



Armutsminderung

*Leitlinien der Österreichischen
Entwicklungszusammenarbeit*



Impressum:

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
Sektion VII – Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
Minoritenplatz 8, 1014 Wien, Österreich
Tel.: +43 (0)501150-4454
Fax: +43 (0)501159-4454
abtvii4@bmeia.gv.at
www.entwicklung.at

Die Leitlinien wurden erstellt von:

- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten,
Sektion VII – Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
- Austrian Development Agency

Redaktionsteam:

Thomas Böhler, Marcel Fink, Waltraud Rabitsch, Manfred Schnitzer, Anita Weiss-Gänger

Wien, Jänner 2009. Neuauflage: September 2010.

Bestellung:

Austrian Development Agency (ADA),
die Agentur der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit
Information und Öffentlichkeitsarbeit
Zelinkagasse 2, 1010 Wien, Österreich
oeza.info@ada.gv.at, www.entwicklung.at



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	2
Zusammenfassung.....	3
Einleitung	5
1. Armut: Selbstverständnis und Prinzipien.....	5
1.1 Dimensionen.....	5
1.2 Interdependenzen.....	7
2. Analysen und Herausforderungen	9
2.1 Messgrößen und ihre Vergleichbarkeit.....	9
2.2 Verteilung von Armut.....	10
3. Armutsminderung im Rahmen der OEZA.....	12
3.1 Internationale Vorgaben	12
3.2 Vorgaben der österreichischen Politik.....	15
3.3 Status der Umsetzung.....	16
3.4 Mainstreaming und programmatische Verankerung	17
4. Kohärenz – Schlüssel zum Erfolg	18
4.1 Effektivität durch systematische Zusammenschau	18
4.2 Die OEZA und andere Politikbereiche.....	19
4.3 Programmatischer Code of Conduct.....	19
5. Umsetzung, Monitoring und Evaluierung	21
Annex 1: Glossar.....	22
Annex 2: Quellen und weiterführende Literatur.....	24



Abkürzungsverzeichnis

DAC	Development Assistance Committee
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
EU	Europäische Union
G8	Gruppe der Acht
H&A	Harmonisation and Alignment
HIPC	Highly Indebted Poor Country
HDI	Human Development Index
MDG	Millennium Development Goal
NGO	Non-governmental Organisation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OEZA	Österreichische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit
SWAp	Sector Wide Approach
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
UNDP	United Nations Development Programme
VN	Vereinte Nationen
WTO	World Trade Organization

Zusammenfassung

Die Verringerung von Armut ist eine der größten Herausforderungen unserer Zeit: 850 Millionen Menschen leiden an Hunger. Drei Milliarden müssen mit weniger als 2 US\$ pro Tag ihr Auskommen finden. In manchen Regionen hat sich die Zahl der Armen dramatisch erhöht, wie etwa in Afrika südlich der Sahara mit einer Verdopplung während der 1980er und 1990er Jahre von etwa 160 auf 320 Millionen.

Es stimmt positiv, dass die internationale Gemeinschaft in den Millenniumszielen (MDGs) an erster Stelle die Verpflichtung zur massiven Reduzierung von Hunger und Armut eingegangen ist. Das war im Jahr 2000. Seither ist einiges geschehen, aber nicht genug, um die angepeilten Ziele in der vorgegebenen Zeit zu erreichen. Analysen zeigen, dass die Verringerung von Armut auch deshalb in vielen Regionen nicht gelingt, weil die Programme, Strategien und Maßnahmen zu wenig auf die Vielschichtigkeit des Phänomens Bezug nehmen.

Armut ist kein rein ökonomisches Problem, sondern hat viele Dimensionen. Sie ist facettenreich wie das Leben selbst. Armut entsteht durch eine Reihe von Ursachen. Sie perpetuiert sich, wenn in selektiver Weise nur gewisse Aspekte berücksichtigt werden. Selbst der erreichte Erfolg eines gewissen wirtschaftlichen Wohlstandes kann von den Betroffenen nicht gehalten werden, wenn er nur auf einem Pfeiler ruht. Das wirkungsvollste Fundament einer nachhaltigen Armutsminderung sind die Armen selbst. Sie müssen – und das bestätigen inzwischen viele Studien – in den Kampf gegen Not und Elend einbezogen werden. Die Devise lautet: nicht für sie, sondern mit ihnen. Die Betroffenen haben Ideen und Vorstellungen eines besseren Lebens. Ihre Überlebensstrategien müssen sich ohnedies täglich bewähren. Hier gilt es anzusetzen und weiterzuarbeiten.

Das sind nicht unbedingt neue Erkenntnisse. Dennoch wurden sie bisher zu wenig in der internationalen EZA berücksichtigt. Deshalb sind neue Anstrengungen nötig. Die OEZA sieht sich als Teil eines Netzwerks, in dem die Verminderung von Armut Auftrag und Perspektive ist. An vielen Strängen, sei es in den Vereinten Nationen (VN), der OECD, der EU, den Geberstaaten und natürlich in den von Armut besonders betroffenen Ländern wird an einer Reduzierung von Armut gearbeitet. Einschlägige Erfahrungen, Hintergrundinformationen, Analysen und Vereinbarungen gilt es zu beachten und zu nutzen. Dies betrifft im Besonderen die Millenniumsentwicklungsziele (MDGs), aber auch die Armutsminderungsstrategien der Partnerländer (Poverty Reduction Strategy Papers – PRSPs).

Die OEZA bezieht sich auf klare gesetzliche Vorgaben der österreichischen Politik. Armutsminderung ist eines von drei Zielen im EZA-Gesetz. Demgemäß soll diese durch nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum verbunden mit einem strukturellen und sozialen Wandel erreicht werden. Die Förderung demokratischer Strukturen und politischer Institutionen, um eine gute und verantwortungsvolle Regierungsführung in derzeit häufig schwachen Staatsgebilden zu erreichen, ist dabei zielführend. Unabdingbar aber ist es, eine größere Verteilungsgerechtigkeit sowie mehr Chancengleichheit zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen eines Landes, zwischen Frauen und Männern zu erlangen. Die Betroffenen selbst bestimmen ihren Entwicklungsweg, dabei sind sie zu unterstützen. Deshalb liegt im sogenannten Empowerment große Hoffnung und darf dieses in Strategien der Armutsminderung der OEZA nicht fehlen.

Konkret bedeutet das:

- Armutsminderung ist das zentrale Anliegen und die umfassende Herausforderung der OEZA.
- Der Komplexität und Multidimensionalität des Phänomens „Armut“ wird Rechnung getragen.
- Eine klare Festlegung der Zielgruppe sowie eine umfassende Berücksichtigung ihrer spezifischen Probleme, Potenziale und Interessen sind notwendig.
- Es wird eine positive Diskriminierung benachteiligter Bevölkerungsgruppen verfolgt.
- Eine nachhaltige Verbesserung der Lebenssituation von armen Bevölkerungsgruppen soll angestrebt werden.
- Die OEZA ist mit den Zielen nationaler Armutsminderungsstrategien konform und orientiert sich an den Prioritäten regionaler und lokaler Entwicklungspläne.
- Wichtig sind die Entwicklung von Fähigkeiten und von Problemlösungskompetenzen (Capacity Development).
- Dezentralisierung gemäß dem Prinzip der Subsidiarität, lokale Ownership und Förderung der Eigeninitiative sowie Empowerment sind im Hinblick auf eine gleichberechtigte Teilhabe an der Gestaltung des Entwicklungsprozesses zu berücksichtigen.
- Dies soll im Sinne einer sozialen und gerechten Verteilung geschehen.
- Alle Maßnahmen sollen prozess- und ergebnisorientiert sein.

Es ist selbstverständlich, dass die Strategien und Maßnahmen der OEZA einer ständigen Überprüfung, Evaluierung und entsprechenden Anpassung unterliegen müssen.

Alle Anstrengungen werden jedoch nicht zielführend sein, wenn „eine Hand nimmt, was die andere gibt“. Deshalb wird der Kohärenz große Bedeutung beigemessen. Wirtschaftskooperationen etwa dürfen nicht in Konkurrenz zur internationalen EZA stehen. Die Aktivitäten der einen dürfen nicht die Anstrengungen der anderen konterkarieren. Kohärenz ist aber auch in den Empfängerländern selbst ein wichtiges Thema: Nationale und lokale Ziele sowie Strategien sind aufeinander abzustimmen. Im österreichischen Kontext ist es die gesetzliche Verpflichtung der OEZA, für Kohärenz zwischen den verschiedenen Politikfeldern wie Außen-, Finanz, Handels-, Agrar-, Umwelt- oder Bildungspolitik Sorge zu tragen, diese aber auch in der internationalen Staatengemeinschaft kontinuierlich einzufordern. Nur wenn alle an einem Strang ziehen, wenn alle die Herausforderung der Armutsminderung annehmen, wird es dauerhafte Erfolge in überschaubaren Zeithorizonten geben. Nur dann gibt es Hoffnung für die Hoffnung der Armen.

Einleitung

Das Thema Armutsminderung ist zentrales Anliegen und unmittelbare Herausforderung der internationalen EZA. Auch die OEZA hat Armutsminderung als politisches Oberziel definiert und als durchgängiges Thema verankert. Bevorzugte Förderung kommt dabei besonders benachteiligten Bevölkerungsgruppen und diskriminierten Mitgliedern der Gesellschaft zu. Interventionen der OEZA müssen sich an den bestehenden lokalen oder regionalen Entwicklungsplänen sowie den jeweiligen nationalen PRSPs orientieren und vor allem zur Erfüllung der international vereinbarten MDGs beitragen.

Armutsminderung ist zentrales Anliegen und politisches Oberziel der OEZA

Die vorliegenden Leitlinien zur Armutsminderung dienen als Orientierungsrahmen für die strategische und operative Arbeit der gesamten bilateralen und multilateralen OEZA. Sie richten sich an alle MitarbeiterInnen der OEZA, in Österreich ebenso wie in den Koordinationsbüros, sowie an die Beteiligten in den Partnerländern, an andere Geber und die entwicklungspolitisch interessierte Öffentlichkeit.

Die Vorgaben dieser Leitlinie sind Grundlage für alle übrigen Leitlinien der OEZA, sämtliche Länder- und Regionalprogramme sowie für alle thematisch-strategischen OEZA-Dokumente. Darin werden jeweils einschlägige Interpretationen und Optionen zur Anwendung dieser Grundsätze im Rahmen der Operationalisierung formuliert. Gleichzeitig dienen diese Leitlinien als Instrument zur Sicherung der entwicklungspolitischen Kohärenz in Österreich.

