwieweit die Anregungen aufgenommen werden.

**... und Experten  
„im System“**

Die GTZ setzt sich von diesem Trend ab, indem sie als fast die einzige EZ-Organisation entsandtes Personal in staatlichen Institutionen, die eine Schlüsselrolle beim PRSP-Monitoring haben, platziert hat. Jedoch haben auch andere Geber den Wert von Langzeitberatern in staatlichen Strukturen wieder entdeckt: In Albanien wird DFID die PRSP-M&E-Einheit mit Langzeitberatern unterstützen, und in Vietnam wird mit SIDA darüber verhandelt. Unterstützung durch Langzeitberater kann wirkungsvoll Anregungen von innen heraus geben und die Diskussion innerhalb der staatlichen Institutionen fördern. Gleichzeitig aber entsteht ein Zwang, mit diesem einmal gewählten Partner zu arbeiten. Die Optionen für Partnerschaften mit anderen staatlichen oder nicht-staatlichen Institutionen und Partnern werden tendenziell eingeschränkt und müssen durch Projektdesigns, die Zusammenarbeit mit weiteren Organisationen explizit vorsehen, oder enge Koordination mit anderen Gebern bei komplementären Maßnahmen abgefangen werden.

**Partnerschafts-  
verträge**

Geber finanzieren auch zivilgesellschaftliche Organisationen und unabhängige Forschungsinstitute bei ihren Aktivitäten zum PRSP-Monitoring. Teilweise geschieht dies anhand der Förderung von definierten Maßnahmen, teilweise durch Finanzierungszuschüsse bzw. Partnerschaftsverträge. Ein gutes Beispiel, wie erfolgreich diese Art der Zusammenarbeit sein kann, zeigt sich im Fall des *Institute for Economic Affairs* (IEA) in Kenia, das von DFID mitfinanziert wird. Diese Form der Unterstützung hat den Vorteil, dass die Partnerinstitution die Agenda bestimmt und gezwungen ist, ihre internen Kontroll- und Steuerungsorgane fortzuentwickeln. Diese Finanzierungsform erscheint unter den Gesichtspunkten von *Ownership* und Nachhaltigkeit von besonderem Interesse.

**Spezielle Proble-  
matik bei der  
Synthese**

Dagegen bekommen die staatlichen Organe, die für die Erstellung von PRSP-Fortschrittsberichten zuständig sind, in der Regel keine externe Unterstützung – zu recht, weil es inhärente Regierungsaufgabe ist und der Gefahr vorgebeugt werden soll, dass Berichte „glatter“ werden, dabei aber die Tendenz verstärkt wird, dass sie nur noch zur Befriedigung der Geber und immer weniger als Rechenschaftsberichte für die eigene Bevölkerung geschrieben werden. In Einzelfällen mag eine Unterstützung angemessen sein. Aber in allen besuchten Ländern, vielleicht mit Ausnahme von Burkina Faso, gibt es genügend fähige Mitarbeiter im Finanzministerium und im wissenschaftlichen Umfeld, die diese Arbeit leisten könnten. Technische Hilfe kann deshalb nicht den politischen Willen ersetzen.

**Fördern und for-  
dern**

Eine nicht zu unterschätzende Methode der Förderung des Monitoring der Armutsbekämpfungspolitik besteht im Einfordern von Analysen und Statistiken durch die Geber. Dies ist natürlich legitim, denn PRSCs, PRGFs und viele Beiträge bilateraler und multilateraler Geber (z.B. der EU) beziehen sich explizit darauf, dass die Unterstützung für eine nachweisbare Stärkung der Armutspolitik gedacht ist. Aber dort, wo zivilgesellschaftliche Organisationen nur geringes Gewicht haben,

führt es dazu, dass Fortschrittsberichte und weitere Berichterstattung über die Umsetzung des PRSP vor allem für die Geber ausgearbeitet werden.

Es sei an dieser Stelle die ursprüngliche Absicht in Erinnerung gerufen: Regierungen sollten ermutigt werden, primär ihren Bürgern und den nationalen demokratisch legitimierten Kontrollorganen gegenüber Rechenschaft abzulegen. Geber sollten vor allem darauf achten, dass die internen Kontrollmechanismen und die politische Steuerung funktionsfähig sind. Die Praxis ist davon noch weit entfernt, u.a. weil in den betrachteten fünf Ländern die Fortschrittsberichte über die PRSP-Implementierung nicht Gegenstand von Debatten in den jeweiligen Parlamenten waren.

**Auf Verbreitung  
von Informationen  
dringen**

Geber könnten sich durchaus stärker dafür engagieren, dass die Nachfrage nach Monitoring-Informationen bei nicht-staatlichen Instanzen steigt, und von Regierungen einfordern, dass sie dies unterstützen, indem Informationen in angemessener Form und Regelmäßigkeit zur Verfügung gestellt werden.

## **8.4 Aspekte der Nachhaltigkeit**

Die finanzielle Nachhaltigkeit, d.h. dauerhafte Finanzierbarkeit der von Gebern eingeführten Verfahren und Instrumente ist mit gutem Grund ein ständiger Diskussionsgegenstand auch bei der Förderung von PRSP-Monitoring. In den meisten Fällen ist die finanzielle Nachhaltigkeit allerdings zunächst nicht gegeben.

**Statistik**

Programme zur Stärkung der für die Statistik zuständigen Institutionen sind nur dann finanziell nachhaltig, wenn diese mittelfristig angemessen aus dem nationalen Haushalt und aus nationalen Mitteln finanziert werden. Angesichts der Höhe der von Gebern zur Verfügung gestellten Finanzmittel ist eher fraglich, ob das höhere Niveau an Qualität und Menge der erzeugten Statistiken, insbesondere bei den recht aufwändigen Haushaltsumfragen zur Beobachtung der Entwicklung der Armutsinzidenz zukünftig allein aus nationalen Mitteln finanzierbar ist. Insbesondere müssen auch intelligente Lösungen gefunden werden, wie bei schlanker Besetzung erforderliche statistische Untersuchungen zeitnaher beizubringen sind.

**Zivilgesellschaft**

Auch die finanzielle Nachhaltigkeit der Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen und nicht-staatlicher Forschungsinstitute scheint nicht gesichert. Um die Aktivitäten auch ohne externe Unterstützung durchführen zu können, wäre es erforderlich, dass entweder zivilgesellschaftliche, mit der Basis verwurzelte Interessensgruppen die Finanzierung übernehmen oder staatliche Zuschüsse für diese Zwecke zur Verfügung stehen. Die unterstützten Lobby-Gruppen und Institute haben jedoch zumeist keine ausgeprägten Wurzeln an der Basis. Sie sind typischerweise Beratungsunternehmen im Gewand von Nicht-Regierungsorganisationen ohne Erwerbscharakter. Wenn der Organisationsgrad der Zivilgesellschaft schwach ist – und das ist meistens

der Fall –, kann nicht erwartet werden, dass diese die Mittel aufbringt, um ihre Dachverbände zu unterstützen.

**Nachhaltigkeit?**

Trotzdem sind die Gutachter der Überzeugung, dass die finanzielle Nachhaltigkeit kein wichtiges Kriterium für die Förderung in diesem Stadium sein sollte. Die Instrumente sollten zwar wirksam und absorbierbar sein. Aber darüber hinaus sind die Kosten, die durch die Förderung von Monitoring-Instrumenten anfallen, mit den Kosten für Projektmonitoring, die sie mittelfristig zum Teil ersetzen, zu vergleichen. Projektmonitoring wurde und wird selbstverständlich mit Gebermitteln finanziert. Wenn nun, im Rahmen der Partnerschaft mit einem PRSP als Zentral- und Angelpunkt, Aktivitäten der Regierung mit langfristiger Perspektive ko-finanziert werden, sollte dies ebenso für das Monitoring der Ergebnisse gelten.

**Monitoring als  
gemeinsame  
Aufgabe**

Monitoring-Systeme sollten wirksam, kostengünstig, und ausbalanciert sein. Sie sollten auch so aufgebaut sein, dass sie weitgehend mit nationalem Personal fortbestehen können. Aber so lange wie Geber die Armutsbekämpfungsprogramme mitfinanzieren, müssen Monitoring-Systeme nicht aus nationalen Mitteln finanzierbar sein.

## TEIL C: SCHLUSSFOLGERUNGEN

### 9. Erfahrungen und Lektionen aus den Ländern

#### 9.1 Vielfältige divergierende Ansprüche

An Systeme zur Verfolgung der Umsetzung von Armutsminderungsstrategien werden divergierende und nicht vollständig vereinbare Ansprüche gestellt:

