

Die OECD-DAC Leitlinien zur Armutsbekämpfung:

Eine kommentierte Zusammenfassung

1 Einleitung

Die Halbierung der extremen Armut bis zum Jahre 2015 als wichtiges internationales Entwicklungsziel steht den 1996 verabschiedeten politischen Leitlinien des *Development Assistance Committee (DAC)*, "*Shaping the 21st Century*" voran. Mit den Leitlinien zur Armutsbekämpfung (*Guidelines on Poverty Reduction*) hat das Koordinierungsgremium der bilateralen Entwicklungshilfegeber der OECD nun einen fortschrittlichen konzeptionellen Referenzrahmen für eine kohärente Politik der Armutsbekämpfung der DAC Mitgliedsländer erarbeitet. Die Leitlinien wurden im April 2001 auf dem High Level Meeting des DAC in Paris verabschiedet und die den Leitlinien zugrunde liegenden Prinzipien unterstützt (s. Anhang 1).

Das erklärte Ziel der Leitlinien ist es, zu einem partnerschaftlichen Verhältnis zwischen Entwicklungs- und Geberländern beizutragen. Sie sind als handlungsleitendes Gerüst zu verstehen, auf deren Grundlage eine partnerschaftliche Praxis der Armutsbekämpfung entwickelt und umgesetzt wird ("*Putting Partnership into Praxis*"). In Anlehnung an den World Development Report 2000/2001 sollen Richtlinien - und damit Hilfestellungen - für die Entwicklungsinstitutionen entstehen, um die Bekämpfung von Armut als überwältigende Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit in den Geber- und Partnerländern zu stärken.

Die vorliegende kommentierende Zusammenfassung ist deshalb auch als Handreichung zu verstehen, die nicht nur wesentliche Inhalte herausstellt, sondern eine systematischere *Nutzung* der konzeptionellen Leitlinien ermöglicht und damit ein Baustein zu ihrer Umsetzung sein will.

1.1 Zum Stellenwert der DAC-Leitlinien in der deutschen EZ

Anders als das Sektorkonzept des BMZ "Hauptelemente der Armutsbekämpfung" (1992), dem weiterhin eine rechtliche und inhaltliche Bindungswirkung zukommt, handelt es sich bei den DAC-Leitlinien zur Armutsbekämpfung um **Empfehlungen**, die rechtlich nicht bindend sind. Im Prozess einer konzeptionellen Koordinierung (*policy coordination*) haben sie einen hohen Stellenwert, da es sich - wie bei vorherigen DAC-Leitlinien auch - um **profiliertere Konsensdokumente** handelt, die den internationalen Erfahrungsstand der Mitglieder bündeln. Trotz eines hohen Aggregationsniveaus, das dem der Schwerpunktstrategiepapiere im BMZ entspricht, sind die DAC-Leitlinien differenziert und **handlungsorientiert**.

Wenn auch nicht mit dem gleichen politischen Gewicht versehen wie beispielsweise die Erklärungen des EU-Ministerrats zur Koordinierung der EZ in der EU, erhöht sich dennoch die Bedeutung der Leitlinien durch regelmäßig stattfindende Überprüfungsverfahren zu deren Umsetzung. Die DAC-Überprüfungen, *Peer Reviews*, gehören zum wichtigsten Arbeitsbereich des DAC, mit dem Ziel, die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit der Mitgliedsländer durch Monitoring qualitativ und quantitativ zu verbessern.¹

Als *Policy* Papiere ersetzen die DAC-Leitlinien zur Armutsbekämpfung weder das Konzeptpapier des BMZ "Armutsbekämpfung" (BMZ aktuell Nr. 101), noch das Armutsaktionsprogramm der Bundesregierung, die sich zur Halbierung der extremen Armut bis 2015 verpflichtet hat. Vielmehr werden die letztgenannten Papiere durch internationale Referenzpositionen in den DAC-Leitlinien ergänzt. In der Rahmenpolitik weist dabei insbesondere das Armutsaktionsprogramm eine hohe Kohärenz mit den DAC-Leitlinien auf.