Gemäß den Empfehlungen des DAC soll die Praxis der OEZA in regelmäßigen Abständen vor dem Hintergrund der vorliegenden Leitlinien überprüft werden. In diesem Zusammenhang geht es vor allem um eine Bewertung der Entsprechung des Gesamtprogramms mit den nachstehend formulierten Grundsätzen, die Art und Weise der Umsetzung sowie die konkreten Resultate. Dabei wird auch auf die Fortschrittsberichte im Rahmen des Prozesses der „Pariser Deklaration“¹ Bezug genommen werden. Die darin festgeschriebenen Prinzipien Eigenverantwortung, Partnerausrichtung (Anpassung), Harmonisierung, Ergebnisorientierung und gegenseitige Rechenschaftspflicht (*Ownership, Alignment, Harmonisation, Managing for Results and Mutual Accountability*) sind zu definierende Bestandteile, um der Armut strukturell begegnen zu können.

1. Armut: Selbstverständnis und Prinzipien

1.1 Dimensionen

Lange Zeit wurde Armut vor allem als ökonomischer Faktor betrachtet und einseitig durch geringes Einkommen der Betroffenen charakterisiert. Heutzutage wird Armut hingegen weltweit als sehr komplexes und multidimensionales Phänomen gesehen. Dementsprechend verfolgt die OEZA einen erweiterten Ansatz, der sich nicht nur auf die Ressourcen bezieht, sondern vor allem auf die konkreten Lebenssituationen von armen und benachteiligten Personen.

Armut ist ein komplexes und multidimensionales Phänomen

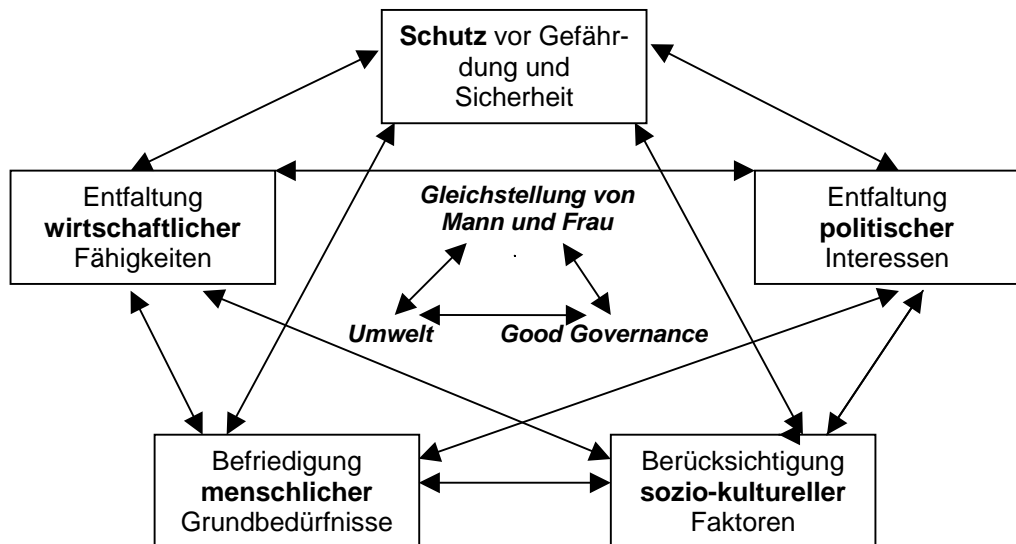
¹ Paris Declaration on Aid Effectiveness (Paris 2005); Die Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der EZA ist eine auf multilateraler Ebene unter Federführung des DAC akkordierte Agenda, die sich eine qualitative und quantitative Veränderung der Hilfe gemäß 56 Partnerschaftsübereinkommen bis 2010 zum Ziel gesetzt hat. Gemessen wird entlang von 12 Fortschrittsindikatoren im internationalen Monitoring-Prozess.

Starke Interdependenzen zwischen Armut, Gender, Umwelt und Good Governance

Deshalb erscheint es notwendig, die Wechselbeziehungen zwischen den verschiedenen Dimensionen der Armut (siehe Abbildung 1) in Betracht zu ziehen, um eine nachhaltige Verbesserung und eine Stabilisierung des einmal erreichten Wohlstands zu gewährleisten. Dies erfordert unter anderem

- eine geschlechterbezogene Sichtweise im Sinne einer Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann (Genderperspektive),
- eine systematische Berücksichtigung des Ziels der ökologischen Nachhaltigkeit (Aufrechterhaltung bzw. Verbesserung der natürlichen Ressourcenbasis zur Sicherung der Lebensgrundlagen) sowie
- eine enge Verknüpfung mit den Grundprinzipien der menschlichen Entwicklung (unmittelbarer Zusammenhang mit der Absicherung von Menschenrechten, funktionierenden demokratischen Instanzen und effektiven Rechtssystemen, die einen gleichberechtigten Zugang und eine umfassende Partizipation aller ermöglichen).

Abbildung 1: Interdependenzen der Dimensionen von Armut²



Die Berücksichtigung dieser Dimensionen von Armut erfordert zweierlei:

- ganzheitliche, systemische und interdisziplinäre Methoden und Ansätze sowie
- die umfassende Beteiligung aller AkteurlInnen – vor allem der unmittelbar Betroffenen – am Diskurs.

Nur so wird es möglich sein, Armut nachhaltig zu verringern. Es gibt nicht „den Armen“ oder „die Armen“ und auch kein einheitliches Patentrezept zur Armutsminderung.

² Adaptierte Darstellung eines Schemas der DAC-Leitlinien Armutsbekämpfung, OECD 2001.

1.2 Interdependenzen

Arme Menschen verfügen über kein oder ein begrenztes Einkommen, können weniger konsumieren und haben geringe Chancen, Besitz zu erwerben. Damit fehlen ihnen die grundlegenden Voraussetzungen für materielles Wohlergehen, gesunde und ausreichende Ernährung sowie soziales Ansehen. Eine Erhöhung von Einkommen sowie die Sicherung der Ernährung sind vorrangige Anliegen von armen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Die Bekämpfung von Armut und Hunger sind aufgrund ihrer Bedeutung im ersten Millenniumsziel verankert.

Keine isolierte Betrachtung, sondern Verstehen von Zusammenhängen

Eine Verbesserung von Lebensbedingungen und die Erhöhung von Lebensstandards erfordert jedoch mehr als die Bereitstellung von Nahrung. Wesentlich sind

- die Gewährleistung eines gesicherten und gleichberechtigten Zugangs zu finanziellen und materiellen Produktionsfaktoren (Land, natürliche Ressourcen, Kapital, Basisinfrastruktur, Transport, Energie etc.) sowie zu Information,
- die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen – wie Bildung, Gesundheitsversorgung und sauberes Wasser – als unabdingbare Komponenten von menschlicher Entwicklung,
- die Schaffung von Chancen hinsichtlich der Vermarktung von Produkten oder auch am Arbeitsmarkt, wofür es eines angemessenen gesetzlichen und institutionellen Rahmens bedarf,
- die Gewährleistung von Mitspracherechten in der Politikgestaltung (soziales und wirtschaftliches Empowerment),
- der Abbau von gesellschaftlichen, regionalen und lokalen Disparitäten,
- die Einhaltung der Menschenrechte sowie
- die Förderung von Systemen der sozialen Absicherung vor allem für Personen, die sich in einem andauernden Zustand der Verletzbarkeit und Unsicherheit (Vulnerability and Uncertainty) befinden.

Strategien und Programme einer nachhaltigen Armutsminderung müssen den verschiedenen Dimensionen, die sich gegenseitig bedingen, Rechnung tragen. Die jeweils differenzierten Formen der Umsetzung sollten in den Landesprogrammen der OEZA dargestellt sein. Nicht immer ist es möglich, alle Dimensionen von Armut im Rahmen von Maßnahmen im gleichen Ausmaß zu berücksichtigen. Um Armutskreisläufe zu durchbrechen, sollte jedoch ein möglichst ausgewogenes Verhältnis von sich ergänzenden Elementen angestrebt werden. Diese beziehen sich auf folgende Aspekte:

■ **Einkommensverbesserung und wirtschaftliches Wachstum zugunsten benachteiligter Bevölkerungsgruppen (Pro-Poor-Growth)**

Grundsätzlich ist wirtschaftliches Wachstum Voraussetzung, um den Wohlstand der Bevölkerung eines Landes zu erhöhen. Es ist jedoch keine hinreichende Bedingung, um Armut zu vermindern. Bei extrem ungleicher Verteilung von Einkommen oder Kapital sowie eingeschränktem Zugang zu Ressourcen erhöht sich das Wohlstandsgefälle. Die Kluft zwischen Arm und Reich wird immer größer. Starke Disparitäten sind in der Regel der Nährboden für soziale Unruhen, Kriminalität, bewaffnete Konflikte und politische Instabilität. Dadurch werden Investitionen verhindert und Wachstum wird gebremst.

Selektive Wachstumsstrategien als Grundlage der Schaffung von Lebenschancen

Eine armutsorientierte Politik besteht aus drei wesentlichen Komponenten: wirtschaftlicher Aufschwung als Grundbedingung, erhöhte Chancengleichheit und gerechtere Verteilung. Eine besondere Herausforderung stellen dabei die dualen Ökonomien der am wenigsten entwickelten Länder dar. Der traditionelle Subsistenzbereich ist dort kaum mit dem modernen Sektor verflochten. Dies erschwert es, ein den Bedingungen der Globalisierung entsprechendes rasches Wachstum durch

Modernisierung der Wirtschaft zu erzielen und zugleich dem notwendigen Grundsatz einer Förderung der ärmeren Bevölkerungsschichten gerecht zu werden.

Die OEZA bekennt sich zu einer positiven Diskriminierung der Armen. Damit wird ihnen ein überproportionaler Nutzen des zu erreichenden Wachstums zugesprochen. Anders formuliert: Die Mittel der OEZA sollten daher primär Programmen mit hoher Armutsrelevanz vorbehalten sein.

■ Bereitstellung sozialer Dienstleistungen

Ernährung, Wasser, Bildung, Gesundheit sind Grundlagen menschenwürdiger Existenz

Unabdingbar für menschliche Entwicklung sind folgende Elemente: ausreichende Ernährung und sauberes Wasser, Bildung und Gesundheit, Einkommen und Beschäftigung. Armutsminderung wird dann erreicht, wenn die Zugänge zu diesen Faktoren für alle Bevölkerungsgruppen einer Gesellschaft gerecht verteilt sind.

Nicht nur die Zugänge sind ungerecht verteilt, sondern auch die zur Verfügung stehenden Mittel. Es gibt vielfach nicht genügend Bildungseinrichtungen und Dienstleistungen der Gesundheitsversorgung. Zudem fehlen Beratungsdienste, die nicht nur für die Existenzsicherung, sondern auch für eine Erhöhung der Produktivität und der Marktchancen notwendig sind. Diese Situation führt in der Regel zu einer Verfestigung materieller und sozialer Ungleichheit und gehört somit zu den klassischen Elementen sogenannter Armutsfallen (*Poverty Traps*). Besonderes Augenmerk ist darüber hinaus der demografischen Entwicklung zu schenken, da das hohe Bevölkerungswachstum in den Entwicklungsländern tendenziell manche Bestrebungen zur Armutsminderung konterkariert.