- a) Sie sollen politische Kontrollen der Regierung durch die Bevölkerung und durch die Gebergemeinschaft ermöglichen, gleichzeitig aber gemeinsames Lernen fördern.
- b) Die Monitoring-Ergebnisse sollen es erlauben, möglichst zeitnah zu beurteilen, ob sich die Umsetzung des Armutsprogramms auf dem richtigen Weg in Richtung auf die Erreichung der Millenniumsziele bewegt. Aber welche Verwaltung welche Leistungen in welchem Umfang liefern muss, um ein Millenniumsziel zu erreichen (mit Ausnahmen vielleicht des Bildungsziels), ist wenig erforscht. Insofern ist es problematisch, auf der Grundlage der Ergebnisse von Aktivitäten der Verwaltung beurteilen zu wollen, ob ein Land auf dem richtigen Weg ist.
- c) Eigentlich ist es offensichtlich, dass ein Monitoring-System nur auf einer konsistenten und spezifischen Planung aufsetzen kann. Die Planung, die in PRSPs zum Ausdruck kommt, ist aber typischerweise recht vage, Ziele sind häufig ungenau definiert. Es bleibt also gar keine andere Wahl, als im Zuge der Entwicklung von Monitoring-Systemen auch die Ziele genauer zu fassen.
- d) Geber müssen ein aussagefähiges Monitoring einfordern, weil sie verständlicherweise über die Wirksamkeit der eingesetzten Mittel Rechenschaft ablegen müssen. Aber Regierungen in PRSP-Ländern sollten zuallererst ihrer eigenen Bevölkerung und den demokratischen Kontrollinstanzen gegenüber berichts- und rechenschaftspflichtig sein. *Ownership* einerseits und Qualität und Aussagefähigkeit andererseits gleichermaßen zu sichern bleibt eine Herausforderung.
- e) PRSPs sollten nach der Idealkonzeption das vorherrschende Strategiedokument der jeweiligen Regierungen für umfassende multidimensionale Armutsbekämpfung und letztendlich zur Erreichung der nationalen Millenniumsentwicklungsziele sein. Bisher

beziehen sich jedoch viele PRSPs vor allem auf kurzfristigere Ziele im Bereich der Sozialpolitik und berücksichtigen häufig die ökonomische Dimension für breitenwirksame und nachhaltige Armutsbekämpfung nicht ausreichend. Außerdem sind sie nicht immer die Hauptagenda von Regierungen, sondern stehen neben anderen Plänen, die oft aus früheren Jahren stammen und nicht in das PRSP integriert wurden, oder aber aufgrund konkurrierender Zielsysteme entstehen. In diesem Fall ist ein Monitoring des für die Armutsbekämpfung relevanten Gesamtprozesses in einem PRSP-Land erschwert.

f) Die Überprüfung der Umsetzungsmodalitäten von Strategien und Politiken erfordert Details. Für den politischen Prozess sind dagegen wenige, auf Ergebnisse bezogene und für den Gesamterfolg aussagefähige Indikatoren notwendig. Ein Monitoring-System soll idealerweise Informationen für beide Zwecke bereitstellen. Aber geht das mit einem Universal-Bericht?

Im folgenden werden diese und andere Aspekte unter dem Eindruck der Erfahrungen in den fünf besuchten Ländern erörtert, um Lehren zu ziehen, die sich zum einen an die Verantwortlichen in den PRSP-Ländern richten und zum anderen Hinweise geben, wie Geber die Entwicklung von Monitoring-Systemen, die den diversen oben genannten Ansprüchen Genüge leisten, konstruktiv unterstützen können.

## 9.2 Stärken und Schwächen im Überblick

Will man die Beobachtungen des Gutachtertteams 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 Regel. Im Vergleich dazu treten Schwächen auf der Instrumenten- und Datenebene in den Hintergrund.

**Ergebnisse nicht für nationale Stakeholder aufbereitet**

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.

**Defizite bei den Wachstumszielen**

c) Besondere Defizite bestehen bei der Beobachtung der Beiträge der staatlichen Verwaltung zu den angestrebten Wachstumszielen. Bessere Konzepte und Instrumente und darauf aufbauende

bessere Indikatoren sind nötig, um die Wirkungskontrolle auf einer Ebene durchführen zu können, die von der Verwaltung zwar noch stark beeinflusst aber nicht vollständig kontrolliert werden kann und Elemente des Nutzens der Zielgruppen enthält.

**Integration von Verwaltungsdaten**

d) Einen regelmäßigen Fluss von aussagefähigen Sektorinformationen für eine zusammenfassende Berichterstattung über die PRSP-Umsetzung herzustellen, ist ein häufig anzutreffendes Problemfeld.

**Systeme generell noch im Aufbau**

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.

**Lange Diskussionen verzögern konkrete Ergebnisse**

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.

Im folgenden werden diese Aspekte detaillierter ausgeführt.

### 9.3 Identifizierte Stärken und gute Ansätze

**Arbeitsstatistik relativ am weitesten entwickelt**

In allen fünf Ländern ist die Berichterstattung über die Armutssituation sachlich am weitesten fortgeschritten. Überall finden regelmäßige armutsorientierte Haushaltsumfragen und auch periodische Stichprobenuntersuchungen über Gesundheit und Demographie (*Health and Demographic Surveys, HDS*) statt. Eine regelmäßige Berichterstattung über den Fortschritt bei der Erreichung der Millenniumsziele ist im Entstehen. Die Anstrengungen zu methodischer Exaktheit und anwenderfreundlicher Aufbereitung sollten fortgesetzt werden.

**Input-Monitoring über Ist-Ausgaben erfordert Reformen, die aber oft eingeleitet sind.**

Da Armutsbekämpfung in vielen Bereichen eine Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben erfordert, ist es notwendig, dass Haushaltsentwürfe so gegliedert und aufbereitet werden, dass die Verbindung zwischen Politiken und Ausgaben erkennbar und diskutierbar ist. In Kenia, Nicaragua, und zum Teil in Burkina Faso haben Anstrengungen zur Verbesserungen im Bereich der Steuerung und Verwaltung öffentlicher Mittel die ersten Erfolge gezeigt. Die notwendigen Veränderungen erfordern allerdings mehrere Jahre. Dann aber, wenn auch über tatsächliche Ausgaben in einer sinnvollen Gliederung Bericht erstattet werden kann, können Berichte über geplante und tatsächliche Ausgaben die öffentliche Diskussion über die Umsetzung von Armutsbekämpfungsstrategien erheblich aufwerten.

Die öffentlichkeitsgerechte Aufbereitung von Haushaltsinformationen ist in praktisch allen Ländern noch zu leisten.

**Gute Ansätze, trotzdem bedarf die Zivilgesellschaft weiterer Förderung**

Aktive zivilgesellschaftliche Organisationen sind eine notwendige Voraussetzung für einen konstruktiven gesellschaftlichen Dialog, mit dem Regierungen „auf der Spur“ gehalten werden können. In Nicaragua und in Kenia finden sich vernünftig erscheinende und Erfolg versprechende Ansätze, um solche Organisationen zu unterstützen. Bewährt haben sich Partnerschaftsverträge mit unabhängigen Forschungsinstituten, wenn sie mit intensiver inhaltlicher Begleitung durch die lokalen Büros von Gebern verbunden sind. Auch wenn die Kritiken zivilgesellschaftlicher Organisationen unsachlich erscheinen mögen (wie in Nicaragua), so ist es zunächst einmal wichtig, dass sie überhaupt geäußert werden. Die Fragen und Beiträge der Zivilgesellschaft zu versachlichen und zu verstetigen, bleibt eine Herausforderung.

**Anfänge zur Kontrolle der Nutzerzufriedenheit**

Ansätze zur Überprüfung der Nutzung von sozialen Dienstleistungen der öffentlichen Hand und die Zufriedenheit der Nutzer finden allgemein nicht in ausreichendem Maße statt, um auch die Wirksamkeit der Implementierung beurteilen zu können. Spezielle Studien, die Intentionen, Maßnahmen und die Einschätzung der Nutzer gegenüberstellen, sind erforderlich. KePIM in Kenia ist deshalb ein sinnvoller Ansatz, der keine andere Entsprechung hat.

#### **9.4 Häufige Defizite und Schwächen**

**Sektorverwaltungen zu wenig beachtet**

Von den Gutachtern wurde häufig beobachtet, dass Informationen über Aktivitäten und insbesondere Ergebnisse von Sektorverwaltungen nicht fokussiert in die Berichterstattung über die Umsetzung des PRSP eingehen. Sektorverwaltungen tendieren dazu, sich der externen Kontrolle zu entziehen, und vergeben damit die Chance, Informationen über untererfüllte Ansprüche zum Diskussionsgegenstand mit den jeweiligen Zentralministerien zu machen. Die Gutachter hatten teilweise auch den Eindruck, dass Sektorministerien die Armutsminderungsstrategien nicht wirklich internalisiert hatten und mit der Perspektive des *business as usual* weiterhin vor allem über Aktivitäten und Mittelverwendung und nicht über Wirkungen Bericht erstatten.

Verbesserungsbedürftig sind anscheinend die strukturellen Beziehungen zwischen Finanz- bzw. Planungsministerien und Sektorverwaltungen. Sektorarbeitsgruppen, in denen zivilgesellschaftliche Organisationen, private Anbieter derselben Dienstleistungen und spezielle Nutzer vertreten sind, könnten in vielen Fällen stärker ausgebaut werden.

**Fortschrittsberichte nur für die Geber?**

Die jährlichen Berichte über den Fortschritt bei der Umsetzung der jeweiligen Armutsprogramme werden häufig von Gebern kritisiert, weil sie zu viele Details und zu wenige mit Tatsachen begründete Aussagen auf der Ebene der Wirkungen enthalten. Die Berichte werden für die Geber im allgemeinen und die Bretton-Woods-Institutionen im

besonderen erarbeitet. Sie sind selten Gegenstand der öffentlichen Diskussion und werden nicht den Parlamenten vorgelegt, nicht einmal zur Information.<sup>40</sup>

**Aufbereitung für interne Diskussion stärken**

Wahrscheinlich wegen mangelnder allgemeinverständlicher Aufbereitung bleibt PRSP-Monitoring bislang ein Feld für Spezialisten. Um die latente Nachfrage nach Monitoring-Informationen in der (fach-) öffentlichen Diskussion zu befriedigen und damit die soziale Kontrolle des Regierungshandels überhaupt erst zu ermöglichen, muss der Aufbereitung der Monitoring-Informationen für ein breiteres Publikum mehr Beachtung geschenkt werden. Journalisten müssen in der Lage sein, aus Daten und Fakten „Stories“ zu machen, die sich erzählen lassen. Regierungen, aber auch zivilgesellschaftliche Organisationen könnten dies durch ansprechende Aufbereitung von Broschüren und regelmäßige Gespräche mit der Presse unterstützen.