2 Zentrale Elemente und Ansätze der DAC-Leitlinien zur Armutsbekämpfung

2.1 Aufbau

?? Dem 110 Seiten starken Dokument ist zunächst eine inhaltliche Zusammenfassung vorangestellt (S. 7-19), die in acht Abschnitten die wesentlichen Konzepte und Ansätze sowie Maßnahmen zur Verbesserung von institutionellen Rahmenbedingungen für eine effektive Armutsbekämpfung präsentiert. Sie ist für eine schnelle, aber effiziente Erfassung der Leitideen gut geeignet.

¹ Zur rechtlichen und inhaltlichen Bedeutung der DAC-Leitlinien im Vergleich zu Sektorkonzepten und Erklärungen des EU-Ministerrats, vgl. die Übersicht in Anhang 2 (aus: G. Ashoff, 2000: "Der Entwicklungshilfenausschuss der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: Ein Verhältnis auf dem Prüfstand", Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Hg.), Bonn: S. 151 ff.).

?? Eine allgemeine Einleitung (S. 20-24) nimmt die Einbettung der Thematik vor (S. 20f.): Trotz signifikanter ökonomischer und sozialer Verbesserungen (z.B. Anwachsen des durchschnittlichen Einkommens, Anstieg der gesundheitlichen Versorgung und Alphabetisierung), die in den vergangenen 30 Jahren festzustellen sind, hat sich die extreme Armut in den meisten Entwicklungs- und Transformationsländern enorm ausgeweitet (1,2 Billionen extrem Arme in Entwicklungsländern).

Stabiles und breites Wachstum sowie der verallgemeinerte Zugang zu sozialen Grunddiensten sind Schlüsselfaktoren bei der Reduzierung von Armut.

Soziale Ungleichheit – dabei wird die Geschlechterungleichheit betont – ist ein zentrales Wachstumshindernis. Statistiken zeigen, dass Fortschritte bei der Armutsbekämpfung durch armenorientiertes Wachstum schneller erreicht werden, wenn soziale Ungleichheiten abnehmen.

2.2 Zielvorstellung und Vorschläge zur Nutzung der Leitlinien (S. 22f.)

?? Die Leitlinien sollen bilateralen Entwicklungsinstitutionen helfen, die komplexe Aufgabe der Armutsbekämpfung zu operationalisieren, um ihre Partnerländer bei der Bekämpfung von Armut unterstützen zu können. Sie signalisieren eine konsensuale Verpflichtung unter den DAC-Mitgliedern, *gemeinsame* Lösungsanstrengungen zur Armutsbekämpfung und damit zur Sicherung universeller Menschenrechte, den so genannten "Rechtsansatz", umzusetzen.

?? Die Leitlinien bringen die Ansicht der DAC-Mitgliedsländer zum Ausdruck, dass eine nachhaltige Minderung oder Beseitigung von Armut nur durch die Integration ökonomischer, sozialer und ökologischer Fragen in umfassende Entwicklungsansätze gesichert werden kann.

Mit den Leitlinien handelt es sich um die ersten DAC-Dokumente, die konkrete Empfehlungen aussprechen, um die Kohärenz der Entwicklungspolitik mit all den Politikbereichen zu erhöhen, deren Ziel eine langfristige Verbesserung menschlicher Lebensbedingungen ist.²

² Sie enthalten einerseits eine Vielzahl an praktischen Detailinformationen und –beispielen, sind andererseits bewusst allgemein gehalten, um Raum für länder- und sektorspezifische und partnerorientierte Anwendungen zu lassen.

Trotz des Anspruches, eine umfassende Hilfe zur Operationalisierung von Armutsbekämpfung in den bilateralen Entwicklungsagenturen der OECD-Mitgliedsländer zu sein, sind die DAC-Leitlinien nicht als das letzte Wort zum Thema zu verstehen. Als ihr methodisch herausragendes Charakteristikum kann die **Vermeidung von 'one-size-fits-it-all'-Ansätzen** angesehen werden. Statt dessen werden unterschiedliche Erfahrungen und Lernprozesse gebündelt.