Im Rahmen der OEZA kommt allen Maßnahmen, welche der Sicherung einer ausreichenden und ausgewogenen Ernährung sowie der Verfügbarkeit von sauberem Wasser und effektiver Abwasserentsorgung dienen, eine zentrale Rolle zu. Darüber hinaus sind im Rahmen eines ganzheitlichen Entwicklungsverständnisses eine allgemeine Förderung des Bildungs- und Gesundheitswesens sowie der Zugang zu deren Leistungen für alle Bevölkerungsgruppen wesentlich.

■ Politische Beteiligung und Empowerment

Der Sprachlosigkeit eine Stimme geben

Armut ist in der Regel mit Macht- und Wehrlosigkeit, mit dem Ausschluss vom öffentlichen Leben und politischen Entscheidungsprozessen verbunden. Dieser Umstand wird durch den Faktor der räumlichen Distanz noch verstärkt: Bevölkerungsgruppen fernab der Zentren politischer Macht, wirtschaftlicher Prosperität und Modernität werden in geringem Maße durch Maßnahmen der nationalen Politik und der Entwicklungsfinanzierung erreicht. Sie haben es viel schwerer, aus den Kreisläufen von Benachteiligung und Ausgrenzung herauszukommen. Der Ausschluss und die Isolation bestimmter sozialer und ethnischer Gruppen haben zur Konsequenz, dass ihre Interessen kaum Gegenstand der politischen Agenda sind. Prinzipien von Kontrolle und Rechenschaft bleiben unwirksam und eine Entwicklung in Richtung einer demokratisch-pluralistischen Gesellschaftsordnung wird erschwert.

Die OEZA fördert die Integration armer, benachteiligter und diskriminierter Bevölkerungsgruppen in bestehende sozioökonomische Systeme und laufende politische Prozesse. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Ermächtigung (*Empowerment*). Dadurch werden Betroffene nicht zuletzt befähigt, sich an Prozessen gesellschaftlicher Willensbildung und an der Gestaltung von Problemlösungen zu beteiligen. Von großer Relevanz sind auch Strategien der Dezentralisierung und damit verbunden einer größeren geografischen/räumlichen Gleichverteilung von Mitteln, Ressourcen und Chancen sowie einer langfristigen Stärkung lokaler Strukturen. Dadurch werden nationale Mittel und Entwicklungschancen räumlich gerechter verteilt, wobei die Dezentralisierung auf die Nachhaltigkeit erforderlicher Strukturen abzielt. Dem Prin-

zip der Subsidiarität sowie von Selbsthilfe im Sinne von gesellschaftlicher Emanzipation und der Vermeidung von Paternalismus kommt dabei große Bedeutung zu.

■ Soziale Absicherung

Soziale Absicherung ist für jene armen Bevölkerungsgruppen, die sich in einem Zustand erhöhter Verletzbarkeit befinden und im verstärkten Maße den diversen externen und internen Risiken ausgesetzt sind, besonders wichtig. Der Aufbau neuer und die Anpassung bestehender sozialer Netze sind oft nur in langfristiger Perspektive zu sehen und müssen in jedem Fall auf der jeweiligen sozioökonomischen sowie soziokulturellen Situation gründen. Dabei spielen nicht nur fehlende Ressourcen, sondern auch schwache Verwaltungsstrukturen, ein eklatanter Mangel an Daten sowie eine weit verbreitete Skepsis gegenüber staatlichen Funktionen eine Rolle. In jedem Fall geht es aber auch um die Formulierung und Akzeptanz sozialer Mindeststandards auf nationaler Ebene.

Angepasste Konzeptionen statt unreflektierter Übertragung von Modellen

Die OEZA engagiert sich diesbezüglich vor allem im Rahmen einer Stärkung und Anpassung traditioneller Systeme der Absicherung (Familie, Haushalt) sowie einer Verbesserung bereits vorhandener Vorsorgeverfahren (durch gezielte Maßnahmen etwa im Hinblick auf Ernteverluste und der Vorratswirtschaft, aber auch des Sparens). Darüber hinaus werden verstärkt Instrumente zur Risikominimierung erwogen, wobei deren Konzeption sich in der Regel aus der realen Lebenssituation ergibt. Ein Beispiel dafür ist das in Äthiopien stark propagierte System der Lagerhausbescheinigungen (*Warehouse Receipt System*), das nicht nur dem Ausgleich saisonal schwankender Preise dient, sondern auch den NutzerInnen finanzielle Liquidität und damit eine erhöhte Flexibilität in ihren Investitionsentscheidungen und Risikoabdeckungen ermöglicht.

2. Analysen und Herausforderungen

Armutsminderung erfordert eine ganzheitliche Betrachtungsweise von Armut und ihren Ursachen. Nach dem Verständnis der OEZA wird Armut bestimmt

- durch eine relative, strukturelle Benachteiligung von Individuen bzw. Gruppen,
- die sich in einer ungerechten Verteilung des Zugangs zu sowie des Nutzens von materiellen und immateriellen Gütern manifestiert.
- Der Grund dafür liegt in einem Mangel an Entscheidungsfreiheiten betreffend die Ausbildung von Fähigkeiten und die Nutzung von Möglichkeiten,
- die notwendig sind, um eine sichere Grundversorgung zu gewährleisten sowie
- eine im Vergleich zum soziokulturellen Umfeld angemessene gesellschaftliche Teilhabe sicherzustellen.

2.1 Messgrößen und ihre Vergleichbarkeit

Neben verschiedenen Dimensionen von Armut (siehe Kapitel 1) gibt es auch diverse Messgrößen und Herangehensweisen, die nicht immer stimmig sind und vor allem in ihrer politischen Implikation deutliche Unterschiede aufweisen. Viele Untersuchungen beziehen sich auf die Armutsdauer und -tiefe. Sie illustrieren damit auch die dynamischen Entwicklungen im Armutsgefälle.

Das Verständnis von Armut wird zudem dadurch erschwert, dass die Begriffe vielschichtig sind. Im Rahmen der EZA verweist man überwiegend auf eine absolute und monetär dominierte Armutsdefinition (etwa auch in den MDGs), die zwar eine gute Möglichkeit der internationalen Vergleichbarkeit bietet, aber nur einen Teil der Realität abbildet.

Bekenntnis der OEZA zur relativen Armutsdefinition

Die OEZA bezieht sich dagegen in stärkerem Maße auf eine relative Armutsdefinition. Diese berücksichtigt auch vorherrschende wirtschaftliche, soziale, rechtliche und kulturelle Standards und geht wesentlich deutlicher auf lokale Zusammenhänge und Unterschiede ein.

Kenntnis und Verständnis der konkreten lokalen Situation ist entscheidend

Auch nationale Armutsminderungsstrategien verwenden unterschiedliche Begriffe und Konzepte³, was die internationale Vergleichbarkeit erschwert. Darüber hinaus werden in den meisten Ländern neben den üblichen Haushaltserhebungen auch umfassende Armutsstudien unter Beteiligung der Betroffenen (*Participatory Poverty Assessments*) durchgeführt. Sie geben ein differenzierteres Armutsprofil – auch in regionaler Hinsicht – wider und berücksichtigen zumindest teilweise eine endogene Sichtweise. Lokale Entwicklungspläne (etwa auf Distrikt- oder Provinzebene) ergänzen diese Information idealerweise durch Angaben über die Bedürfnisse und Prioritäten auf Gemeinde-, Haushalts- bzw. Individualebene.

Die OEZA ist vor die Herausforderung gestellt, sich intensiv mit den unterschiedlichen Sichtweisen und Gegebenheiten auseinander zu setzen. Während MDGs und PRSPs klare Vorgaben im Rahmen der Landes- und Regionalprogrammierung darstellen, ist bei konkreten Interventionen auf spezifischen und möglichst genauen Armutsanalysen aufzubauen. Die OEZA misst daher der Identifizierung und Charakterisierung von Zielgruppen, dem Verständnis ihrer Probleme, Interessen und Potenziale sowie der Kenntnis ihrer konkreten sozioökonomischen Situation besondere Bedeutung bei.

Berücksichtigung endogener Sichtweisen ist unabdingbar

Geeignete Ansätze und Maßnahmen können nur dann entwickelt werden, wenn sie berücksichtigen, was die Betroffenen selbst unter Armut verstehen und welche Überlebensstrategien sie verfolgen. Dieser „Blick von innen“ ist unerlässlich. Er gibt Aufschluss über die subjektiv empfundenen Dimensionen und Prozesse von Verarmung. Deshalb müssen die Betroffenen darin unterstützt werden, ihre Sichtweise zu artikulieren. Die individuellen Lösungsansätze und Ideen bilden die wichtigste Grundlage einer partizipativen Vorgehensweise. Diese trägt zum Hierarchieabbau zwischen Gebern und Betroffenen und zur Anerkennung komplexer Lebenssituationen bei.

2.2 Verteilung von Armut

Die „Armen“ bilden keine homogene Gruppe, sondern sind mit sehr unterschiedlichen Lebensbedingungen konfrontiert. Daraus ergeben sich zum Teil divergente Interessen der jeweils Betroffenen. Armut tritt in sehr verschiedenen Formen in Erscheinung. Sowohl in Bezug auf die absolute Zahl der Betroffenen als auch hinsichtlich ihres relativen Anteils an der Gesamtbevölkerung ergeben sich weltweit große Unterschiede.

Tabelle 2: Regionale Unterschiede in absoluter Armut (1 US\$/Tag) in den Jahren 1981 und 2001 (absolut und Anteil an der Gesamtbevölkerung)⁴:

Region	1981	2001
Südasien	475 Millionen (51,5 %)	434 Millionen (31,3 %)
Afrika südlich der Sahara	164 Millionen (41,6 %)	313 Millionen (46,4 %)
Ostasien und Pazifik	796 Millionen (57,7 %)	271 Millionen (14,9 %)
Lateinamerika	36 Millionen (9,7 %)	50 Millionen (9,5 %)
Osteuropa und Zentralasien	3 Millionen (0,7 %)	17 Millionen (3,6 %)
Naher Osten und Nordafrika	9 Millionen (5,1 %)	7 Millionen (2,4 %)

³ Im Rahmen von PRSPs kommen zunehmend weniger monetäre (1 US\$/Tag), sondern in immer stärkerem Maße komplexere „Warenkörbe“, die sich auf Faktoren wie Ernährung und Konsum von Leistungen beziehen, zur Anwendung.

⁴ Mistiaen, J.A. und E.V. Swanson: Measuring and Monitoring Poverty for the MDGs: Overview of the Approach, Data and Challenges, Washington, World Bank 2004.

Während sich in den Regionen große Unterschiede im Armutsgefälle zeigen – wobei sich vor allem in Afrika südlich der Sahara sowohl die Häufigkeit (gemessen an der Zahl der Betroffenen) als auch die Tiefe von Armut (gemessen am Grad der Betroffenheit) stark erhöht hat⁵ – gilt dies nicht pauschal für alle Länder einer Region bzw. für die Verteilung innerhalb einzelner Staaten.