**Internet besser nutzen**

Das Internet wird bisher noch kaum benutzt, um der Öffentlichkeit Informationen zur Verfügung zu stellen. Nirgendwo sind die Gutachter auf eine spezielle PRSP-Website gestoßen. In einer Zeit, wo viele Organisationen der Zivilgesellschaft über einen Internetzugang verfügen und wo die Vernetzung von staatlichen Stellen schnelle Fortschritte macht, wird dieses Kommunikationsmittel interessant und sollte stärker genutzt werden.

**Transparenz der Geber**

Geber könnten hier ein Beispiel setzen, indem sie verstärkt Informationen über ihre Beiträge zur Umsetzung des PRSP auf gemeinschaftlichen Websites darstellen. Es fällt zudem auf, dass die Beiträge von Gebern zur Finanzierung der Umsetzung des PRSP in der Regel nicht Teil der Indikatorenlisten für Monitoring-Systeme sind. Hier könnten die Geber als Gruppe zeigen, wie Transparenz und *Accountability* in der Praxis aussehen könnten.

## 9.5 Besondere Risiken

Die Untersuchungen des PRSP-Monitoring in den fünf Ländern zeigen auch eine Reihe von Risiken.

**Nicht wirklich engagierte Regierungen**

An erster Stelle sind hier Situationen zu erwähnen, wo Regierungen allem Anschein nach den Armutsminderungsstrategien nicht besonders viel Beachtung schenken oder sie sogar wenig ernst nehmen. In Burkina Faso haben die Geber zunehmende Zweifel an der Ernsthaftigkeit und Entschlossenheit der Regierung, die vereinbarte Politik

---

<sup>40</sup> Ob dies bedeutet, dass Parlamente nicht involviert sind, erfordert allerdings eine differenziertere Sichtweise. Parlamente erhalten in aller Regel Wirtschaftsberichte im Zusammenhang mit der Einbringung des Haushalts. Ob darin auf die PRSP-Berichte Bezug genommen wird, haben die Gutachter nicht überprüfen können. Es ist auch denkbar, dass die PRSP-Berichte zur Information an die zuständigen Parlamentsausschüsse geleitet werden.

systematisch und umfassend umzusetzen. In Albanien existieren mehrere politische Agenden nebeneinander, ohne dass sie genügend miteinander verknüpft wären. In beiden Ländern funktioniert die Kontrolle der jeweiligen Regierungen durch öffentliche Meinung und Zivilgesellschaft nur unzureichend.

Da PRSPs aber eine Voraussetzung für den Erhalt weicher Kredite und Zuschüsse von vielen Gebern sind, werden Erfolge „schöngeredet“ und Berichte angefertigt, die über kritische Aspekte „hinweghuschen“.

**Komplexität verschleiert**

In diesen Fällen ist eine Debatte um Vollständigkeit und über Indikatorenlisten wahrscheinlich fehl am Platz, weil sie nur zu Vernebelung und Verzögerungen führt. Um die öffentliche Meinung zu mobilisieren, sind vielmehr die gute Verbreitung der Ergebnisse von Studien zu empfehlen, die besonders einleuchtende Teilaspekte des Armutsprogramms herausgreifen und Ziele, Maßnahmen und Wirkungen gegenüber stellen. Dabei sollten möglichst zivilgesellschaftliche Träger mit festen Wurzeln zur Basis (wie zum Beispiel ein Unternehmensverband oder die Kirchen) und akademische Institutionen (die von Natur aus eher kritisch sind) einbezogen werden. Die Verbesserung des öffentlichen Zugangs zu Informationen über die Staatsfinanzen und das Budget könnten hier besonders hilfreich sein, damit Nichtregierungsorganisationen die Möglichkeit haben, Beiträge zu Haushaltsdebatten unter Berücksichtigung von Aspekten der Armutsbekämpfung zu leisten.

**Gefahr des Zerredens**

Ein zweites Risiko ist das des Zerredens. Kenia ist ein anschauliches Beispiel, wo (bedingt durch politische Umbrüche) über Jahre geplant und immer wieder neu geplant wird, wo sich Ziele immer wieder verändern, ohne dass es groß auffällt, und wo auch über das Monitoring-System viele Seminare und Studien stattfinden, ohne dass Einigkeit hergestellt oder mit der Umsetzung begonnen wird.

**Kurze Liste von essenziellen Daten einfordern**

Hilfreich könnte hier die Forderung von Gebern sein, dass sie günstige Finanzierung nur anbieten, wenn wenigstens eine Minimalliste aussagefähiger Aktionen und Ziele, eine kurze Liste von primär zu beobachtenden Indikatoren und eine Grundstruktur über Formen des Austausches zwischen Regierung und Gesellschaft über die Erfolge bei der Umsetzung der Armutspolitik vorliegen. Die Monitoring-Instrumente können dann im Laufe der Zeit verfeinert werden.

Ein drittes Risiko besteht in einer zu starken Konzentration der Verantwortung für das Monitoring. Im Prinzip spricht vieles für die Bündelung des Monitoring an einer Stelle – eine Abteilung im Planungs- bzw. Finanzministerium oder eine interministerielle Arbeitsgruppe beim Premierminister oder Präsidenten. Denn da Armut multidimensional ist und nur durch gleichzeitige Verbesserungen der Leistungen mehrerer staatlicher Stellen bekämpft werden kann, ist es im Prinzip erforderlich, dass die Gesamtheit der geplanten Maßnahmen und die Beziehungen zwischen den Einzelmaßnahmen betrachtet werden. Außerdem ist die Armutspolitik zwar mit der Bevölkerung und mit den Gebern abgestimmt, aber PRSPs bleiben notwendigerweise Pro-

gramme der Regierungen, die folglich auch über die Umsetzung berichten und Rechenschaft ablegen sollten.

**Gefahr von Blockaden**

Aber zentralisierte Systeme sind auch anfällig gegen Blockaden und „widrige Umstände“ wie z.B. Regierungswechsel. Dies spricht für ein gewisses Maß an Parallelstrukturen bei der Zusammenfassung und Interpretation von Informationen und Daten über die Umsetzung von Armutspolitiken und die häufige Veröffentlichung von Teilergebnissen z.B. von Umfragen und Studien sowie einzelner Sektorstatistiken. Die rechtliche Fixierung des Zugangs zu Informationen und die Basisfinanzierung nichtstaatlicher Stellen, die diese Arbeit leisten können und eine Geschichte dafür haben, diese auch politikwirksam zu leisten, sind erforderlich, damit deren Analysen sachlich bleiben.

**Teilergebnisse veröffentlichen**

Selbst bei zentralisierten Systemen sollte das Monitoring-System auch dazu beitragen, die Diskussion über armutsrelevante Politiken und Maßnahmen zu verstetigen. Die Veröffentlichung und Diskussion der jährlichen PRSP-Fortschrittsberichte ist sicherlich Anlass für eine Intensivierung, sie stellen sozusagen den jährlichen Höhepunkt dar. Aber es empfiehlt sich – gerade in Ländern, die keine Tradition für Transparenz des Regierungshandelns haben –, die verschiedenen Instrumente der Leistungs- und Wirkungsbeobachtung nicht ausschließlich als Input für die jährliche Berichterstattung zu sehen, sondern über deren Ergebnisse separat und wiederum öffentlich zu berichten. So ist es durchaus sinnvoll, wenn zum Beispiel in Kenia über die Ergebnisse eines *Health and Demographic Survey*, über öffentliche Ausgaben und über die KePIM-Untersuchungen dann berichtet und diskutiert wird, wenn diese Ergebnisse als Veröffentlichungen vorliegen.

**Welche Rolle spielt PRSP-Fortschritt bei Kreditentscheidungen?**

Schließlich ist zu beobachten, dass Fortschritte bei der Implementierung der Armutsbekämpfungsprogramme in den Hintergrund treten, wenn IWF und Weltbank über weitere Kredite entscheiden. Nach wie vor spielt die *Policy Matrix* mit den darin definierten meist prozeduralen Aktivitäten die entscheidende Rolle. Es ist daher durchaus verständlich, wenn Länder und Regierungen dazu tendieren, die PRSP-Berichte als Pflichtübung zu betrachten, die letztendlich ohne Konsequenzen bleibt. Zwar entspricht es dem Gedanken der Partnerschaft, dass besonderer Wert auf Prozesse gelegt wird und auf *ex-ante* definierte Konditionalitäten verzichtet wird. Aber die praktische Folge scheint zu sein, dass auch der Fortschritt der Prozesse nicht die Beachtung findet, die ihm gegeben werden sollte.

Die Lösung könnte darin bestehen, dass die IWF-typischen Prozesskonditionalitäten auf das Minimum beschränkt werden, das erforderlich ist, damit die makroökonomischen Voraussetzungen für eine effektive Armutsbekämpfung und Transparenz geschaffen werden. Daneben sollte, wie es z.B. in Mosambik geschieht, die Beurteilung der Fortschritte bei der Umsetzung der Armutsminderungsstrategie anhand einer reduzierten und abgestimmten Liste von Kernbereichen und geeigneten Indikatoren erfolgen, die zwar nicht zum Aussetzen der Programme führt, jedoch unmissverständlich Konsequenzen für die Intensität der weiteren Zusammenarbeit haben wird.

## 9.6 Inhalte und Modalitäten der Geberunterstützung

Was können und sollten Geber tun, um Transparenz über das Handeln von Regierungen, aber auch über ihr eigenes Verhalten und ihre Leistungen herzustellen? Welche Modalitäten sind dafür geeignet?