3 Zusammenfassung der Inhalte

3.1 Konzepte und Ansätze (S. 25-41)

Eine konzeptionelle Entwicklung und Erweiterung zeigt sich insbesondere im Armutsverständnis bzw. der Armutsdefinition, das allen folgenden Kapiteln zugrunde liegt und die politische und soziale Dimension von Armut voll erfasst:

- ?? Es liegt ein **breiter Armutsbegriff** zugrunde, der nicht nur auf Einkommensarmut basiert;
- ?? Armut wird entlang sozialer, nicht allein ökonomischer Kategorien definiert.
- ?? Zentrale Voraussetzung für die Entwicklung von Lösungsansätzen – und zugleich Teil der Definition und Erfassung von Armut – ist die Berücksichtigung sozialer und sozio-ökonomischer Unterschiede. Die Differenzierung der Armen, die Frage: "*Who are the poor*", muss allen Handlungsüberlegungen vorangestellt und auf den unterschiedlichen Ebenen gesellschaftlicher Organisation beantwortet werden (Haushalt, Gemeinde, Distrikt, Region).
- ?? Wichtig ist die Erstellung von **Armutprofilen**. Indikatoren, wie die des *Human Development Index* (HDI), gelten dabei als zentrale Instrumente. Ebenso sollten geschlechtsspezifisch disaggregierte Datensammlungen erstellt und berücksichtigt werden, denn Armut ist kein geschlechtsneutrales Phänomen.
- ?? Erfassung, Definition und *Monitoring* von Armut sollten zum einen durch qualitatives und quantitatives Material geschehen; zum anderen sollten sie in breite Gesellschaftsanalysen und multidimensionale Deprivationssysteme eingebettet sein.

Die Leitlinien nennen **fünf Schlüsseldimensionen** der Armutsdefinition, die in jedem Konzept berücksichtigt und in einen kausalen Zusammenhang gestellt werden sollten.

Wo diese Schlüsseldimensionen bei der Definition von Armut Defizite an Befähigungen (*capabilities*) benennen, markieren sie in der Handlungsorientierung zugleich die Schlüsselbereiche, in denen Ansätze zur Überwindung von Armut durch Befähigungen liegen:

?? **Ökonomische Befähigungen:** Einkommen, Konsum, Produktion; Zugang zu Ressourcen.

?? **Menschliche :** Grundbedürfnisse, wie Bildung, Gesundheit, Ernährung.

?? **Politische :** Freiheit, *Empowerment*, Menschenrechte, Mitbestimmung und Teilhabe.

?? **Sozio-kulturelle :** Status, Menschenwürde, kulturelle Freiheit.

?? **Sichernde/schützende:** Risikominderung, Verletzlichkeit der Armen.

Den Problemfeldern "Gender" und "Umwelt" wird dabei eine hohe, die einzelnen Schlüsseldimensionen verbindende Bedeutung für die Armutsbekämpfung zugesprochen. Armutsbekämpfung, die Gleichheit der Geschlechter und ökologische Nachhaltigkeit werden als sich gegenseitig bedingende und beeinflussende Facetten von Entwicklung verstanden:

"Poverty, gender and environmental concerns are mutually reinforcing, complementary and crosscutting facets of sustainable development" (S. 14).

Dabei werden die Strategie des Mainstreaming von Genderfragen und die Förderung der Gleichberechtigung von Frauen als eigenständige internationale Entwicklungsziele herausgestellt (S. 37).

Die erforderlichen politischen Handlungen sollten umfassend und in sechs Bereichen wirksam sein (S. 32ff.):

1. Armenorientiertes, breites Wachstum; 2. *Empowerment*, Rechte und armenorientierte Regierungsführung (*governance*); 3. Verbesserung der sozialen Grunddienste; 4. *Gender Mainstreaming* und Gleichheit der Geschlechter; 5. Förderung dauerhafter Lebensumstände (*sustainable livelihoods*) sowie 6. menschliche Sicherheit durch Reduktion von Verletzlichkeit und soziales Risikomanagement.

Die Förderung von sozial-politischen Prozessen und Befähigungen, die zum Machtgewinn und zur Erweiterung von gesellschaftlicher Entscheidungsmacht von sozial benachteiligten Gruppen führen, das *Empowerment*, wird in den OECD/DAC Leitlinien als zentraler Ansatz zur Überwindung von Armut heraus gestellt. Damit rückt ein Rechtsansatz in den Vordergrund, der Armut nicht allein als Einkommensarmut begreift und Ungleichheit nicht allein als

ökonomische Ungleichheit fasst, sondern die Teilhabe an politischen Zugangs- und Mitbestimmungsrechten von Armen stärken will, um soziale Strukturveränderungen zu erzielen. Die Notwendigkeit zur Verbesserung der wirtschaftlichen Möglichkeiten (*opportunities*) gilt es dabei nicht zu vernachlässigen.