Zunehmende Armut und Ungleichheit

Trotz manchen, spektakulär erscheinenden Erfolgen ist weiterhin ein Anstieg von Armut zu verzeichnen, wovon vor allem die „Ärmsten der Armen“ betroffen sind. Größere Einkommensunterschiede und ein Anwachsen von Armutszahlen sind aber neuerdings auch ein Merkmal reicher Länder der nördlichen Hemisphäre. In einigen Fällen sind Analogien zur Entwicklung im Süden erkennbar.

Trotz regionaler Unterschiede gibt es deutliche globale Übereinstimmungen: Armut ist noch immer vor allem in den ländlichen Gebieten konzentriert. In den Entwicklungsländern leben drei Viertel der armen Menschen. Armut herrscht überwiegend in jenen Regionen vor, die durch Mangel an Ressourcen (insbesondere von Land), durch Umweltschäden (Boden und Vegetation), kaum vorhandene Infrastruktur sowie abgelegene und schwer erreichbare Siedlungen gekennzeichnet sind.

Armut ist nach wie vor ein ländliches Problem

Weiters zeigt sich, dass jene Gruppe von Armen, denen ein ausreichender Zugang zu Ressourcen fehlt, global betrachtet zur Hälfte aus Klein(st)bauern und -bäuerinnen besteht, zu einem Fünftel aus Landlosen und einem Zehntel aus Hirtennomaden, Fischern sowie Menschen, die in und von Wäldern leben.

Der restliche Teil armer Menschen lebt in urbanen Zentren, vorwiegend als Arbeitslose, Teilzeitbeschäftigte bzw. KleinstunternehmerInnen im informellen Sektor.

Diese Klassifizierung ist jedoch unzureichend. Sie berücksichtigt nicht, dass das Einkommen der armen Bevölkerung zumeist auf einer Kombination verschiedener Erwerbsformen beruht. Dies betrifft sowohl die individuelle Ebene als auch das Haushaltsbudget. Ebenso wenig werden in dieser im engeren Sinne „ökonomischen“ Betrachtungsweise Lebensformen etwa indigener Völker und ethnischer Minderheiten berücksichtigt. Diese Gruppen sind oft von elementaren Möglichkeiten zur Wahrnehmung wichtiger Lebenschancen ausgeschlossen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist zu berücksichtigen: Frauen sind weltweit von Armut ungleich stärker betroffen, weshalb man auch von einer „Feminisierung der Armut“ sprechen kann. Ihre Chancenungleichheit steht mit allen Dimensionen der Armut im Zusammenhang. Sie zeigt sich bei der sozialen oder kulturellen Diskriminierung ebenso wie bei der geringen politischen Repräsentation, dem ungleichen Zugang zu Ressourcen und sozialen Dienstleistungen. Frauen sind auch im Zusammenhang mit Arbeitsleistung, Zeitaufwand, Einkommen und Verteilungsgerechtigkeit innerhalb des Haushalts schlechter gestellt als Männer.

In allen Partnerländern und -regionen der OEZA gibt es soziale Bevölkerungsschichten, die zumeist im erheblichen Maße von mehreren Dimensionen der Armut betroffen sind. Zu ihnen gehören etwa indigene Völker, Minderheiten oder soziale Randgruppen, Flüchtlinge und Vertriebene, Menschen mit Behinderungen sowie HIV/Aids-Kranke. Als besonders gefährdet gelten auch Frauen und Kinder, vor allem ältere Witwen, Haushalte ohne fremde Unterstützung, in denen das Familienoberhaupt eine Frau oder minderjährig ist, sowie Straßenkinder.

⁵ Die Übersetzung der beiden Parameter „Incidence“ und „Depth of poverty“ (enthalten im 2. Indikator der MDGs) mit „Häufigkeit“ und „Tiefe der Armut“ folgt den DAC-Leitlinien „Armutsbekämpfung“, OECD 2002, Seite 159.

3. Armutsminderung im Rahmen der OEZA

3.1 Internationale Vorgaben

Armut wird heutzutage im Rahmen der internationalen EZA nicht nur als individuelles Problem, sondern auch als gesellschaftliches Phänomen verstanden. Die Begriffe „Soziale Integration“ und „Gerechtigkeit“⁶ stehen mittlerweile im Zentrum der aktuellen Diskussion und sind für die OEZA von großer Bedeutung.

■ Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs)

MDGs als wichtigster internationaler Bezugspunkt einer armutsorientierten EZA

Als wichtigste Bezugspunkte einer armutsorientierten internationalen EZA gelten einerseits die acht grundlegenden MDGs, welche im September 2000 von den Mitgliedsländern der VN vereinbart wurden. Die meisten sollen bis zum Jahr 2015 umgesetzt werden. Im Mittelpunkt stehen dabei die Bedürfnisse und Interessen jener Menschen, die gemäß nationaler oder internationaler Definitionen von Armut betroffen sind. Insgesamt wurden 48 Indikatoren definiert, etwa jener von einem Pro-Kopf-Einkommen unter 1 US\$ pro Tag. Ein wichtiges Charakteristikum der MDG ist ein permanentes länderbezogenes Monitoring und eine verbindliche Berichterstattung betreffend die zwischenzeitlich erzielten Resultate. Die Zwischenergebnisse zeigen, dass die Erfolge und Rückschläge bisher regional äußerst ungleich verteilt sind. Dies macht eine detaillierte Analyse der jeweiligen Ursachen und Kausalzusammenhänge erforderlich.

Von Seiten der OEZA werden folgende Faktoren und Trends in ihre strategischen Überlegungen mit einbezogen:

- Programme haben oft einen sehr hohen Abstraktionsgrad. Es finden sich daher in der Regel immer einige Elemente, die im Sinne der Ziele von Armutsminderung interpretierbar sind. Die OEZA überprüft daher sämtliche Interventionen, vor allem Budgethilfen, aber auch PRSPs, immer auf zu erwartende Armutseffekte.
- Obwohl die internationale EZA darin übereinstimmt, dass Armut mehrere Dimensionen hat, wird sie immer wieder als „Mangel an materiellen Dingen“ dargestellt, weshalb in der Folge finanzielle Aspekte im Vordergrund stehen. Daher legt die OEZA in ihren Planungen auf Elemente wie etwa umfassende Kapazitätsentwicklung oder Empowerment besonderen Wert.
- Oft wird zu wenig beachtet, welche Gruppen einer Gesellschaft welche Interessen und welche Potenziale haben. In Entsprechung des gesetzlichen Auftrages richtet die OEZA ihre Arbeit verstärkt nach den Bedürfnissen jener Gruppen der Bevölkerung aus, die ihr besonders wichtig sind: Frauen, Menschen mit Behinderung sowie Kinder in bewaffneten Konflikten.

Die OEZA hat sich verpflichtet, die Partnerländer bei der Erreichung der MDGs zu unterstützen, und richtet im Wesentlichen ihre Länder- und Regionalprogramme darauf aus. Sie baut dabei auf konkrete Erfahrungen auf, deren Konsequenz besser abgestimmte Prozesse der Planung, Programmierung, Umsetzung und des Monitoring sein müssen.

⁶ Dieser Begriff ist nicht zuletzt aufgrund des World Development Reports der Weltbank 2006 zum Thema „Equity and Development“ in den Mittelpunkt gerückt worden.

Ein konkretes Beispiel: Im Rahmen des Ziels 7 der ökologischen Nachhaltigkeit – Indikator 31 Anteil der Bevölkerung mit langfristig gesicherten Landrechten – hat die OEZA in den vergangenen Jahren Projekte in Nicaragua, Burundi und Kenia unterstützt. Gegenwärtig werden vor dem Hintergrund des Zusammenwirkens mit der Europäischen Kommission und in Umsetzung der gemeinsam verfassten Leitlinien⁷ diverse programmatische Ansätze in der Region Südliches Afrika (Provinzen Sofala und Limpopo) gefördert. Aufgrund der Tatsache, dass die Absicherung der Lebensgrundlagen, die Verbesserung der Rahmenbedingungen und die Erhöhung der Investitionsbereitschaft – in Entsprechung der Leitlinien Wirtschaft und Entwicklung – einen Schwerpunkt der OEZA-Programmierung darstellen, werden diese Aspekte im Rahmen der zukünftigen Engagements in Äthiopien und Norduganda mitbedacht.

■ Armutsminderungsstrategien (PRSPs)

Die nationalen PRSP bilden den wichtigsten Orientierungsrahmen der Programmierung. In den meisten Partnerländern liegen bereits überarbeitete Versionen der PRSPs vor. 1999 wurde dieses Konzept von der Weltbank vorgestellt. Es diente zunächst vor allem den internationalen Entwicklungsbanken als Konditionalität bei der Kreditvergabe. Sie bestanden aus folgenden Komponenten:

- Armutsanalyse (Zielgruppen und Ursachen)
- Darstellung prioritärer Zielsetzungen und Strategien
- Beschreibung der gewählten Erfolgsindikatoren, der Umsetzung sowie der Finanzierung von Maßnahmen

Grundsätzlich basiert der PRSP-Ansatz auf fünf Kernprinzipien:⁸

- Die PRSPs sollen von den Regierungen der betroffenen Länder in Eigenverantwortung (Ownership) unter umfassender Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Betroffenen (Partizipation) erarbeitet werden.
- Die PRSPs sollen ergebnisorientiert sein und sich auf jene Maßnahmen konzentrieren, die den Armen zugute kommen.
- Die PRSPs sollen umfassend sein und damit der multidimensionalen Natur von Armut Rechnung tragen. Das heißt, sie sollen sowohl soziale als auch makroökonomische, strukturelle und sektorale Politikmaßnahmen beinhalten.
- Die PRSPs sollen auf Zusammenarbeit ausgelegt sein, so dass sowohl bi- und multilaterale Geber als auch Organisationen der Zivilgesellschaft an dem Prozess beteiligt werden können.
- Die PRSPs sollen auf einer langfristigen Perspektive der Armutsminderung basieren.

Im Rahmen der Programmierung der OEZA stehen mittlerweile konzeptionelle Elemente auf regionaler und lokaler Ebene im Vordergrund, die ganz speziell ein armutsorientiertes Wachstum (*Pro-Poor-Growth*) und ein Empowerment armer Bevölkerungsgruppen versprechen. Es geht dabei um die Verbesserung konkreter Lebensbedingungen durch eigenverantwortliche Planung und umfassende Partizipation. Dies umzusetzen ist in vielen Ländern nach wie vor schwierig. Entscheidungsfindungen sind nicht transparent, ebenso wenig die Umsetzung von Programmen und die Zuteilung finanzieller Mittel. Mangelnde Kapazitäten und Ressourcen spielen dabei ebenso eine Rolle wie schlechte Rahmenbedingungen und die ungleiche Verteilung von Macht und Einfluss.

⁷ Dabei handelt es sich um die EU Land policy guidelines (erstellt im Jahre 2004) der EU Task force on land tenure, an welcher die OEZA beteiligt war.

⁸ Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE): Hoffnungsträger PRSP – Eine Bilanz der ersten Jahre, 2006, Seite 7.