Nach den Beobachtungen des Gutachterteams sind die Geber im Wesentlichen auf dem richtigen Weg, wenn sie:

- **Basisfunktionen** wie die Statistik und das Management der öffentlichen Ausgaben und die Haushaltsplanung unterstützen;
- **zivilgesellschaftliche Organisationen** langfristig fördern, so dass diese auf der Basis einer vorhersehbaren Finanzierung Kapazitäten schaffen und Professionalität entwickeln können;
- durch **beharrliches Nachfragen** und im Dialog mit Regierungen, Verwaltungen und nicht-staatlichen *Stakeholdern* deutlich zu verstehen geben, dass sie Wert legen auf Entscheidungen, die auf Fakten basieren, und auf öffentliche Diskussion von grundlegenden Politikoptionen und den Ergebnissen von Regierungspolitiken.

### Programmfinanzierung

Die Tendenz zur Programmfinanzierung erscheint geeignet, Monitoringsysteme zu unterstützen, ohne sich der Gefahr auszusetzen, dass Partikularinteressen des jeweils beteiligten Gebers die dominierende Motivation für die Unterstützungsleistung sind. Ein positives Beispiel ist die Programmfinanzierung von Programmen zur Stärkung der offiziellen Statistikinstitute. Trust Funds zur breiteren Unterstützung von Monitoring-Aufgaben sind ebenfalls geeignet, den Dialog zwischen Gebern und Regierungen unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Nutzer der Informationen zu fördern und ein System zu operationalisieren, das „rund“ ist, statt zwar einen Aspekt zu verbessern, aber andere, für die Wirksamkeit essenzielle Funktionen zu vernachlässigen.

### Langzeitberater

Die Frage, ob die Platzierung von Langzeitexperten an wichtigen, mit dem Monitoring befassten Institutionen sinnvoll ist, kann aus den Erfahrungen dieses Gutachtens nicht erschöpfend beantwortet werden. Die GTZ ist fast die einzige Institution, die durch Projekte technische Unterstützung bereitstellt. Andere Geber tendieren dazu, Finanzierungszuschüsse zu geben und die Diskussion durch geeignetes Personal in den Länderbüros zu unterfüttern. Beide Ansätze können durchaus Erfolge vorweisen. Es kommt wahrscheinlich auf eine angemessene Mischung beider Ansätze an.

Positiv zu vermerken ist, dass die Gutachter nicht auf Fälle gestoßen sind, wo Geber eklatant durch überzogene Beschäftigung mit Details die Aufmerksamkeit davon abgelenkt hätten, die Umsetzung des Gesamtprogramms und die Wirkungen in ihrer Globalität zu betrachten.

### Einbindung von Beratern in geeignete Strukturen

Die Notwendigkeit, technische Unterstützung, sei es in Form von Langzeitexperten oder Studienmissionen, in die dafür vorgesehenen

institutionellen Strukturen einzubinden, deren Mandat dem Auftrag der Berater und dem Inhalt der Studien entspricht, wurde im allgemeinen beachtet.

**„Seminaritis“  
kann sehr teuer  
werden**

In Gesprächen mit Gebervertretern vor Ort bekommt man den Eindruck einer um sich greifenden „Seminaritis“, wofür erhebliche Summen ausgegeben werden, weil meist Sitzungsgelder fällig werden. Eine Patentlösung können die Gutachter nicht anbieten, jedoch sollte aufmerksam darauf hingewirkt werden, dass Monitoring und die Diskussionen über die Monitoring-Ergebnisse kostengünstiger gestaltet werden. Andernfalls wird der Versuch scheitern, Monitoring als normale Aufgabe von Regierungen zu implantieren.

## 10. Der Nutzen des PRSP-Monitoring für die Geber

### 10.1 Ursachen der bislang geringen Beachtung

Geberorganisationen machen bislang sehr wenig Gebrauch von den Ergebnissen des PRSP-Monitoring. Dies hat im Wesentlichen drei Gründe:

Systeme noch  
überwiegend im  
Aufbau

a) In den fünf untersuchten Ländern sind, ebenso wie wahrscheinlich in sehr vielen anderen PRSP-Ländern auch, die Monitoring-Systeme noch sehr unausgereift. Sie sind überwiegend noch im Aufbau.

Unbefriedigende  
Umsetzung

b) Wenn ein PRSP nur unvollständig und in geringem Ausmaß umgesetzt wird, hilft meist der auf einem Monitoring-System basierende Fortschrittsbericht auch nicht viel weiter. Monitoring-Ergebnisse werden spannend, wenn man feststellen will, ob offensichtlich durchgeführte Aktivitäten etwas bewirkt haben und ob die Komplementarität der durchgeführten Maßnahmen beachtet wurde. Aber wo wenig Anstrengungen unternommen wurden, kann das Monitoring-System nur bestätigen, was man bereits vermutet hatte. Meist ist es dazu aber nicht notwendig. Dies ist die Situation in Albanien und Kenia sowie teilweise in Burkina Faso.

Fokussierung  
weiterhin auf  
Projekte

c) PRSPs als Politikpakete und Monitoring-Systeme zum Zwecke der Kontrolle ihrer Wirksamkeit sind für Geber vor allem dann interessant, wenn sie ihre Unterstützungsleistungen daran orientieren. In vielen Fällen ist das noch nicht systematisch umgesetzt. Deshalb sind Geber letztlich dann doch mehr an der Beobachtung der Wirkungen ihrer Projekte interessiert als am Gesamtbild.

Deshalb lassen sich die Nutzen für die Geber nicht ohne weiteres aus der Praxis herleiten.

Trotzdem soll hier der Versuch gemacht werden, Nutzen zu identifizieren, die sich aus dem PRSP-Monitoring ergeben, da PRSP-Prozesse sich zum aktuellen Standard der Zusammenarbeit für eine relativ breite Gruppe von Ländern entwickelt haben.

### 10.2 Potenzieller Nutzen

Nutzen kann nicht  
allgemein definiert  
werden

Der (potenzielle) Nutzen des PRSP-Monitoring für die Geber kann nicht allgemein definiert werden, da die Geber unterschiedliche Inte-

ressen verfolgen. Beispielsweise engagieren sich Japan und Frankreich in Vietnam nicht vordringlich zur Unterstützung des PRSP-Prozesses, sondern weil regionalpolitische Erwägungen und historische Verbindungen eine verstärkte Kooperation begründen. Analoges gilt für das Engagement der EU-Länder in Albanien. In diesem Sinn ist ein institutionell verankertes Interesse am PRSP-Monitoring zunächst nur bei den BWIs zu vermuten, die diesen Prozess mit dem Empfängerland in Gang setzen und kontrollieren – zumindest soweit die Interessen der BWIs im jeweiligen Empfängerland frei von anderen Einflüssen sind.

**Auch Geber auf MDGs verpflichtet**

Gleichwohl haben sich auch die meisten bilateralen Geber auf die MDGs verpflichtet und betrachten PRSPs als die nationale Strategie, um diese in dem jeweiligen Land zu erreichen. Aufgrund ihrer Verpflichtung auf die MDGs sollte daher ein imminentes Interesse bestehen zu erfahren, wie erfolgreich die nationale Strategie zu ihrer Erreichung ist und inwieweit die tatsächlich ergriffenen Maßnahmen zur Armutsreduzierung beitragen.

**PRSP-Monitoring ist unumgänglich, wo Budgethilfe geleistet wird**

PRSPs stellen das inhaltliche Pendant zu den Budgetprozessen des Empfängerlands dar, soweit sie tatsächlich die Politik des Landes vollumfänglich abbilden, was (anders als in der ursprünglichen Vision) jedoch nicht überall gegeben ist. Sie erläutern, welche armutsorientierten Ziele und Maßnahmen mit den Haushaltsmitteln im Empfängerland politisch umgesetzt werden sollen. Geber, die bereit sind, von der Projekthilfe auf Budgethilfe umzusteuern, um die Transaktionskosten der internationalen Zusammenarbeit für das Empfängerland zu reduzieren und das Eigentum des Empfängerlands an seiner Politik (*ownership*) zu fördern, benötigen daher PRSP-Monitoring, um die Verwendung der Haushaltsmittel insgesamt und die Wirksamkeit auf die Armutsziele zu überprüfen.

**Haushaltstransparenz und Risiken**

Die Transparenz der öffentlichen Haushalte zu verbessern und treuhänderische Risiken durch Monitoring von Zahlungsflüssen und Prüfungen zu begrenzen, ist eine Voraussetzung für einen Einstieg in die Budgethilfe. Es gibt eine Reihe von Anstrengungen (MTEF, Expenditure Tracking, System-Audits, etc.), um in diesem Bereich Verbesserungen herbeizuführen. Bemerkenswerterweise konzentrieren sich die Anstrengungen der Geber bislang aber hauptsächlich auf die Frage der Haushaltstransparenz als Voraussetzung für Budgethilfe. Die inhaltlich wichtige Frage der Mittelverwendung (Mit welchen Maßnahmen erreichen wir welche Ziele?) wird aber im PRSP-Prozess definiert und im Rahmen des PRSP-Monitoring überwacht. Sich am PRSP und seinem Monitoring nicht zu beteiligen, ist daher praktisch gleichbedeutend damit, sich nicht für die Mittelverwendung zu interessieren oder zu engagieren.

Natürlich ist der PRSP-Prozess von der Anlage her ein Prozess, bei dem die Regierung des Empfängerlands das PRSP eigenständig zu entwickeln sucht und nicht mehr blind die Politik-Matrix der BWIs übernimmt. Insofern ist eine Zurückhaltung der Geber bei der Ausfor-

mulierung des PRSP, solange keine fachliche Unterstützung von der Seite des Empfängerlands erbeten wird, durchaus angebracht. Dies gilt grundsätzlich auch für das PRSP-Monitoring, allerdings mit der (legitimen) Einschränkung, dass der Nachweis über den Erfolg oder wenigstens die Bemühung bei der Umsetzung des PRSP ein wichtiges Element für die Beurteilung ist, ob die Geber Mittel für die Förderung einsetzen können. Der Verantwortung der Geber für die jeweils zur Verfügung gestellten Ressourcen kann daher nur durch ein wirksames PRSP-Monitoring auf der Verwendungsseite des Haushalts des Empfängerlands entsprochen werden.