Deshalb steht ökonomisch der Ansatz des armenorientierten Wachstums (*pro-poor growth*) im Vordergrund. Neben Maßnahmen zur Unterstützung einer makroökonomischen Stabilität mit breitem Beschäftigungswachstum, sind Maßnahmen zur Befähigung der Armen zur nachhaltigen Sicherung ihrer Lebensumstände von Bedeutung. Sicherung des Zugangs zu sozialen Grunddiensten sowie zu Land und (Klein-)Krediten sind ebenfalls elementare Bestandteile eines Breitenwachstums, der auch ländliche Entwicklung einschließt.

3.2 Partnerschaften für Armutsreduzierung bilden (S. 42-57)

Im zweiten Kapitel werden Prinzipien und Kriterien erläutert, die einer verbesserten Kooperation von Gebern und Partnerländern (*partnership*) für eine effektivere Armutsbekämpfung zugrunde liegen sollten. In den DAC-Leitlinien und von diesen ausgehend, auch zunehmend in Politikpapieren bi- und multilateraler Geber, kommt den Kriterien der Eigenverantwortung und Partizipation (*ownership*) ein besonderer Stellenwert zu:

- ?? Nationale und lokale "Ownership" der entwicklungspolitischen Armutsstrategien ist elementar und kann nur erreicht werden, wenn die auf lokaler und nationaler Ebene Beteiligten auf armenorientierte Programme sowie ökonomische und politische Reformen hin verpflichtet werden.
- ?? Die Berücksichtigung von Partizipation, *Empowerment* und Gender sind wichtige Kriterien einer lokalen *Ownership* in armenorientierter Entwicklungszusammenarbeit.
- ?? Um Langzeit-Verpflichtungen und eine erhöhte Koordinierung zu erzielen und eine "Stop-and-go-Politik" zu vermeiden, sollte in Mechanismen zur Vereinfachung administrativer und finanzieller Anforderungen investiert werden (vgl. "*good practices*", S. 44).³

Es folgen Empfehlungen des DAC zur Verankerung einer armutsorientierten Kooperation und Partnerschaft, insbesondere in Ländern mit Problemen einer guten Regierungsführung oder in Konfliktsituationen:

³ In einem weiteren Abschnitt werden Kriterien zur Erfassung a) der Partnerländer, b) der Geberländer und ihrer Verpflichtung zu einer Armutsbekämpfungspolitik aufgelistet (s. S. 45 und S. 46).

- ?? Förderung eines langfristigen, armenorientierten Politikdialogs mit unterschiedlichen Akteur/inn/en, der auch die lokale Ebene einschließt (S. 51).
- ?? Partnerbeiträge optimieren: solide nationale Strategien und lokales Engagement unterstützen und einbeziehen.
- ?? In Ländern mit breitem Handlungsspielraum für Armutsbekämpfung (politischer Wille, Anzahl der Armen): stärkere Konzentration auf strategische Hilfsansätze.
- ?? In Ländern, die von kriegerischen Konflikten oder Naturkatastrophen gekennzeichnet sind, ebenso wie in Ländern mit schwachen Regierungen, die keinen Verpflichtungswillen zur Armutsbekämpfung zeigen, können Kooperationspartner auch außerhalb der Regierung gesucht werden, z.B. auf der Ebene lokaler Politik, im privaten Sektor oder bei Nichtregierungsorganisationen (S. 49).

3.3 Rahmen und Instrumente für Länderprogramme (S. 58-74)

Das Kapitel geht auf traditionelle und neuere EZ-Verfahren ein, erläutert deren Stellenwert für die Armutsbekämpfung und plädiert für mehr Programmorientierung. Insbesondere Länderprogramme, die auf den Strukturen der Partnerländer aufbauen, spielen eine zentrale Rolle in der Armutsbekämpfung. Sie setzen Prioritäten, halten Absichten fest und dienen ihrer Überprüfung sowie dem *Monitoring*.