Die nationalen PRSPs stellen den Orientierungsrahmen für die EZA dar

Trotz mancher Mängel der bestehenden PRSPs⁹ liegt ihr Potenzial in einer Konzeption als nationale Strategie. Dadurch wird die Eigenverantwortung der Partnerländer betont und eine breite Partizipation zumindest vorgesehen. Das Instrument der PRSPs hat jedenfalls zur Schaffung und allgemeinen Akzeptanz zahlreicher umfassender nationaler Entwicklungsstrategien beigetragen.

PRSPs bleiben daher Grundlage und Referenzrahmen für sämtliche bi- und multilaterale Interventionen der OEZA. Darüber hinaus ist es auch Aufgabe der OEZA, die Ausformulierung und Umsetzung von PRSPs zu unterstützen, indem die notwendigen Strukturen, Prozesse und Kapazitäten in den Partnerländern gestärkt werden.¹⁰

Ein konkretes Beispiel: Die OEZA beteiligt sich am „Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty (PARPA II)“ durch Beiträge am Sektorprogramm PROAGRI. Diese Strategie verkörpert die Anstrengungen Mosambiks zur Förderung eines armutsorientierten Wachstums auch in den von Armut besonders betroffenen Landesteilen. Sie beinhaltet kohärente Maßnahmen zur Erhöhung der Produktivität und zur Verbesserung des Marktzugangs in Verbindung mit Aktivitäten in den Bereichen Kapazitätsentwicklung, Beratung und Forschung. Die OEZA ist im Rahmen dieses Programms darum bemüht, das im PRSP dargestellte Indikatorensystem weitgehend auch für das eigene bilaterale Programm nutzbar zu machen.

■ Menschenrechte

Die Einhaltung von Menschenrechten ist für Armutsminderung unumgänglich

In den letzten Jahren wurde erkannt, dass die Einhaltung von Menschenrechten zur Armutsminderung unumgänglich ist. Es geht in dieser Hinsicht um die Realisierung menschenrechtlicher Ansprüche, die rechtlich verbindlich – wenn auch nicht immer einklagbar – festgehalten sind. Als Indikatoren von Entwicklung sind die Prinzipien der Nicht-Diskriminierung und Gleichheit, der Verantwortlichkeit und Partizipation von besonderer Bedeutung. Menschenrechte sind unteilbar. Dies unterstreicht eine ganzheitliche Sicht von Entwicklung: Wirtschaftliche und soziale Ansprüche einzelner Gruppen (beginnend schon beim Recht auf Nahrung) lassen sich grundsätzlich nicht von ihrer politischen Mitsprache und von rechtlichen Sicherungsmechanismen trennen. Arme und marginalisierte Bevölkerungsgruppen sind nicht passive Zielgruppen von Entwicklungspolitik und Empfänger von Wohlfahrtsleistungen. Sie sind vielmehr gesellschaftliche AkteurInnen, die politische und rechtliche Ansprüche geltend machen und so die herrschenden Machtstrukturen auch infragestellen können.

Ein konkretes Beispiel: Eines der grundsätzlichsten und für die menschliche Existenz bedeutsamsten Menschenrechte ist jenes auf Nahrung, das – obgleich im Internationalen Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Menschenrechte verankert – auf internationaler Ebene sehr häufig falsch interpretiert wird. Der Zugang armer Bevölkerungsgruppen zu ausreichender und qualitativ zufriedenstellender Ernährung wird langfristig nicht durch subventionierte Billigimporte von Überschüssen der Industrieländer, sondern durch Respektierung des Prinzips der Ernährungssouveränität gewährleistet. Die OEZA folgt in diesem Bereich im Allgemeinen der EU-Programmatik zur Ernährungssicherung¹¹, im Besonderen jedoch ihrem bewährten und international anerkannten Ansatz der Förderung bzw. Optimierung der ökologischen Landwirtschaft.

⁹ Bundesministerium für Finanzen: Strategischer Leitfaden des BMF für die Internationalen Finanzinstitutionen, BMF 2005, Seite 17

¹⁰ Siehe dazu auch Paris Declaration on Aid Effectiveness (Paris 2005) sowie den OEZA Aktionsplan zur Implementierung

¹¹ Fighting Hunger – Food Security at the heart of Poverty Reduction (The European Commission's Vision and Approach, October 2001)

3.2 Vorgaben der österreichischen Politik

Armutsminderung ist eines von drei Zielen im EZA-Gesetz¹², das die wesentliche politische Vorgabe für die OEZA bildet. Wörtlich heißt es dort: „Armutsminderung (soll) durch eine Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, welche zu einem Prozess des nachhaltigen Wirtschaftens und des wirtschaftlichen Wachstums, verbunden mit strukturellem, institutionellem und sozialem Wandel“ erreicht werden. Armutsminderung steht aber auch in unmittelbarem Zusammenhang mit anderen Zielen der OEZA: mit der angestrebten Sicherung des Friedens und der menschlichen Sicherheit durch Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und guter Regierungsführung sowie mit der Erhaltung der Umwelt und dem Schutz der natürlichen Ressourcen. Maßnahmen in diesem Zusammenhang müssen dahingehend geprüft werden, welche Auswirkungen sie auf die ärmsten Schichten einer Bevölkerung haben.

Armutsminderung als Oberziel und politische Vorgabe

Es wird nicht möglich sein Armut zu reduzieren, ohne die durchgängigen Prinzipien zu beachten, denen alle Interventionen der OEZA unterworfen sein müssen:

- Die Regierungen und die betroffene Bevölkerung in den Partnerländern legen ihre eigenen Ziele fest und bestimmen Geschwindigkeit und Form der Entwicklungsprozesse. Sie haben ein Recht auf die Wahl des eigenen Entwicklungsweges.
- Alle Maßnahmen müssen in das betroffene soziale Umfeld integriert sein. Die Beachtung spezieller kultureller Aspekte und die Verwendung angepasster Technologien sind dabei unumgänglich.
- Entscheidend ist die Gleichstellung zwischen Frauen und Männern.
- Die besonderen Bedürfnisse von Kindern und von Menschen mit Behinderung sind zu berücksichtigen.

Zweierlei wird notwendig sein: Eigenanstrengungen der von Hunger und Armut betroffenen Länder und grundlegende Reformen auf internationaler Ebene, um eine gerechte, sozial und ökologisch ausgewogene Politik angesichts der Globalisierung zu gestalten. In den Dreijahresprogrammen der OEZA wird darüber hinaus der Bedarf an höheren finanziellen Mitteln (Monterrey-Erklärung) ebenso erwähnt wie die Sicherstellung der Nachhaltigkeit von Entwicklung (Aktionsplan von Johannesburg) und die Effektivitätssteigerung der Hilfe (Paris Declaration on Aid Effectiveness). Neben quantitativen Mehrleistungen und einer verbesserten Abstimmung auf internationaler Ebene gibt es zwei weitere entscheidende Determinanten, ohne die Erfolge in der Armutsminderung nicht möglich sind. Dabei handelt es sich um die Qualität und genaue Zielrichtung der nationalen Strategien sowie die Repräsentativität und Konsistenz lokaler Entwicklungspläne.

Die Dreijahresprogramme enthalten in Entsprechung der Vorgaben des DAC im Hinblick auf den Bereich Armutsminderung folgende Punkte:

- Die am wenigsten entwickelten Länder sind bevorzugte Schwerpunktländer.
- Innerhalb dieser Länder haben besonders bedürftige Regionen, Provinzen und Distrikte Priorität.
- Dezentralisierungsprozesse in den Partnerländern zielen auf eine verstärkte Berücksichtigung von Mitbestimmung, Eigenverantwortung und damit verbunden auch angepassten Formen der Selbsthilfe durch arme Bevölkerungsgruppen auf lokaler Ebene ab. An dieser Schnittstelle ergeben sich auch Chancen für die direkte Artikulation und damit Beachtung der subjektiven bzw. endogenen Sichtweise von Armut.

¹² Die Ziele und Prinzipien der OEZA sind im Entwicklungszusammenarbeitsgesetz (EZA-Gesetz) festgeschrieben, das im Jahre 2002 beschlossen und 2003 novelliert wurde.

- Vorrang wird jenen fachlichen Bereichen (Sektoren) eingeräumt, in welchen Maßnahmen mit unmittelbarer Auswirkung für Arme möglich sind.
- Eine bevorzugte Förderung genießen vor allem besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen, und zwar insbesondere Frauen und Kinder.

3.3 Status der Umsetzung

Festgestellte Defizite in der Vergangenheit

Bisher wurden in den Programmen der internationalen EZA grundsätzliche Ziele und Prinzipien der Armutsminderung und die daraus folgenden Maßnahmen nur mangelhaft dargestellt. Dies ist zum Teil auf die starke Dominanz des Projektansatzes zurückzuführen. Interventionen wurden oft in undifferenzierter Weise ein Beitrag zur Bekämpfung von Armut zugesprochen. Den Nachweis der tatsächlichen Verbesserung der Lebensbedingungen der Zielgruppe blieb man hingegen schuldig. Auch der spezifische Beitrag zur Erreichung der MDGs wurde häufig nicht ausreichend dokumentiert.

Systematischere Berücksichtigung und Optimierung von Abläufen

Daraus hat man gelernt. Im Rahmen zukünftiger Programmierungsprozesse sind daher folgende Verbesserungen geplant: Die Transparenz wird erhöht und die in allen Programmen darzustellende Interventionslogik sollte ausreichend konkretisiert sein. Die Monitoringverfahren haben einer Resultatsorientierung Rechnung zu tragen. Deshalb wird es auch zu Anpassungen in den Formaten kommen müssen, zu einer effizienteren Prozesssteuerung und zur verstärkten Berücksichtigung moderner Formen der Zusammenarbeit (wie etwa SWAs und Budgethilfe) unter dem Aspekt der Komplementarität.

Im Rahmen der Landes- und Regionalprogrammierung ist eine Ableitung des im Rahmen der internationalen EZA komplementären österreichischen Beitrags aus dem nationalen PRSP und der betreffenden Sektorstrategien vorgesehen. Diese Dokumentation wird durch eine Darstellung der konkreten Armutsrelevanz einzelner Interventionsbereiche sowie deren Begründung und Bewertung ergänzt.

Im Rahmen von Sektor- und Themenpapieren ist eine Differenzierung nach Zielgruppen oder Begünstigten vorzusehen, wenn möglich in Bezug auf deren konkrete Lebenssituation und mit Hinweis auf einen Beitrag zur Erreichung der MDGs.

In Zukunft sollen verstärkt diverse Handreichungen – wie etwa Qualitätskriterien, Checklisten, Verfahrenskonzepte etc. – zur Verfügung stehen. Diese werden die Überprüfung der Armutsrelevanz von Strategien und Maßnahmen der OEZA erleichtern. Ebenso werden sie die Erarbeitung von Ausschreibungsdokumenten und die Erstellung von Basisinformationen für Monitoring und Evaluierung unterstützen.