Über diese Kernpunkte hinaus ergeben sich jedoch auch weitere Nutzen aus einem effektivem PRSP-Monitoring:

**Überprüfung von Hypothesen über Entwicklungswirkungen**

**PRSP-Monitoring dient bei der Überprüfung von Hypothesen für Entwicklungswirkungen.**

PRSPs sind vielleicht die bisher umfassendste Form, sich programmatisch mit Entwicklung auseinander zu setzen. Anders als in früheren Dekaden, in denen Entwicklungsstrategien sich in relativ einfachen Formeln ausdrückten (von Harrod-Domar und stalinistischer Industrialisierung über Grundbedürfnisstrategien bis hin zum Washingtoner Konsens), hat sich die Vielfalt und die Breite der Modelle durch die explizite Anerkennung der BWIs von Entwicklungserfolgen, die nicht auf solchen Strategiemodellen fußten, erhöht. Mit der Einführung von PRSPs haben sich somit auch gewisse Grundbedingungen für die Definition von Entwicklungszielen einerseits und die Entwicklung von Strategien, dieselben zu erreichen, andererseits ergeben.

Empfängerländer sollen relativ frei von Ideologien und Entwicklungsdogmen ihre eigene Strategie ausformulieren können und nicht mehr von außen auf einen Entwicklungskonsens, der andernorts entstanden ist, verpflichtet werden. Damit erhöht sich potenziell die Vielfalt der möglichen, alternativen Entwicklungsstrategien und der Bezug auf die jeweiligen nationalen Ausgangssituationen und Rahmenbedingungen.

PRSP-Monitoring kann dabei den Lernprozess aller Beteiligten (d.h. inkl. Geber) durch eine Vertiefung der Kenntnisse über machbare Entwicklungsstrategien in verschiedenen Umfeldern befördern. Es gibt hier ein unglaubliches Potenzial, das gesammelte Wissen der Entwicklungstheorie und -praxis auf den Prüfstein zu stellen und erfolgsversprechende Muster für Entwicklung unter den neuen Bedingungen der Globalisierung zu identifizieren.

**Anpassung von Länderstrategien unter Berücksichtigung von Schwachstellen**

**PRSP-Monitoring dient der Anpassung der Länderstrategien und -programme der Geber.**

Nicht nur für die Empfängerländer ist es wichtig, dass externe Förderungen auf ihren Bedarf abgestimmt sind. Auch die Geber haben ein Interesse daran, dass ihre Mittel prioritären Zweckverwendungen zugeführt werden. Die Ergebnisse des PRSP-

Monitoring werden daher hohen Wert für die Ausrichtung der Geberförderungen haben. PRSP-Monitoring kann Informationen zur Verfügung stellen, die uns erlauben zu beurteilen, in welchem Maße die Zielerreichung erfolgreich ist und Hinweise darauf liefern, was es zu verändern gilt, damit die Zielerreichungsgrade erhöht werden können.

In Vietnam ist bereits eindeutig zu erkennen, dass die bi- und multilateralen Geber den PRSP-Prozess genutzt haben, um ihre eigenen Länderstrategien und Projektportefeuilles anzupassen.

**Rationalisierung PRSP-Monitoring dient der Rationalisierung.**

In dem Maße, in dem sich der Schwerpunkt der Förderung durch die Geber von der Projektebene auf die Programm- und Sektorebenen und schließlich auf die Makroebene verschiebt, wird ein Rationalisierungsschub der Zusammenarbeit ermöglicht. Es werden nicht mehr überwiegend einzelne Experten das Monitoring für ihre Projekte betreiben, sondern es wird auf aggregierterer Ebene die Entwicklungswirkung gemessen werden.

In dem Maße, in dem ein solcher Rationalisierungsschub stattfindet, kommt dem Management des Wissens, das für die erfolgreiche Steuerung aller Prozesse erforderlich ist, eine zunehmende Bedeutung zu. PRSP-Monitoring ist in der Lage, einen signifikanten Fluss an Informationen zu generieren, auf dessen Basis ein rationalisiertes System arbeiten kann.

In diesem Zusammenhang haben Geber ein Interesse daran, dass die PRSP-Monitoring-Systeme zuverlässig die Informationen berichten, die sie für die Entscheidungsfindung benötigen. Dabei muss sichergestellt sein, dass nicht nur auf der höchstaggregierten Ebene Informationen fließen, sondern auch sektorspezifische Informationen abrufbar sind, um auf die Wirkungsketten eingehen zu können, und weil sonst die Gefahr einer Verflachung der Kenntnisse besteht. Im Idealfall liefert das PRSP-Monitoring alle Informationen, die externe Geber benötigen, so dass der Aufwand für Geber-eigene Erhebungen minimiert werden kann.

**Vernetzung PRSP-Monitoring dient der Vernetzung.**

In dem Maße, wie eine Ausrichtung der verschiedenen Geberbeiträge entlang eines PRSP erfolgt, wird eine Vernetzung mit anderen Beteiligten gefördert. Es wird explizit anerkannt, dass Entwicklung nicht auf Einzelmaßnahmen oder einzelne Initiativen begründet ist, sondern dass die Entwicklungswirkung letztendlich nur in der Kombination mit anderen Vorhaben, Politiken sowie Rahmenbedingungen erzielbar ist. Nur durch die Vernetzung der verschiedenen Beteiligten ist daher gewährleistet, dass der Entwicklungserfolg sich einstellen kann. Die Grundlage für die Diskussion liefert das (neutrale) PRSP-Monitoring, das die Informationen beibringt, damit die Beteiligten auf einer gemeinsamen Grundlage die Vernetzung nutzbar machen können.

Projekte einzelner Geber werden dann Bestandteile gemeinsamer Aktionen zur effektiven Umsetzung eines PRSP. Sie sollten mit dem Ziel identifiziert werden, die nationale Umsetzungskapazität zu stärken, und deshalb auf solche Schwachstellen fokussiert sein, die eine effektive Umsetzung verhindern könnten, wenn sie nicht beseitigt werden. Allerdings müssen die Projekte dann auch anders evaluiert werden. Die Frage, was das Projekt erreicht hat, sollte in den Hintergrund treten gegenüber der Frage, ob die Partnerorganisation in der Lage gewesen ist, den in ihren Verantwortungsbereich fallenden Beitrag zur Umsetzung des PRSP zu leisten. Erst dann kann gefragt werden, inwieweit einzelne Projekte dabei nützlich und vielleicht essenziell waren. Die direkte Zurechnung von Ergebnissen des Teams (Partner und alle Geber) auf einzelne Projekte ist weder sinnvoll noch möglich.

Entsprechend erklärt in Vietnam DANIDA bereits, dass Projektwirkungen im Kern des aktuellen Monitoring stehen und dass im Idealfall die Beiträge in einem Sektor anhand eines einzigen Indikators verifiziert werden, wobei bewusst in Kauf genommen wird, dass die Zurechnung der von DANIDA organisierten Einzelmaßnahmen nicht mehr möglich ist.

Voraussetzung für die Nutzung dieser PRSP-Potenziale ist eine aktive Nachfrage und Nutzung durch die verschiedenen Geber sowie eine Integration des PRSP-Monitoring mit bestehenden (konkurrierenden oder parallelen) Monitoring-Systemen (Politik-Matrix der BWIs, MDG-Monitoring durch UNDP, weitere Monitoring-Systeme der Regierung). Ebenso ist ein fachlicher Input (und sei es im Rahmen eines fachlichen Dialogs) bei der Erstellung der Indikatoren gefordert, damit die legitimen Informationsinteressen der Geber bedient werden können, denn mit einem Automatismus ist hier in der aktuellen Situation nicht zu rechnen.

## 11. Ausblick

### 11.1 Charakteristika eines wirksamen PRSP-Monitoring

Die im Kontext dieses Gutachtens durchgeführten Länderstudien haben gezeigt, dass bislang noch in keinem der fünf Länder von einem wirklich ausgereiften, funktionsfähigen und erprobten Monitoring-System gesprochen werden kann. Das liegt primär daran, dass die PRSPs regelmäßig unter Zeitdruck erarbeitet wurden und deshalb dem Monitoring nicht die gebührende Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Es hängt aber auch damit zusammen, dass PRSP-Ziele häufig nicht spezifisch und verbindlich genug formuliert wurden und dass in mehreren Ländern die neue Transparenz und Einbeziehung der Öffentlichkeit Zeit braucht, um sich zu konsolidieren.

Trotzdem lassen sich einige Empfehlungen darüber formulieren, wie ein wirksames PRSP-Monitoring aufgebaut sein sollte.

Was ist in diesem Zusammenhang „gut“? Die wichtigsten Kriterien sollten sein:

- einfach und verständlich,
- wirksam, um die nationale öffentliche Diskussion zu fördern und kontinuierlicher zu gestalten,
- trotzdem komplex genug, um das Gesamtpaket eines PRSP abzubilden.

Dafür sind die folgenden Aspekte notwendig:

- a) PRSP-Monitoring muss **fokussiert** sein auf die wesentlichen Bereiche, die direkt oder mittelbar, aber nachvollziehbar zur Armutsbekämpfung beitragen.
- b) PRSP-Monitoring soll sich vor allem auf **Outcomes** konzentrieren. Outputs können dabei als Näherungsgrößen (Proxies) für Outcomes genutzt werden, wo Outcomes schwer zu definieren oder nur aufwändig zu messen sind.

Natürlich kommt es letztlich auf die Wirkung auf Armut und sozialen Zusammenhalt einer Gesellschaft an. Die Wirkung staatlicher Aktivitäten darauf sind aber so komplex und benötigen so lange Zeit, dass eine Fokussierung auf die Impact-Ebene für die politische Kontrolle und Steuerung allein nicht geeignet ist.