- ?? Umfassende nationale Strategien wie die zur Nachhaltigen Entwicklung (NSSD), das *Comprehensive Development Framework* (CDF) der Weltbank sowie die Armutsbekämpfungsstrategien (*Poverty Reduction Strategy Programme*, PRSP) enthalten wichtige Elemente zur Armutsbekämpfung. Dennoch ist die internationale Gemeinschaft aufgefordert, den Stellenwert der jeweiligen Programme zu klären.
- ?? Die ländereigenen PRSP sollten zum Ausgangspunkt von je national verankerten Armutsbekämpfungsprogrammen gemacht werden. Den Prinzipien von PRSP (*Ownership* durch Partizipation der Zivilgesellschaft, Ergebnisorientierung) gilt eine besondere Unterstützung. Unterschiede in Form und Schwerpunktsetzung durch die jeweiligen Länder sollten berücksichtigt werden.
- ?? Überprüfung von Staatshaushalten und Ausgaben (*public expenditure tracking/reviews*).

Welche Politikbereiche eignen sich für eine armutsorientierte Zusammenarbeit und Unterstützung durch die bilateralen Geber (S. 61f.)?

- ?? Unterstützung von guter Regierungsführung (*good governance*) und Zivilgesellschaft;
- ?? Reform des öffentlichen Dienstes, Steuerverwaltungsreformen, Dezentralisierung, Landrechtsreform, sowie Unterstützung zur Entwicklung des privaten Sektors.

Die Instrumente finanzieller und technischer Zusammenarbeit, wie nationale, regionale oder sektorale Programme, entfalten ihre größte Wirksamkeit in den Partnerländern, wenn sie auf jeder Ebene mit Politikdialogen verbunden werden (S. 63ff.). Wenn auch abhängig vom jeweiligen länderspezifischen Kontext, ist die Wirksamkeit vom Instrument **Programmhilfe** bei günstigen Rahmenbedingungen am größten.

Mit dem neueren Schwerpunkt auf Armutsbekämpfung bei Länderstrategien rücken **Sektor Programme** (*Sector-Wide-Approaches*) stärker ins Zentrum der Unterstützungsmaßnahmen bilateraler EZ. Zu ihrer Weiterentwicklung wird inhaltlich angeraten, soziale Ungleichheiten stärker zu berücksichtigen; außerdem sollten die Vorhaben mit Vertretern aus Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft breiter koordiniert werden. Auch in diesem Zusammenhang wird auf die Optimierung der Kooperation durch Stärkung der nationalen *Ownership* hingewiesen. Für Projekte auf lokaler Ebene sollen nunmehr - im Gegensatz zu *Top-Down*-Projekten - verstärkt Projekte mit *Empowerment*-Ansatz gefördert werden.

3.4 Politikkohärenz für Armutsreduzierung (S. 74-93)

Im Mittelpunkt des Abschnittes steht die zentrale Forderung nach einer verbesserten Kohärenz der Gesamtpolitik der Geberländer, ausgerichtet auf die Reduzierung der Armut in der Entwicklungspolitik. Anhand guter Erfahrungen der OECD-Mitgliedsstaaten (Beispiel BMZ, S. 78) in den Politikbereichen Handel, Landwirtschaft, Finanzen u.a., werden Stellenwert, Wirksamkeit und Ansatzpunkte einer umfassenden **armutsorientierten Kohärenz der Politik** vorgestellt.

Politik der Kohärenz heißt Kohärenz der Politiken bzw. der verschiedenen Politikbereiche, mit dem Ziel, eine Übereinstimmung der Maßnahmen zu erreichen, die Armut in den Partnerländern reduzieren.

Die DAC-Leitlinien unterscheiden drei Dimensionen der Operationalisierung (S. 74f.):

?? Politik der Koordination (*policy co-ordination*):

zielt darauf ab, die verschiedenen institutionellen und Verwaltungssysteme, die Politik formulieren, zu einer (politischen wie administrativen) Zusammenarbeit zu bewegen. Dies ist insbesondere wichtig, um konfliktive Interessensgruppen zu einer Politik der Armutsbekämpfung zu verpflichten.