Stärkere Berücksichtigung von Armutsminderung

Bereits bestehende Regulative – wie etwa hinsichtlich der Vergabe von Armutsmarkern für statistische Zwecke nicht nur für das DAC, sondern auch für die OEZA – sind zu optimieren. Systematischere Erhebungen betreffend Armutsursachen werden durch die Einbindung der Betroffenen zu einer Verbesserung sowohl in der Effektivität als auch Ergebnismessung führen.

Die Prüfung der OEZA durch das DAC¹³ im Jahr 2004 hat die grundsätzliche politische Verpflichtung zur Armutsminderung begrüßt. Es wurde aber empfohlen, dieses Ziel stärker in der Programmierung, Durchführung und im Monitoring zu verankern.

Den Ergebnissen der *Peer Review* sowie ihren Empfehlungen wird unter anderem mit diesen Leitlinien Rechnung getragen. Darüber hinaus ist es unabdingbar, dass sich das diesbezügliche politische Bekenntnis in weiteren armutsbezogenen Strategiekonzepten und in der Praxis widerspiegelt.

¹³ DAC Peer Review Austria, Development Assistance Committee, OECD 2004, Volume 5, No. 4

3.4 Mainstreaming und programmatische Verankerung

Die DAC-Richtlinien¹⁴ stellen eine klare Vorgabe für die internationale EZA dar, das Anliegen der Armutsminderung durchgängig zu verankern. Mainstreaming bedeutet nach dieser Definition, dass dieses Ziel bei allen Aktivitäten und Prozessen (Strategieformulierung, Planung, Entscheidungsfindung, Durchführung und Evaluierung) sowie auf allen Ebenen der Organisation berücksichtigt werden muss.

Mainstreaming bedeutet, Armutsminderung durchgängig zu verankern

Daher bedarf es folgender Maßnahmen:

- klare und verbindliche Vorgaben (Leitlinien, Strategien) und die Bereitschaft zu institutionellen Veränderungen (Sicherstellung von Ressourcen und Kapazitäten) von Seiten der Führungsebene;
- die gute Aufbereitung von Informationen zum Phänomen Armut (etwa Ursachen, Vorkommen, Auswirkungen etc.) sowie Dokumentation, Analyse und Anwendung von armutsrelevanten Daten zur Entscheidungshilfe;
- kontinuierliche Revisionen von Leitlinien und Strategien sowie von Länder- und Regionalprogrammen (Durchführung oder Berücksichtigung von Armutsanalysen, Aufbereitung von Daten und Darstellung von erwarteten/vermuteten Beiträgen zur Armutsminderung und den MDGs);
- die schrittweise Optimierung von Arbeitsorganisation und Prozessen im Rahmen von Planung, Kontrolle, Genehmigung sowie Finanzmanagement (Sicherung einer durchgängigen Kontrolle und Überprüfung der Armutsrelevanz im Rahmen des Projektzyklus bei allen bi- und multilateralen Interventionen der OEZA);
- die Berücksichtigung struktureller Veränderungen im Übergang von der Projekthilfe zur Programm- und Budgethilfe (Beachtung der Armutsrelevanz im Rahmen von Formaten und Prozessen sowie Verbesserung von Kapazitäten und verstärkter Einsatz multidisziplinärer Teams);
- Kapazitätsentwicklung und Verfolg eines themenbezogenen Networkings im Rahmen relevanter Foren auf internationaler Ebene sowie in Österreich inklusive einer damit verbundenen Öffentlichkeitsarbeit (Aus- und Fortbildung von MitarbeiterInnen sowie Organisation von Workshops zu theoretischen und praktischen Fragen der Armutsminderung). In diesem Zusammenhang sollte die Priorität der OEZA für die Berücksichtigung endogener Sichtweisen von Armut angesprochen und eine diesbezügliche Kohärenz in Österreich sichergestellt werden.

3.5 Aktionstypen und Interventionsebenen

Durch die Erfahrungen langjährig praktizierter EZA haben sich besonders wirkungsvolle Interventionsgebiete zur Armutsminderung ergeben. Die Herausforderung ist eine mehrschichtige: Die EZA muss allen Dimensionen von Armut Rechnung tragen. Neben konkreten Förderungen müssen die Betroffenen zum Zweck der Nachhaltigkeit dabei unterstützt werden, ihre Eigenleistungen zu erhöhen. Sie müssen ermächtigt werden, ihre Lebenssituationen in sozialer, wirtschaftlicher und politischer Hinsicht in die Hand zu nehmen. Als erster Schritt gilt es, den wesentlichen Ursachen von Armut zu begegnen.

Als erster Schritt gilt es, den wesentlichen Ursachen von Armut zu begegnen

Ebenso wichtig wie Wirtschaftswachstum und gerechtere Verteilung von Nutzen und Lebenschancen ist für die OEZA eigenverantwortliches Handeln und echte Mitbestimmung aller Bevölkerungsgruppen. Diese Faktoren machen die Präferenzen und Potenziale der jeweiligen Zielgruppe zu entscheidenden Kriterien. Deshalb ist es so wichtig, die umfassenden Kapazitäten in den Partnerländern weiterzuentwickeln. Dies gilt sowohl für die AkteurInnen als auch für Strukturen und Institutionen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene. Ohne die Ermächtigung der Schwächsten einer Gesellschaft werden die Bemühungen nicht zielführend sein.

¹⁴ DAC Guidelines on Poverty Reduction, OECD 2001

Vor diesem Hintergrund sind vor allem Maßnahmen in folgenden Bereichen von Bedeutung:

Aktionstypen der OEZA zur Armutsminderung

- grundlegende Existenzsicherung: Schaffung/Erhaltung von Zugang zu natürlichen Ressourcen (Land, Wasser, Biomasse etc.) sowie von Nutzungsrechten zur Gewährleistung von Ernährung und Einkommen;
- soziale Dienstleistungen: Schaffung/Sicherung von Zugang zu und gleichberechtigter Nutzung von Gesundheitseinrichtungen und -versorgung sowie Schulen und formaler wie informeller Ausbildung;
- ökonomische Dienstleistungen: Schaffung/Sicherung des Zugangs zu Kapital, Beratung, Information, Basisinfrastruktur und Märkten sowie des chancengleichen Zugangs zu Möglichkeiten, um Einkommen und Gewinn zu erzielen¹⁵;
- politische und demokratische Rahmenbedingungen: Schaffung/Sicherung menschlicher Grundrechte, allgemeiner politischer Rechte und eines funktionierenden Staatswesens, Subsidiarität und Dezentralisierung, Capacity Development und Empowerment, umfassende Partizipation, aktive Integration benachteiligter Gruppen nach deren Vorstellungen, Abbau von regionalen und sozialen Disparitäten, Nutzung und Förderung des sozialen Kapitals und lokalen Wissens sowie Unterstützung von Artikulationsmöglichkeiten von Seiten der Zivilgesellschaft;
- Maßnahmen zur Absicherung und Risikominimierung: Schaffung/Sicherung von Vorsorgemaßnahmen gegen Naturgefahren, politische Krisen, Krankheit sowie wirtschaftliche, soziale und ökologische Probleme.

Welche Aktionstypen in welcher Form jeweils zum Einsatz kommen, hängt von einer detaillierten Problem-, Potenzial- und Beteiligtenanalyse ab, die in Zusammenarbeit mit den Partnern zu realisieren ist. In der Regel werden mehrere der oben genannten Komponenten programmatisch zu verbinden sein, um effektive, nachvollziehbare und nachhaltige Wirkungen zu erzielen.

4. Kohärenz – Schlüssel zum Erfolg

4.1 Effektivität durch systematische Zusammenschau

Fehlende Kohärenz führt in der Regel zu Ineffektivität (mangelnde Zielerreichung), Ineffizienz (Verschwendung knapper Ressourcen) und Verlust von Glaubwürdigkeit. Um reale, multidimensionale Problemlagen verstehen, um ferner wirkungsvolle Konzepte formulieren zu können und Lösungen gut zu planen und umzusetzen, braucht es eine spezielle Organisationsstruktur. Diese sollte den Austausch von Wissen und sich gegenseitig ergänzender Fachkenntnisse ermöglichen.¹⁶

Die zunehmende Globalisierung und die damit einhergehende Komplexität der Zusammenhänge stellt die EZA in Bezug auf den Kohärenzanspruch vor immer größere Herausforderungen. Eine Reihe von Faktoren wirkt gleichzeitig, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung auf die Entwicklungsländer ein: nationale und lokale Probleme (schwacher Staat, Armut und Unterernährung, Verschuldung, politische Krisen etc.), die internationale Handelsliberalisierung (WTO) sowie ökologische Gefahren (Klimawandel).¹⁷

Das Kohärenzgebot ist deshalb von großer Bedeutung, weil bei mangelnder Beachtung nicht nur falsche Prioritäten gesetzt und Widersprüche geschaffen werden, sondern daraus auch negative Anreize und Demotivierung resultieren können. Ko-

¹⁵ Im Rahmen der Förderung des UnternehmerInnentums armer Bevölkerungsgruppen wäre immer auf entsprechende Beschäftigungs- sowie regional- und strukturpolitische Effekte zu achten.

¹⁶ DAC-Leitlinien „Armutsbekämpfung“, OECD 2001

¹⁷ www.bmf.gv.at/IntFinanzinstitutionen/StrategischeLinie/IFlend_deutsch_web071005.pdf

härente Politikmaßnahmen bilden umgekehrt die Basis einer beträchtlichen Steigerung der Wirksamkeit von Bemühungen zur Armutsminderung.

4.2 Die OEZA und andere Politikbereiche

Die OEZA ist gefordert, den Grundsätzen von Kohärenz und Koordination Rechnung zu tragen. Sowohl auf internationaler Ebene als auch in Österreich hat sie für eine durchgängige Verankerung von Prinzipien der Armutsminderung in den verschiedenen Politikbereichen zu sorgen: Aspekte der Kohärenz werden im Rahmen der „interministeriellen Arbeitsgruppe“ unter Federführung der entwicklungspolitischen Abteilung der Sektion VII des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten behandelt. Die entsprechenden Ergebnisse werden in den OEZA-Jahresberichten als „Referenzbeispiele“ (Good Practice Example) dokumentiert.

4.3 Programmatischer Code of Conduct

Die OEZA unterscheidet sieben grundlegende Perspektiven der Kohärenzgestaltung, die sowohl im Rahmen der Programmierung als auch in der praktischen Arbeit mitzubedenken sind. Die Erfüllung dieser Prinzipien durch sämtliche entwicklungspolitisch relevante Politikbereiche ist als verpflichtend anzusehen, das Außenministerium ist für das entsprechende Monitoring zuständig.

Sieben Perspektiven bei der Gestaltung von Kohärenz

■ Kohärenz der Innen- und Außensicht von Armut

Bis heute werden die Maßnahmen der EZA sehr stark von der Außensicht auf Entwicklungsprobleme bestimmt. Diese unterscheidet sich aber meist deutlich von der Betrachtungsweise der Betroffenen selbst. Was ist deren Wahrnehmung der Probleme? Was wollen sie anstreben? Welche Strategien sehen sie selbst als Ziel führend an? Eine mangelnde Kohärenz zwischen der Innen- und Außensicht geht in der EZA mit der fehlenden Verknüpfung exogener und endogener Lösungsansätze einher.