Output-Monitoring hingegen ist meist noch kein geeignetes Mittel, um Wirkungen oder wahrscheinliche Wirkungen zu erfassen.

- c) PRSP-Monitoring muss aber auch **Inputs** auf der Ebene **staatlicher Ausgaben** in einer geeigneten Struktur regelmäßig erfassen.

Denn wenn geplante Outcomes nicht realisiert werden, stellt sich sofort die Frage, ob Verwaltungen eigentlich die Mittel bekommen haben, um Leistungen erbringen und Wirkungen erzielen zu können (d.h. die Frage nach der vorgelagerten Ressourcen-Ebene). Die Höhe finanzieller Zuweisungen an wichtige Programme innerhalb der Sektorbudgets geben die besten und am schnellsten verfügbaren Hinweise bezüglich der Ernsthaftigkeit in der Umsetzung der im PRSP vereinbarten Strategien und Programme.

- d) PRSP-Monitoring sollte zugleich aber auch **Erhebungen über die Wirksamkeit der Politik an der Basis** als integralen Bestandteil umfassen.

Diese sollen erstens helfen zu beurteilen, ob Politikänderungen an der Basis überhaupt ankommen, und zweitens überprüfen, ob das Paket von Politiken und Maßnahmen aus der Sicht der Zielgruppen adäquat ist. Die Ergebnisse können von Lokalität zu Lokalität unterschiedlich sein, eine Repräsentativität der Ergebnisse ist daher nicht zu erwarten. Trotzdem sind solche, wohl meist qualitative Erhebungen unbedingt erforderlich, um die Plausibilität des angenommenen Übergangs von Outcomes zu Armuts- und Entwicklungswirkungen (d.h. die Plausibilität der nachgelagerten Wirkungskette) zu überprüfen.

Die Grundidee des in Kenia mit KePIM und den *Citizen's Report Cards* beschrittenen Wegs sollte daher weiter verfolgt werden. Dabei sollte besonders darauf geachtet werden, wie die Ergebnisse solcher Verfahren die öffentliche Diskussion befruchten können.

- e) PRSP-Monitoring sollte seine Informationen – so weit wie möglich – aus anderen, insbesondere **sektoralen Monitoring-Systemen** beziehen, ohne diese jedoch zu absorbieren oder zu duplizieren.

Es geht um Politik-Monitoring, nicht Verfahrens-Monitoring. Insofern ist es Aufgabe der Sektorverwaltungen zu überprüfen, wie effizient sie ihre internen Prozesse, die meist in Dienstleistungen münden, gestalten. Dazu benötigen sie natürlich auch ein eigenes Monitoring-System. Aber auf der Politikebene interessiert letztlich nur, was dabei herauskommt – also die Ergebnisse auf der Ebene der Outcomes.

- f) In vielen Bereichen geht kein Weg daran vorbei, dass diejenigen, die Leistungen erbringen, auch die wesentlichen Monitoring-Daten produzieren. Aber es sollte von der Möglichkeit, diese **extern validieren** zu lassen, mehr Gebrauch gemacht werden.

- g) Die **Grenze** zwischen einem **Monitoring-System** einerseits und der **Beteiligung von Fachleuten und Bürgern** bei der Lösungs- und Entscheidungsfindung ist fließend, aber es ist sinnvoll, die beiden Aspekte zu unterscheiden.

Regierungen und Verwaltungen sollten ihre „Kunden“ (Zielgruppen) bei Grundsatzentscheidungen in der jeweils angemessenen Form mit einbeziehen. Das Monitoring-System soll es auch erlauben, dafür die notwendigen aufbereiteten Fakten zur Verfügung zu stellen.

- h) Es ist wohl unvermeidbar, dass die **Form der Berichterstattung** stärker diversifiziert wird. Trotzdem muss die Berichterstattung insgesamt konsistent sein.

Der jährliche Fortschrittsbericht sollte daher so konzipiert sein, dass er „kundengerecht“ für Geber und formale nationale Steuerungsinstanzen (z.B. Haushaltsausschüsse und Parlamente) die Monitoring-Ergebnisse zusammenfasst. Für die nationale Öffentlichkeit ist hingegen eine diversifizierte Berichterstattung über gut aufbereitete Informationen erforderlich, die es z.B. Journalisten erlaubt, aus Fakten lesenswerte Geschichten und Hörbeiträge im Radio zu machen, die Diskussion und Kritik fördern.

Der Staat hat eine Bringschuld in dem Sinne, dass er Informationen öffentlich machen und auch transparent für diese Zwecke aufbereiten muss.

**Zieldefinition parallel spezifizieren**

In der Praxis ist es fast immer erforderlich, Monitoring-Systeme und Indikatorenlisten in einer Situation zu definieren, in der die Ziele des jeweiligen PRSP eigentlich zu vage formuliert sind, um den Zielerreichungsgrad zu messen. Ein Monitoring-System auf vagen Zielformulierungen aufzubauen ist methodisch nicht sauber, aber unvermeidbar. Im Zuge des Monitoring muss deshalb Raum und Gelegenheit vorgesehen werden, wo eine Rückkopplung nicht nur der Ergebnisse, sondern auch der Fragestellungen in den politischen Prozess möglich ist. Im Zweifel muss das Monitoring-System eine Auswahl an Indikatoren anbieten, die verschiedenen konkreten Zielvorstellungen entsprechen, um dann die Frage stellen zu können, was man denn nun konkret erreichen wolle.

**Die häufigsten Problemfelder**

Die drei Regeln, gegen die in der Praxis am häufigsten verstoßen wird, sind:

- Überladung durch für die Beurteilung wenig nützliche Details vermeiden;
- auf die Outcome-Ebene fokussieren;
- Ergebnisse für die breitere politische Diskussion aufbereiten.

## 11.2 Geberunterstützung

PRSP-Monitoring ist die Beobachtung der Durchführung und Kontrolle der Wirksamkeit einer gemeinsam von Regierungen und Gebern getragenen Politik, die mit der Bevölkerung eines Landes in den großen Zügen abgestimmt ist. „Gemeinsam getragen“ heißt auch „gemeinsam finanziert“. Monitoring und Evaluierung sind dabei als integraler Bestandteil des gemeinsam getragenen Pakets zur Armutsbekämpfung zu betrachten.

**Nachhaltigkeitspostulat nicht überbewerten**

Dies hat Konsequenzen für den Betrachtungswinkel, wenn über die Nachhaltigkeit von Monitoring-Systemen diskutiert wird. Solange die armutsorientierte Politik gemeinsam finanziert wird, sollte auch M&E als Gemeinschaftsprogramm aufgefasst werden, und es kann nicht verlangt werden, dass eine Regierung kurz- und mittelfristig die Kosten für M&E allein bestreiten können sollte. Angemessenheit und kostengünstige Ausgestaltung sind die wichtigeren Kriterien.

*Ownership* allerdings ist ein wichtiger Aspekt, und idealerweise sollten dann, wenn externe Unterstützung für Armutsbekämpfungsprogramme verstärkt über die jeweiligen öffentlichen Haushalte der Empfängerländer geleitet wird, auch die Monitoring-Systeme aus den Haushalten finanziert werden können. Es ist erforderlich, dass Geber darauf dringen.

**Professionelle Beiträge der Zivilgesellschaft müssen finanziert werden**

Der PRSP-Ansatz bezieht sich nicht allein auf staatliches Handeln, sondern auch auf die Art und Weise, wie Regierungen und Verwaltungen ihren Bürgern und verfassungsmäßigen Kontrollorganen gegenüber Rechenschaft ablegen und sie in die Entscheidungsfindung einbeziehen. Professionalität bei zivilgesellschaftlichen Organisationen kostet jedoch Geld, und die Basisstrukturen sind nur selten in der Lage, die erforderlichen Leistungen zu mobilisieren. Insofern ist eine verlässliche und langfristige Finanzierung der Professionalisierung der Zivilgesellschaft zunächst durch Geber und mittelfristig durch Regierungen erforderlich.

Auch hier ist die Forderung nach finanzieller Nachhaltigkeit problematisch. Kosten der Einbeziehung der Zivilgesellschaft sind teilweise Kosten des Übergangs zu partizipativeren politischen Prozessen. Professionalität, Einbindung der nicht-staatlichen *Stakeholder* in den politischen Prozess und die Beziehungen von Dach- und Forschungsinstitutionen zur breiteren zivilgesellschaftlichen Basis erscheinen wichtiger als Überlegungen über die Nachhaltigkeit. Modalitäten der Finanzierung zivilgesellschaftlicher Organisationen durch Geber sollten daher mit Bemühungen zur Stärkung der Verwurzelung von nicht-staatlichen Organisationen einher gehen. Partnerschaftsabkommen zwischen Gebern und diesen Organisationen, bei denen die Funktion von Kontrollgremien gestärkt werden, stellen deshalb einen sinnvollen Ansatz dar.

Experten „im System“

Häufig wird beobachtet und bedauert bzw. kritisiert, dass die neue Orientierung der Geber auf die Makro- und Zentralebene dazu verleitet, Implementierungsprobleme zu vernachlässigen. Die Stärkung von staatlichen Institutionen, die mit dem Monitoring der Umsetzung von PRSPs befasst sind, empfiehlt sich deshalb dort, wo fehlende Kapazitäten identifiziert wurden. Wo aber der politische Wille dazu, Politikerfolge überprüfbar zu machen, nicht ausgemacht werden kann, kann die Platzierung von Experten sinnvoll sein, wenn sie dazu beitragen können, das Gewicht der Reformer in der Meinungsbildung innerhalb der Verwaltung zu stärken. Dann kann *Ownership* entstehen, auch wenn es anfangs nicht vorhanden war.