?? Politik der Konsistenz (*policy consistency*):

soll sicherstellen, dass einzelne politische Maßnahmen nicht in sich widersprüchlich sind und das gegebene, übergeordnete Ziel, hier: Armutsbekämpfung, kontrahieren.

?? Politik der Kohärenz (*policy coherence*):

beinhaltet eine systematische Förderung sich gegenseitig verstärkender politischer Maßnahmen zwischen verschiedenen Ministerien und staatlichen Institutionen, um das gemeinsam definierte, übergeordnete Ziel zu erreichen.

Kohärenz ist insbesondere im Kontext der Globalisierung, mit Markttransformationen, der Entwicklung von Informationstechnologien von Bedeutung, da diese Prozesse zum einen besondere Ausgrenzung der armen Länder und der Armen, zum anderen aber auch potenzielle Chancen für diese beinhalten. Die umfassenden negativen Auswirkungen der Globalisierung gilt es in allen Politikbereichen übereinstimmend zu berücksichtigen und zu verhindern, ebenso wie das im Prozess steckende Potenzial durch Kohärenz für die Entwicklungsländer zu nutzen und zu fördern ist.

Die Förderung und Verstärkung des Ansatzes kohärenter Politik erfordert bestimmte Initiativen in zentralen Politikbereichen. Sie ist auch ein erklärtes Ziel deutscher Politik. Im folgenden zwei Ansatzpunkte (S. 77, 80ff.):

?? Die Regierungen der OECD-Mitgliedsstaaten sollten sich für eine Partizipation der Entwicklungsländer in internationalen Foren, insbesondere der WTO einsetzen.

?? Gender Analysen sind zentral für Kohärenz in Konzeption und Wirkungsmessung von politischen Maßnahmen; denn geschlechtsspezifische Benachteiligungen im Bereich ökonomischer Möglichkeiten, die zu einem hohen Anteil an Verarmung unter Frauen führen, sind oft durch inkohärente Politiken hervorgerufen.

3.4.1 Politikbereiche

?? Internationaler Handel und Direktinvestitionen: z.B. Finanzsektorreformen (Beteiligung der Entwicklungsländer an den Diskussionsforen internationaler Finanzarchitektur, z.B.

der WTO) und die Sicherung einer tragfähigen und dauerhaften Entschuldung für hochverschuldete Länder (HIPC);

- ?? Ernährung und Landwirtschaft: z.B. Handelspolitik (OECD-Agrarpolitik in Hinblick auf Ernährungssicherung der importabhängigen Länder);
- ?? Natürliche Ressourcen und ökologische Nachhaltigkeit: z.B. globale Umweltverschmutzung (Berücksichtigung der stärkeren Betroffenheit armer Länder durch Klimaveränderung und Erwärmung). Handel, Investitionen und Technologietransfer können sowohl zur Verringerung des Ressourcenverbrauchs führen, als auch zum Export von umweltzerstörender Produktion und Produktionsmittel (*Monitoring*);
- ?? Soziale Aspekte: z.B. internationale Arbeitsrechte (Bekämpfung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit); öffentliche Gesundheit und HIV/AIDS erfordern mehr Forschungsmittel durch OECD;
- ?? *Governance* und Konflikte: Förderung von partizipativen, transparenten Demokratien in den Partnerländern und Durchsetzung der Menschenrechte; Konfliktprävention und – lösung (Sicherung des Zugangs zu Wasser, Land und Bildung).⁴

3.5 Institutionelle Veränderungen und Entwicklung für ein *Mainstreaming* von Armutsbekämpfung, Partnerschaften und Politikkohärenz (S. 94-109)

Das letzte Kapitel der Leitlinien plädiert für die Integration einer armutsorientierten Perspektive in alle Bereiche und Institutionen der Geberländer und die Berücksichtigung des Zieles der Armutsbekämpfung in Planung, Entscheidung, Umsetzung und Evaluierung. Es empfiehlt, notwendige Reformen in den Administrationen von Ministerien und Institutionen der Entwicklungspolitik der DAC-Mitglieder durchzuführen, um Armutsbekämpfung als übergeordnete Aufgabe zu verankern.