■ Kohärenz in der Betrachtung des Mikro-, Meso- und Makrobereichs

Armut wird durch Situationen und Ereignisse auf drei Ebenen bestimmt: auf jener des Individuums und der Familie, jener der Gemeinschaft und schließlich auf jener der Nation und der internationalen Gemeinschaft. Diese Ebenen bedingen sich häufig gegenseitig und beeinflussen einander. Jede Politikkonzeption und Maßnahmenplanung hat daher diese Wechselwirkungen in Betracht zu ziehen.

■ Kohärenz der Politikfelder im Empfängerland

Unterschiedliche Interessenlagen, aber auch die Konkurrenz politischer EntscheidungsträgerInnen und ihrer Zuständigkeiten können in der Politik zu divergierenden strategischen Konzepten führen, vor allem auf Ebene von Fachministerien. Wenn die Zusammenarbeit nicht gut abgestimmt ist, verstärken sich Widersprüche zwischen den Zielen des Wachstums und der gerechten Verteilung von Lebenschancen sowie zwischen rascher Modernisierung und dem Schutz vor möglichen negativen Folgen der Globalisierung. Dazu kommt immer der Wettbewerb um knappe Budgetmittel.

■ Kohärenz der Pläne auf nationaler und lokaler Ebene

Oft zeigt sich, dass auf lokaler Ebene andere Vorstellungen hinsichtlich der Ausformulierung, Finanzierung und Umsetzung konkreter Entwicklungsstrategien bestehen als auf nationaler. Diese Disparitäten können erkannt und – im Idealfall – ausgeglichen werden, wenn die betroffene Bevölkerung von Anfang an in der Planung und Durchführung von Maßnahmen einbezogen wird. Ihre Entwicklungsprioritäten und -pläne sind in den nationalen Gesamtkonzepten zu berücksichtigen.

■ Kohärenz der Geberprogramme

In den vergangenen Jahren waren Maßnahmen und Interventionen der internationalen Gemeinschaft zersplittert. Diesem Missstand wurde begegnet, indem die Entwicklungsagenda durch eine Reihe von Vereinbarungen im Bereich von VN, OECD, EU und G8 überarbeitet wurde. Im Speziellen legte man das Augenmerk auf *Scaling-up*¹⁸ und die Wirksamkeit von Hilfe (*Aid Effectiveness*). Es wurde vereinbart, die Finanzflüsse (vor allem durch Formen der Budgethilfe) zu erhöhen sowie die Prinzipien der Pariser Deklaration (als Rahmen für eine neue, globale und besser abgestimmte EZA) zu verstärken. Ziel ist die Zunahme der Eigenverantwortung und der Kohärenz.

■ Kohärenz der Politikfelder in Österreich

Für die OEZA besteht der gesetzliche Auftrag, Politikfelder anderer Ressorts mit Auswirkungen auf Entwicklungsländer schon in der Planungsphase und umso mehr in der Praxis im Hinblick auf ihre entwicklungspolitische Kohärenz zu bewerten. Im Rahmen der Handels-, Agrar-, Umwelt-, Wirtschafts-, Bildungs-, Forschungs- und Migrationspolitik sind divergierende Ziele die Regel. Daher können Aktivitäten den Armutsstrategien eines Empfängerlandes oder den Interessen armer Bevölkerungsgruppen zuwiderlaufen. Ein Beispiel dafür wäre gebundene Nahrungsmittelhilfe aus Österreich statt lokaler Beschaffung. Solche Maßnahmen sind im Sinne dieses normativen Auftrags immer einer strengen Prüfung und bestmöglichen Anpassung zu unterziehen.

Die OEZA empfiehlt in diesem Zusammenhang sowohl öffentlichen Stellen als auch privatwirtschaftlichen Unternehmen im Rahmen ihrer Kooperation mit Entwicklungsländern den Grundsatz „*Do no Harm*“ zu verfolgen, und zwar im Sinne eines freiwilligen ethischen Prinzips.¹⁹

■ Kohärenz im Kontinuum zwischen Humanitärer Hilfe und EZA

Besondere Aufmerksamkeit erfordern Schnittstellen zwischen verschiedenen Bereichen internationaler Kooperation. Sie sind gelegentlich von mangelnder Kohärenz betroffen. Beispielsweise werden die Aktivitäten von Humanitärer Hilfe und EZA häufig nicht genügend aufeinander abgestimmt. Unter-, aber auch Überversorgung im erstgenannten Bereich schadet dem Aufbau einer nachhaltigen Entwicklungsperspektive. Ebenso negativ wirkt sich zu langsames Reagieren bei einer Katastrophe aus oder ein unzureichendes Interesse an längerfristigen Engagements. Sensibel ist jener Zeitpunkt, zu dem ein Übergang der Linderung von Not zur Stabilisierung und Verbesserung von Lebenslagen erfolgen soll. Ein entscheidendes Kriterium ist dabei, dass die Betroffenen von Opfern zu GestalterInnen ihrer eigenen Zukunft werden.

¹⁸ Scaling-up : Wirkung nach oben, siehe Definition Glossar

¹⁹ In diesem Sinne gelten die Prinzipien der Pariser Deklaration für die gesamte ODA und nicht nur für den OEZA-Anteil daran.

5. Umsetzung, Monitoring und Evaluierung

Qualitätssicherung, Monitoring, Kontrolle und Evaluierung sind seit langem feste Bestandteile des Managements von Projekt- und Programmzyklen der OEZA. Um Fortschritte und Erfolge von Interventionen zu erfassen, Fehlentwicklungen rechtzeitig zu erkennen und spezifische Erkenntnisse für die Zukunft nutzbar zu machen, ist es notwendig, Projekte und Programme kontinuierlich im Hinblick auf ihre konkreten Resultate und ihre Wirksamkeit zu bewerten. Dabei ist zu beachten, dass es im Rahmen der Armutsminderung weder *Best Practices* (ideale Beispiele) noch „ewige Wahrheiten“ gibt. In der Regel ist man mit bestimmten Problemlagen, mit den Potentialen der Betroffenen und spezifischen Lösungsansätzen konfrontiert.

Unabdingbar für Evaluierung und Monitoring sind Bewertungsverfahren auf Basis quantitativer und qualitativer Indikatoren, welche im Rahmen von *Logical Frameworks* (Logischer Rahmen) dargestellt werden. Für jede Programmplanung innerhalb der EZA braucht es detaillierte und aussagekräftige Informationen. Leider ist die Datenlage oft unzureichend. Dies bedeutet, dass gemeinsame Anstrengungen der vergangenen Jahre zur Sammlung, Auswertung und Verwendung von Informationen im jeweiligen Interventionsbereich in koordinierter Weise und unter Beteiligung möglichst vieler Partner (Regierung/Geber/NGOs/Wissenschaft) fortgesetzt werden müssen. Dies wird nicht zuletzt die Glaubwürdigkeit der Indikatorenmessung im Rahmen des „Harmonisation and Alignment“-Prozesses erhöhen.

Monitoring und Evaluierung im Rahmen der OEZA beinhalten deshalb nicht nur die Überprüfung der konkreten Umsetzung von Politik-, Programm- und Projektzielen, sondern darüber hinaus die Erhebung und Dokumentation von Veränderungen in konkreten Lebenssituationen. Bezugsgröße ist dabei die ursprüngliche oder die aktualisierte Planung. Mehrere Aspekte gilt es dabei zu beachten: die Verbesserungen und Fortschritte in den Lebensverhältnissen der direkt Betroffenen, aber auch mögliche Verschlechterungen, gleichzeitig allfällige Auswirkungen auf jene Personen und Regionen, die ursprünglich nicht als Zielgruppe bzw. -gebiet definiert wurden.

Die OEZA wird in regelmäßigen Abständen bezüglich jedes Schwerpunktlandes (gegebenenfalls auch jeder Region) einen konzisen Armutsbericht²⁰ verfassen, in welchem die diesbezüglich wesentlichsten zwischenzeitlichen programmatischen Veränderungen oder Effekte dargestellt werden. Diese Dokumentation bildet gleichzeitig ein wichtiges Element im Rahmen des kontinuierlichen Prozesses der Neuprogrammierung. Gutachten und Stellungnahmen im Rahmen dieser Verfahren werden sich an den Grundelementen des *ex ante* Poverty Impact Assessments (Harmonisierung der armutsorientierten Ex-Ante Wirkungsanalyse) gemäß den Kriterien des DAC orientieren.²¹

Die vorliegenden Leitlinien zur Armutsminderung sind gemäß den Empfehlungen des DAC in regelmäßigen Abständen zu überprüfen und mit der operationellen Realität der OEZA sowie mit den weiteren Entwicklungen der internationalen Geberkoordination und -harmonisierung in Beziehung zu setzen.

Fortschritte und Erfolge erfassen, Fehlentwicklungen erkennen

Bewertung erfolgt durch Indikatoren und repräsentative Daten

Systematische Erforschung der Veränderungen in den Lebenssituationen

Kontinuierliche Evaluierung der Umsetzung

²⁰ Diese Darstellung soll sich auf den Verfolg des Programms im Sinne der Operationalisierung beziehen und nicht mehr als drei bis fünf Seiten umfassen.

²¹ DAC Network on Poverty Reduction – A Practical Guide to Ex Ante Poverty Impact Assessment (PIA), DCD/DAC/POVNET/A(2006)/RD1.

Annex 1: Glossar

Armut: Mit diesem Begriff werden in der EZA ganz unterschiedliche Vorstellungen verbunden und daraus auch einigermaßen divergente Konzepte abgeleitet. Grundsätzlich unterscheidet man dabei zwischen dem **Ressourcenansatz** (hierbei steht das Kriterium der Subsistenz, d. h. die Fähigkeit eines Individuum oder einer Gruppe zur Selbsterhaltung, im Vordergrund) und dem **Lebenslagenansatz** (womit der Ressourcenansatz um die Dimensionen Lebenschancen, Milieubedingungen, soziale Netzwerke, gesellschaftliche Teilhabe an Entscheidungen, rechtliche Benachteiligung, Selbstbestimmung u. a. m. erweitert wird). In der OEZA ist diese zweite Betrachtungsweise von Bedeutung, auch wenn sich Erhebung, Aufbereitung und Anwendung der nötigen quantitativen und qualitativen Daten in der Praxis als aufwändig und schwierig erweisen.