Experten sind besonders da zu empfehlen, wo durch fachlich fundierte Beispiele positive Erfahrungen generiert und von einer Institution internalisiert werden können. Dabei sollte vermieden werden, dass durch Projekte Einheiten Monitoring-Aufgaben an sich ziehen, für die sie im Grunde zu recht kein Mandat innerhalb der Verwaltung haben.

Verwendungsmöglichkeiten für die öffentliche politische Diskussion

Wenn man die Beispiele der fünf Länder generalisiert (was nur mit großer Vorsicht geschehen sollte), dann ist Unterstützung vor allem auf der Systemebene und viel weniger auf der Instrumentenebene erforderlich. PRSP-Monitoring als politischer Prozess hatte in den Ländern nicht deshalb geringen Einfluss auf die Politik, weil Zahlen oder Instrumente fehlten oder fragwürdig waren, sondern weil diese nur in geringem Umfang in den politischen Prozess eingeflossen sind. Trotz aller Fragezeichen über die institutionelle Verankerung erscheinen den Gutachtern auch Ansätze, wo Geber neue Instrumente einbringen, dann sinnvoll, wenn diese Informationen hervorbringen, die für die breitere Diskussion über armutspolitische Ansätze und die Wirksamkeit administrativen Handelns eine Bereicherung darstellen. Damit können auch von Gebern eingebrachte Ansätze sinnvoll sein, die vielleicht für Fachleute in den jeweiligen Verwaltungen keine wirklich neuen Erkenntnisse bringen, dafür aber das Interesse der informierten und politisch wirksamen Öffentlichkeit wecken und vertiefen.

Koordinierung der Geber ist gerade beim Monitoring sehr wichtig

Schließlich ist die Koordinierung von Gebern im Bereich der Förderung von Monitoring-Systemen und bei der Forderung nach ihren Ergebnissen essenziell. So vieles wäre ja machbar, wenn es genügend Geld und Kapazitäten gäbe. Aber da dies in der Realität eben anders ist, sollten Geber gemeinsam auf Schwachstellen achten und helfen, die Funktionsfähigkeit des Systems sicherzustellen. Dies ist eine Aufgabe, die nur gemeinsam und koordiniert sinnvoll erfüllt werden kann.

### 11.3 Empfehlungen

Nur Ausnahmen, keine Regel?

Im Rahmen dieses Gutachtens wurden fünf Länder betrachtet, in denen die Geschichte der jeweiligen PRSPs und die politische und Verwaltungskultur sehr unterschiedlich sind. Kann man aus den gewonnen Erkenntnissen überhaupt allgemeine Schlussfolgerungen ziehen und Empfehlungen ableiten, wo es doch so scheint, als gäbe es nur Ausnahmen, nur Sonderfälle, keinen Regelfall?

**Empfehlungen als  
Checkliste**

Die Autoren haben es trotzdem versucht. Trotzdem stellen die folgenden Empfehlungen vor allem eine Checkliste dar, mit der im Kontext des jeweiligen Landes überprüft werden kann, ob dort Handlungs- und Anpassungsbedarf besteht.

**Allgemeine Empfehlungen**

Die ersten Empfehlungen richten sich an alle, die an der Ausgestaltung von Monitoring beteiligt sind bzw. beteiligt sein könnten, also Regierungen und Verwaltungen ebenso wie zivilgesellschaftliche Organisationen und Geber.

**PRSP-Monitoring  
als Politik-  
Monitoring ver-  
stehen**

1. Ergebnisse des PRSP-Monitoring müssen stärker so aufbereitet werden, dass sie für einen breiteren Kreis von Nutzern zugänglich sind.

Regierungen sind in erster Linie ihren Parlamenten und Bürgern gegenüber rechenschaftspflichtig. Monitoring-Systeme sollen vor allem den nationalen Stakeholdern ermöglichen nachzuvollziehen, was aus dem vereinbarten Programm zur Armutsminderung geworden ist. Sie sollen die Informationen liefern, die nationale Stakeholder benötigen, um durch reges Interesse und kritische öffentliche Beiträge Regierungen „auf der Spur zu halten“.

Dazu müssen die Ergebnisse verbraucherfreundlich aufbereitet und aktiv in die Öffentlichkeit gebracht werden. Regierungen sollten sich hierzu verpflichten, Geber und nationale Stakeholder sollten verständlich aufbereitete Informationen aktiv nachfragen.

PRSP-Monitoring ist Politik-Monitoring mit technischer Dimension, nicht primär ein technisches Problem.

**Weniger ist mehr  
– bei guter Aus-  
wahl**

2. Wenige aussagefähige Informationen und Indikatoren sollten nicht durch eine Fülle von Detailinformationen verwässert werden.

Nationale Stakeholder und Geber sollten daher aktiv an der Definition der Beobachtungsfelder und Indikatoren teilnehmen und sich dafür einsetzen, dass vor allem die als relevant und kritisch empfundenen Aspekte des PRSP Eingang in den Katalog der Indikatorenlisten finden. Welche Indikatoren „richtig“ sind, ist situationsbedingt und subjektiv. Monitoring auf subnationaler Ebene, das sich aber trotzdem auch auf zentralstaatliche Maßnahmen bezieht, kann diesem Aspekt Rechnung tragen, solange dies nicht wieder zu übermäßiger Informationsfülle führt.

**Outcome-Indika-  
toren für armuts-  
orientiertes  
Wachstum**

3. Die beobachteten und analysierten Bereiche müssen politiksensitiv und schnell verfügbar sein. Kreativität ist insbesondere bei der Definition von Outcome-Indikatoren für wirtschaftsrelevante Verwaltungseinheiten erforderlich.

*Pro-poor growth* steht fast in allen PRSPs an prominenter Stelle. Im Vergleich dazu sind die Indikatoren, die sich auf den Beitrag staatli-

chen Handelns zu diesem Ziel beziehen, oft unbefriedigend, zumal da die im PRSP angebotene Strategie häufig vage bleibt. Angesichts der Wichtigkeit des Themas sollte hier das Monitoring besondere Aufmerksamkeit erhalten.

**Kundenzufriedenheit und Kundennutzen verstärkt erfassen**

4. Durch die regelmäßige Untersuchung von Kundenzufriedenheit und Nutzung bzw. Nicht-Nutzung der Dienste der Sektoren können administrative Daten sinnvoll ergänzt werden.

Die routinemäßig von den Verwaltungen für ihre eigenen Managementzwecke erhobenen Daten stellen meist einen guten Anfang dar, aus dem die im PRSP-Kontext wichtigen Aspekte herauszufiltern sind. Oft vernachlässigt sind aber Umfragen bei denjenigen, die öffentliche Dienstleistungen in Anspruch nehmen sollten oder von Regulierungen betroffen sind. Solche Informationen wären sowohl zur Selbstkontrolle der Sektoren als auch für ein allgemeines PRSP-Monitoring von besonderem Interesse.

**Indikatorenauswahl ist selbst ein politischer Prozess**

5. Die Auswahl der geeigneten Indikatoren ist selbst ein politischer Prozess. Sie sollte entsprechend gestaltet sein.

PRSPs leiden häufig daran, dass sie noch zu wenig operationalisiert sind. Zwar besteht Einigkeit über die Ziele auf Impact-Ebene, aber es bleibt oft unklar, welche Zwischenergebnisse dafür erforderlich sind und wie überhaupt der Weg zu den Zielen gestaltet werden soll. Insbesondere die Maßnahmen, die armutswirksames und breites Wachstum fördern sollen, bleiben im PRSP oft diffus. Die Definition der Indikatorenlisten, die Grundlage von Monitoring-Systemen sein sollen, bietet die Chance nachzubessern.

An dieser Stelle wird zwangsläufig die Diskussion um Strategien weitergeführt. Es handelt sich meist nicht um technische Nacharbeiten und Feinschliff, sondern es muss häufig noch grundsätzlich geklärt werden, was überhaupt getan werden soll, um ein PRSP-Ziel zu erreichen. Dieser Prozess sollte deshalb genauso offen und transparent sein, wie es die Erarbeitung des PRSP selbst gewesen ist. Deshalb ist auch die Frage nach den geeigneten Indikatoren (z.B. auch die Auswahl, die im „Performance Assessment Framework“ der Weltbank getroffen wurde) ein Thema für die Presse und für öffentliche Beteiligung.

**Parlamente einbeziehen**

6. Parlamente sollten stärker in die Diskussion der Ergebnisse des PRSP-Monitoring einbezogen werden, um die politische Kontrolle zu erhöhen. Dies erfordert Maßnahmen zur Unterstützung von Parlamenten ebenso wie die Verpflichtung von Regierungen darauf, in geeigneter Form auch ihren Parlamenten über Fortschritte und Ergebnisse bei der Umsetzung der Armutsbekämpfungspolitik Bericht zu erstatten.

Die Fälle, wo Parlamente die Ergebnisse der PRSP-Implementierung ernsthaft diskutieren, sind selten. Es sollte geprüft werden, wie im Kontext des jeweiligen Landes die Ergebnisse sinnvoll in existierende Berichte der Regierung ans Parlament integriert werden können, auch

wenn dies mit Abstrichen an der analytischen Tiefe des PRSP-Monitoring erkauft werden muss.

Die im PRSP beschriebene Strategie ist häufig ein stärker ausformulierter Teil eines übergreifenden Regierungsprogramms. Wenn über das Regierungsprogramm insgesamt dem Parlament berichtet wird, dann sollte darin möglichst auch die PRSP-Berichterstattung integriert werden.

**Redundanz der Informationskanäle und Analysestellen**

7. Die am Design von Monitoring-Systemen Beteiligten sollten auch auf Diversität der Informationskanäle und Redundanz der Analysestellen achten.