In Anlehnung an die neueren Erfahrungen der DAC-Mitgliedsländer Dänemark, Kanada und Deutschland, werden – ohne Blaupausen-Anspruch - institutionelle Reformen und organisatorische Entwicklungen für das Durchführungs- und Monitoring-System empfohlen (S. 96ff.). In einem mehrjährigen Programm könnten u.a. folgende Schritte umgesetzt werden:

- ?? Jahre 1, 2: Trennen von Entwicklungshilfe und auswärtiger Politik; Verringerung der Partnerländer;
- ?? Jahre 2, 3: Dezentralisierung von Länderprogrammen und technischer Zusammenarbeit; Erneuerung des Planungs- und Monitoringssystems;

⁴ Es folgt eine tabellarisch Auflistung, einer "Kohärenz-Checkliste zur Armutsreduzierung" (S. 88-93).

- ?? Jahre 3, 4, 5: "Von der Projektförderung zum Sektoransatz"; Erneuerung der Informations- und Kommunikationsstruktur;
- ?? Jahre 4, 5, 6: "*Mainstreaming* von Armutsbekämpfung"; "*Action Learning* Programme"; Entwicklung von Bildungs- und Trainingsprogrammen (für Mitarbeiter/innen).

Weitere zentrale Elemente im Prozess der Organisationsentwicklung und für die Verankerung von Armutsbekämpfung sind folgende:

- ?? Die Entwicklung einer neuen Institutionskultur und eindeutigen Vision, die eine inhaltliche Verpflichtung gegenüber dem Ziel der Armutsbekämpfung ausdrücken.
- ?? Leitende Führungs- und Verwaltungskräfte nehmen mit ihrer nach außen sichtbaren Verpflichtung eine wichtige Rolle – auch der Vermittlung - im Prozess der veränderten Institutionenkultur ein.
- ?? Das Ziel der Armutsbekämpfung sollte in allen Länder- und Sektorprogrammen verankert werden; *Terms of Reference* sollten eine deutliche Verbindung zu den Zielen der Armutsbekämpfung herstellen.
- ?? Von zentraler Bedeutung sind umfangreiche Angebote der Fortbildung und des Trainings v.a. für neue, so genannte "*soft skills*": Fähigkeiten für Koordination und "*relationship-building*", wie aktives Zuhören, Konsensfindung und Verhandlung.
- ?? Ein nationaler und auch internationaler Austausch zwischen Entwicklungsagenturen zu den Fortbildungen und Trainingsprogrammen wird empfohlen.

4 Schlussbetrachtung

Die OECD-DAC-Leitlinien zur Armutsreduzierung stellen einen zentralen, richtungsweisenden Beitrag zur Verbesserung bilateraler Geberpolitik für die Verankerung von umfassender Armutsbekämpfungspolitik dar. Sie spiegeln eine konzeptionelle Weiterentwicklung internationaler, entwicklungsorientierter Institutionenpolitik, die nunmehr Ernst zu nehmende Schritte hin zu einer "Entwicklungspolitik aus einem Guss" macht.

Innovativ und zukunftsweisend ist dabei zum das Verständnis von Armut, die entlang sozialer, nicht nur ökonomischer Kategorien definiert wird. Der zugrundeliegende Armutsbegriff ist mehrdimensional und basiert nicht allein auf ökonomischer Ungleichheit.

Zum anderen gelingt es, eine Integration bzw. integrative Verknüpfung verschiedener Querschnittsthemen der Entwicklungspolitik in den Ansatz internationaler Armutsbekämpfungspolitik herzustellen: Partizipation, soziale Ungleichheit und die Notwendigkeit einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung sind nicht allein stereotype Referenzpunkte, sondern in jedem Kapitel bzw. Aktionsfeld verankert. Dabei stellt insbesondere die nicht-additive, sondern strukturelle Verankerung von Geschlechterfragen bzw. das Herausstellen der Ungleichheit der Geschlechter (im Gegensatz zu einer Konzeptionierung von Frauen als "verletzliche Gruppe") eine paradigmatische Verbesserung armutsorientierter Ansätze dar.