Absolute Armut: Die Betroffenen leben unter einem zumeist auf nationaler Ebene definierten Existenzminimum. Als absolut arm gilt, wer nicht über die Ressourcen verfügt, um elementare Grundbedürfnisse zu befriedigen und ein menschenwürdiges Leben zu führen. Obgleich damit materielle wie immaterielle Aspekte angesprochen werden, überwiegt doch zumeist die monetäre Perspektive, d. h. in der Regel die international festgesetzte Armutsgrenze (in Least Developed Countries von etwa 1 US\$, in anderen von 2 US\$ pro Tag). Dieses Konzept bietet zwar – nicht zuletzt im Hinblick auf die Erreichung der MDGs – eine gute Möglichkeit zur internationalen Vergleichbarkeit, jedoch ist durch die Festlegung auf monetäre Durchschnittswerte (die etwa von einer Gleichverteilung z. B. innerhalb eines Haushaltes ausgeht) eine Verzerrung im Rahmen der Berechnung durchschnittlicher Konsum- und Leistungsbündel gegeben. Die konkrete Lebensrealität armer Bevölkerungsgruppen bleibt dabei oft ausgeklammert.

Materielle Armut bedeutet vor allem die fehlende Verfügbarkeit von Gütern, die zum physischen Überleben – Essen, Kleidung, Wohnung, sauberes Trinkwasser etc. – notwendig sind, während **immaterielle Armut** soziale, ethnische, religiöse, kulturelle und politische Aspekte mit einbezieht, ohne die ein menschenwürdiges Leben nicht möglich ist. Dazu gehören etwa die Teilhabe am politischen und gesellschaftlichen Leben eines Landes, Bildungschancen, Menschenrechte, Gleichberechtigung der Geschlechter u. a. m.

Relative Armut: Dieser Begriff setzt den Lebensstandard von Bevölkerungsgruppen innerhalb eines Landes in Relation zueinander und bezieht sich damit in erster Linie auf die sozialen Ungleichheiten in einer Gesellschaft. Bekannt sind etwa die Vergleiche des Einkommens oder Vermögens des ärmsten Fünftels der Bevölkerung mit jenem des reichsten Fünftels (*Income Quintils*). Das Konzept der relativen Armut ist im Rahmen der OEZA aus mehreren Gründen von entscheidender Bedeutung: Abgesehen von ihrer ethisch-sozialen Fragwürdigkeit ist Ungleichheit eine starke Wachstumsbremse, die auch zahlreiche Maßnahmen der internationalen Kooperation konterkariert. Darüber hinaus ist die in vielen Ländern vorherrschende sozioökonomische Dualität zwischen einem traditionellen (armen) und einem modernen (wohlhabenden) Teilbereich ein großes Hindernis, am möglichen Nutzen der Globalisierung teilzuhaben.

Armut kann zeitweise, aber auch dauerhaft sein: **Potenzielle Armut** (Armutgefährdung) besteht auch bei Personen, die momentan über der Armutsgrenze leben, jedoch jederzeit durch unvorhersehbare Ereignisse (wie Krankheit eines Familienmitglieds oder Mitgiftverpflichtungen) entscheidend beeinträchtigt werden können. Im Gegensatz dazu spricht man von **transitorischer** (vorübergehender) **Armut**, die zu bestimmten Zeiten (etwa immer kurz vor der Ernte) oder durch über-

windbare Notfälle auftreten kann. Während sich in diesen Fällen der Lebensstandard mittel- bis langfristig wieder stabilisiert, ist bei **chronischer Armut** der Zustand eines Lebens unter dem Existenzminimum permanent geworden. Dieser Begriff steht in Beziehung zu dem Schlagwort der „Ärmsten der Armen“, die in **extremer Armut** leben, chronisch unter- und/oder mangelernährt sowie oft marginalisiert und gesellschaftlich an den Rand gedrängt sind.

Empowerment (Ermächtigung) bezeichnet einen Prozess, der es Menschen ermöglicht, einen immer stärkeren Einfluss und Kontrolle über Entscheidungen, Ressourcen, Rechte, Politik und Verfahren auszuüben, welche ihr Leben bestimmen. Konkret heißt Empowerment, die Einflussnahme der Benachteiligten auf die Gestaltung ihrer Lebensverhältnisse zu erweitern. Dies kann beispielsweise durch Beratung, Bildung und Ausbildung geschehen, aber auch durch rechtliche Absicherung und Unterstützung beim Ausbau gemeinsamer Organisationsstrukturen. Ohne Empowerment können Entwicklungserfolge nicht nachhaltig sein.

Kohärenz: Zur Erreichung der MDGs wird auf EU- und OECD-Ebene eine verstärkte Kohärenz in fünf verschiedenen Dimensionen gefordert²²:

Internal Coherence: Dies bedeutet Konsistenzhöhung der inner-EZA-politischen Zielsetzungen und Planungsinstrumente. *Intra-government Coherence:* Hier wird die Kohärenz nationaler Politikfelder mit EZA-Zielen angestrebt. *Inter-governmental Coherence:* Hier wird die Kohärenz zwischen der Politik verschiedener OECD-Länder angepeilt. *Multilateral Coherence:* Dabei wird eine höhere Konsistenz zwischen bilateraler und multilateraler Politik angestrebt. *Donor-recipient Coherence.* Empfängerstaaten sind aufgerufen, die Harmonisierung divergierender Geberinteressen entlang ihrer nationalen Armutsstrategien voranzutreiben.

Ownership: EZA sollte so angelegt sein, dass Betroffene eine Maßnahme oder ein Projekt zu ihrer eigenen Sache machen, sich aktiv und eigenverantwortlich daran beteiligen. Deshalb ist Ownership immer auch mit Partizipation und – innerhalb eines Landes – mit Dezentralisierung verbunden. Es geht darum, die Entscheidungsgewalt innerhalb einer Gesellschaft bis hin zu den einzelnen Mitgliedern der Zivilgesellschaft hinunterzubrechen. Ownership geht Hand in Hand mit Empowerment, damit Menschen und Institutionen eigenverantwortlich an Entwicklungsprozessen teilnehmen können.

Scaling-up (englisch scale: Ausmaß, Maßstab) bezeichnet die Verbreitung von (Projekt-)Wirkungen von einem kleinen Einflussbereich (z. B. einer Pilotregion) auf einen größeren Maßstab. Dieser Prozess kann sich auf ländliche/landwirtschaftliche Projekte, aber auch auf alle anderen Bereiche der EZA beziehen.

Erfolgreiches Scaling-up führt dazu, dass eine größere Anzahl von Personen schneller und besser von Projektwirkungen profitieren kann. Hierbei kann es sich sowohl um horizontales Scaling-up (regionale Verbreitung von Wirkungen) als auch um vertikales Scaling-up (Verbreitung von Wirkungen auf andere NutzerInnen- bzw. Bevölkerungsschichten) handeln. In der Literatur werden vier Arten des Scaling-up unterschieden: quantitatives (Wachstum im klassischen Sinn), funktionelles (Wachstum durch ergänzende Aktivitäten), politisches (Mitbeeinflussung von Rahmenbedingungen, von Gesetzgebung etc.) und organisatorisches (Ausweitung der Stärke durch Effektivität, Anpassung von Management und Verwaltung, Diversifizierung der Geldgeber etc.).

²² European Centre for Development Policy Management (ECDPM) and Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Maastricht and Madrid (2005), EU mechanisms that promote policy coherence for development. Scoping study, S. 20

Annex 2: Quellen und weiterführende Literatur

Bundesministerium für Finanzen: Strategischer Leitfadens des BMF für die Internationalen Finanzinstitutionen, BMF 2005

BMZ: Kopenhagen+5: Materialien zur Nachfolgekonferenz des Weltsozialgipfels von 1995, 6.1. Neuere Akzente der Armutsbekämpfung.

Chronic Poverty Research Centre (CPRC): The Chronic Poverty Report 2004–05, University of Manchester

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA): Armut – Wohlstand, eine Orientierungs-, Lern- und Arbeitshilfe zur Armutsbekämpfung, DEZA 2000

Institute of Social Studies Advisory Service (ISSAS): Poverty in Sub-Saharan Africa. What can we learn from the World Bank's Poverty Assessments?, The Hague 1997

International Institute for Environment and Development (IIED): How to make poverty history? The central role of local organizations in meeting the MDGs, edited by Tom Bigg & David Satterthwaite, 2005

Klasen, S.: Economic Growth and Poverty Reduction: Measurement and Policy Issues, Paper prepared for POVNET for the Work Program on Pro Poor Growth, University of Göttingen, Final draft, February 2005

Millennium Project – Report to the UN Secretary-General: Investing in Development. A Practical Plan to achieve the Millennium Development Goals, UNDP 2005

Mistiaen, J.A. und E.V. Swanson: Measuring and Monitoring Poverty for the MDGs: Overview of the Approach, Data and Challenges, Washington, World Bank 2004.

Mozammel, M., Odugbemi, S.: With the Support of Multitudes, Using Strategic Communication to fight Poverty through PRSPs, Washington 2005

Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE): Hoffnungsträger PRSP – Eine Bilanz der ersten Jahre, ÖFSE 2006

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): DAC-Leitlinien Armutsbekämpfung, OECD 2001.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) – DAC Network on Poverty Reduction: Harmonizing ex ante poverty impact assessment, Draft Report by the PIA Cross Cutting Team, 7–8 February 2006

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): DAC Peer Review Austria, OECD 2004

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): Policy Guidance on Promoting Pro-poor growth, draft report, OECD March 2006

Overseas Development Institute (ODI): Progress Reviews and Performance Assessment in Poverty-Reduction Strategies and Budget Support. A state of current thinking and practice, May 2005

Oxfam International: Paying the Price. Why rich countries must invest now in a war on poverty, Oxfam International 2005

Poverty reduction: Dutch policy in brief, Ministerie van Buitenlandse Zaken – Ontwikkelingssamenwerking 2001

Ravallion, M.: Growth, inequality, and poverty: Looking beyond averages. World Development, Vol. 29(11), 2001

Sachs, Jeffrey: The End of Poverty, Economic Possibilities for our time, New York 2005

Trocaire: More than a Numbers Game? Ensuring that the Millennium Development Goals address Structural Injustice, April 2005

United Nations: The Millennium Development Goals Report 2005, New York 2005

United Nations Development Programme (UNDP): Overcoming Human Poverty, Poverty Report 2000, New York 2000

United Nations Development Programme, International Poverty Centre: A Dollar a day. How much does it say? In Focus, September 2004

Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO): Wie kommen die Armen zu ihren Rechten? Armutsbekämpfung und Menschenrechte, 2015 im Gespräch No. 7, Bonn und Berlin 2004

Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO): Armutsbekämpfung und Krisenprävention, wie lässt sich Armutsbekämpfung konfliktsensitiv gestalten? 2015 im Gespräch No. 6, Bonn und Berlin 2004

World Bank: The World Bank's Strategy for Reducing Poverty and Hunger. A Report to the Development Community. Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series No. 4, 1995

World Bank: Attacking Poverty. World Development Report 2000/2001, The World Bank 2000

World Bank Operations Evaluation Department: Poverty Reduction in the 1990s. An Evaluation of Strategy and Performance, The World Bank 2000

World Bank: A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies (2 Volumes), The World Bank 2002

World Bank: Pro-Poor Growth in the 1990s. Lessons and Insights from 14 Countries, Operationalizing Pro-Poor Growth Research Program, Washington 2005

World Bank: „Equity and Development“, World Development Report 2006