Politikmonitoring muss unbequem werden können, um wirksam zu sein. Um Blockaden vorzubeugen, ist zu empfehlen, nicht auf eine einzige Kette der Informationsbeschaffung, Aufbereitung und Verbreitung zu vertrauen. Gegenanalysen und abweichende Meinungen sollten ihren Platz bekommen. Dazu ist notwendig, dass das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu den Daten (z.B. auch administrative Daten) festgeschrieben wird.

**Wirksamkeit an der Basis durch geeignete Mittel erfassen**

8. Spezielle Untersuchungen wie z.B. das Wirkungsmonitoring an der Basis mit partizipativen Methoden sollten zusätzlich und eventuell sogar unabhängig zum „offiziellen“ Monitoring-System ausgebaut werden.

Kontrolluntersuchungen wie z.B. das *Impact Monitoring* oder die Umfragen zu Gesundheit und Demographie (*Health and Demographic Surveys*) sind geeignet, die öffentliche Diskussion anzuregen und dazu Fakten bereit zu stellen. Sie können die Diskussion beeinflussen, auch und vielleicht gerade weil sie nicht in einem zusammenfassenden Bericht untergehen, sondern getrennt veröffentlicht und diskutiert werden und damit die Möglichkeit bieten, die offiziellen Einschätzungen zu überprüfen.

Geber sollten erwägen, solche empirischen Untersuchungen über Wirkungen an der Basis verstärkt in den Katalog der geförderten Maßnahmen aufzunehmen.

**PSIAs verstärkt einsetzen**

9. In komplexen Situationen könnten *Poverty and Social Impact Analyses* (PSIAs) systematischer als Werkzeuge eingesetzt werden, um bereits im Vorfeld die Wirkung von geplanten Maßnahmen auf die PRSP-Ziele zu prüfen.

Durch PSIAs werden vermutete Wirkungsketten analysiert, aus denen sich auch diejenigen Punkte identifizieren lassen, wo Hypothesen über die Wirksamkeit von wichtigen Maßnahmen der Armutsbekämpfungspolitik explizit gemacht werden. Ob die Wirkungskette dann wie angenommen abläuft, kann interessante Ergebnisse im Rahmen des PRSP-Monitoring liefern.

### **Empfehlungen an Geber im allgemeinen und die deutsche EZ im besonderen**

**PRSP-Monitoring kann kritische Schwachstellen und Beratungsbedarf aufzeigen**

10. Auch Geber, die sich nicht auf der Makroebene engagieren, sollten die Ergebnisse des PRSP-Monitoring auswerten, vor allem um die Signifikanz ihrer Projektbeiträge zum Armutsbekämpfungsprogramm beurteilen zu können.

*Alignment* der Geberbeiträge bezüglich des PRSP heißt auch, dass Unterstützung besonders dort geleistet wird, wo die Umsetzung „hakt“. PRSP-Monitoring kann hier erste Hinweise liefern, wo die Implementierungskapazität des Staates durch Geber gestärkt werden sollte, um die vollständige Umsetzung des PRSP zu ermöglichen und Armut effektiv zu bekämpfen.

**Nutzer unterstützen**

11. Geber können viel zur Förderung der Nachfrage nach Monitoring-Informationen beitragen, indem sie zivilgesellschaftliche Organisationen und auch Parlamente dabei unterstützen, Monitoring-Informationen zu verarbeiten und für ihre Zwecke aufzubereiten. Es gibt gute Ansätze, die ausgebaut werden könnten und sollten.

**Unabhängige Forschungsinstitute fördern**

12. Die Beteiligung kritischer und unabhängiger Forschungsinstitute an Aufgaben des PRSP-Monitoring hat sich bewährt. Geber sollten sie dabei finanziell unterstützen.

Partnerschaftsverträge mit solchen Instituten, bei denen die Geber nicht bestimmte Studien in Auftrag geben, sondern das Forschungsprogramm insgesamt fördern und dabei auf verlässliche Aufsichtsstrukturen in den Institutionen achten, erscheinen als geeignetes Instrument, mit dem Geber das Monitoring fördern können, ohne unangemessen dominant zu werden.

NGO-Dachverbände können in ähnlicher Weise gefördert werden. Es ist darauf zu achten, dass der Bezug zu ihrer Basis durch die Förderung gestärkt und nicht untergraben wird.

**Projekte sollten Monitoring auf Sektorebene unterstützen**

13. Von Gebern in direkter Regie betriebene Entwicklungsprojekte sollten Monitoring-Aufgaben für den Sektor, in dem sie tätig sind, aktiv unterstützen und als integralen Bestandteil ihres Aufgabenkatalogs betrachten.

Klassisches Projektmonitoring, wie es in den meisten Projekten der EZ etabliert ist, wird in den seltensten Fällen brauchbare Ergebnisse für das Politikmonitoring produzieren. Aber wenn nicht nur gefragt wird, was das Projekt erreicht hat, sondern vielmehr, was der Partner erreicht hat und inwieweit ihn das Projekt dabei unterstützt hat, wird Projektmonitoring auch für das Monitoring der Erfolge der Implementierung von Politik nützlich.

Selbst wenn Projekte weiterhin selbst direkte Wirkungen erzielen wollen, so haben sie doch häufig Kontakt zu den Statistikabteilungen ihrer jeweiligen Ministerien. Die Möglichkeit, diese Kontakte und Ar-

beitsbeziehungen zu nutzen, um die Monitoringsysteme der Sektoren zu stärken, sollte stärker und bewusster genutzt werden.

**... insbesondere bei Outcome-Indikatoren**

14. Dabei könnten Projekte besonders hilfreich sein, wenn sie ihre Partner bei der Definition und Messung der unmittelbaren Wirkung (Outcome-Ebene) von Sektoraktivitäten unterstützen.

Schon die Frage, was von den Aktivitäten eines Sektors nach außen dringen und wie sie wirken sollen, bringt Nicht-Sozialsektoren häufig ins Grübeln – sie machen das, was in ihrer Aufgabenbeschreibung steht, aber haben nur vage Vorstellungen davon, wie dadurch Armut bekämpft und Wachstum gefördert werden soll.

Wirkungsmonitoring ist ein Bereich, in dem Projekte häufig Erfahrungen und konzeptionelles Grundlagenwissen haben. Dieses zur Präzisierung der Ziele und der Erfolgsmessung der Partnerorganisationen einzusetzen wäre in vielen Fällen eine lohnenswerte Aufgabe. Dies kann auch die Projekte dabei unterstützen, sich über die Signifikanz ihres Beitrags angesichts der Herausforderungen eines Armutsbekämpfungsprogramms Klarheit zu verschaffen.

**Berichterstattung für nationale Instanzen nicht an die Seite drängen, sondern mitziehen**

15. Geber sollten darauf achten, dass die Berichterstattung für Budgethilfegeber und die Bretton-Woods-Institutionen die an nationale Stakeholder gerichtete Berichterstattung über die Umsetzung der PRSPs nicht an die Seite drängt.

In allen fünf Ländern war zu beobachten, dass die PRSP-Fortschrittsberichte fast ausschließlich für die Geber und speziell als Input für das *Joint Staff Assessment* von IWF und Weltbank angefertigt wurden. Von einer vorausgehenden oder nachfolgenden nationalen Diskussion war wenig festzustellen. Dies stellt die Reihenfolge der Rechenschaftslegung, die mit dem PRSP erreicht werden sollte, auf den Kopf.

Die Geber sollten darauf achten, dass ihre Beiträge zum PRSP-Monitoring nicht ausschließlich ihrem eigenen Bedarf dienen, sondern dass die Berichtspflicht gegenüber den Gebern positiv ausstrahlt auf die Fähigkeit und Willigkeit von Regierungen, auch und in wachsendem Maße die nationalen Instanzen zu informieren und sich der nationalen Diskussion über ihre Erfolge bei der Armutsbekämpfung zu stellen. Dazu könnten Geber insistieren, dass PRSP-Fortschrittsberichte in die nationale Verkehrssprache übersetzt und vereinfachte Versionen (*popular versions*) für die Öffentlichkeit angefertigt werden. Sie sollten auch so viel Raum im Zeitplan lassen, dass eine interne Diskussion vor der Abgabe in Washington stattfinden kann, ohne die Auszahlung der nächsten Tranche eventueller Budgethilfen zu gefährden.

**Angemessenheit und Kostenwirksamkeit statt Nachhaltigkeit**

16. Beim PRSP-Monitoring sollte das Kriterium der Nachhaltigkeit (als *financial sustainability* verstanden) gegenüber den Kriterien der Angemessenheit und Kostenwirksamkeit in den Hintergrund treten.

Die Kosten des PRSP-Monitoring müssen in einem angemessenen Verhältnis zu den armutsbezogenen Ausgaben und zu den Beiträgen der Geber stehen. Aber sie müssen nicht notwendigerweise aus dem nationalen Haushalt ohne Geberbeiträge finanzierbar sein, so lange die Geber einen erheblichen Teil der Aktivitäten zur Armutsminderung finanzieren. Da bei zunehmender Budgethilfe (wozu indirekt auch der Schuldenerlass gehört) Projektmonitoring durch PRSP-Monitoring ersetzt wird, sollte die Messlatte vielmehr sein, wie viel Geber üblicherweise für Monitoring ihrer Mittel ausgeben.

Dies gilt in besonderem Maße für Einzelmaßnahmen, durch die Regierungshandeln einer stärkeren Kontrolle durch die Zivilgesellschaft ausgesetzt werden soll. Da Organisationen der Zivilgesellschaften typischerweise eine sehr schwache finanzielle Basis haben, die Stärkung zivilgesellschaftlicher Kontrolle aber essenzieller Teil des PRSP-Ansatzes ist, müssen hier notwendigerweise die Maßstäbe der Nachhaltigkeit für längere Zeit in den Hintergrund treten.

## 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
- Prenzushi 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