Auch die für die Umsetzung der Zielvorstellungen vorgeschlagenen Instrumente, sprechen für eine zukunftsorientierte, ganzheitliche Politik:

- ?? Schlüsselrolle des Politikdialogs;
- ?? Entwicklung **armutsorientierter Länderstrategien** und Programme unter Berücksichtigung sozialer Ungleichheit, auch der Geschlechter sowie einem besonderen Fokus auf die Ärmsten in Projekt- und Programmförderung;
- ?? verstärkte Förderung von partizipativen Ansätzen sowie der Partnerschaft und Partizipation von Empfängerländern (*demand driven partner priorities*);
- ?? Weiterentwicklung von Ansätzen wie *Sector Wide Approaches* (SWAs) und eine breitere Koordinierung der Vorhaben mit Vertretern aus Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft;
- ?? explizite Hinwendung zu einem *Empowerment*-Ansatz in der Projektförderung und die Abkehr von einem *Top-Down*-Ansatz;
- ?? Management und Organisationsstrukturen spiegeln die Zielvorgabe "Armutsbekämpfung". *Capacity Building* und Training der Beteiligten werden verstärkt. Monitoring und *Up-Ward-Reporting* zur Verankerung armutsreduzierender Ansätze sind Teil institutioneller Veränderungen.

Anhang 1

Zusammenfassende Übersetzung der den Leitlinien unterliegenden Prinzipien; Pressemitteilung des Vorsitzenden des DAC High Level Meetings, Jean-Claude Faure, anlässlich der Verabschiedung der DAC-Leitlinien zur Armutsbekämpfung, am 26.4. 2001 in Paris (vgl. <http://www.oecd.org/media/release/nw01-40a.htm>):

1. Armut umfasst verschiedene Dimensionen von Deprivation und hängt direkt mit den Fähigkeiten und Rechten der Betroffenen zusammen. Um ökologische Nachhaltigkeit zu gewährleisten, muss Armut reduziert werden. Eine Verringerung der Ungleichheit der Geschlechter ist zentral für alle Armutsdimensionen.
2. Effektive Armutsreduzierung verlangt eine höhere Kohärenz in den Politiken der Regierungen. Schlüsselbereiche einer Politik mit starkem armutsreduzierendem Potenzial sind Schuldenerlasse, Handel, Landwirtschaft, Migration, Umwelt, Sicherheit und Waffenhandel.
3. Erforderlich sind schnelles, aber nachhaltiges armutsorientiertes Wachstum (*pro-poor-growth*) durch gute Regierungsführung (*good governance*), wettbewerbsfähige Märkte und einen dynamischen privaten Sektor. Chancengleichheit und Partizipation, gleicher Zugang zu Land, Krediten und produktiven Ressourcen sind notwendig, um den Nutzen armer Frauen und Männer am Wachstum zu gewährleisten.
4. Armutsbekämpfung erfordert den politischen Willen aller Partner und die Stärkung demokratischer Prozesse. Strategische Partnerschaften mit reformorientierten Kräften zwischen Regierung und Zivilgesellschaft sind von zentraler Bedeutung für notwendige soziale und politische Prozesse und umfassende Politikdialoge.
5. Ressourcen der Entwicklungszusammenarbeit müssen effektiv genutzt werden und sollen zukünftig vorrangig denjenigen Regierungen armer Länder zu Gute kommen, die sich der Armutsbekämpfung verpflichtet haben. Gleichzeitig ist es wichtig, die Armen in Länder mit schwerwiegenden Problemen einer demokratischen Regierungsführung zu unterstützen.
6. Verbesserte Koordinierung und erhöhte Unterstützung von Programmen, die die Umsetzung selbstbestimmter, partizipativer und ergebnisorientierter Länder- und Sektorstrategien zur Armutsbekämpfung fördern (*ownership*).
7. Zur Wirkungsverbesserung von Hilfeleistungen der DAC-Mitglieder sollen unter Aufrechterhaltung der Qualitätsstandards von Verantwortlichkeit und Transparenz zukünftig

die Anstrengungen erhöht werden, administrative Anforderungen an die Partner zu vereinfachen und geplante Maßnahmen mit denen Ansätzen der Partner zu harmonisieren.

8. Entwicklung spezifischer Kriterien zur verbesserten Erfassung der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit. Die Erfüllung der Verpflichtung zur Armutsreduzierung sollte in den Partnerländern langfristig erfasst werden können.
9. Verpflichtung der DAC-Mitglieder zur breiten Verankerung von Armutsbekämpfung als Entwicklungsziel in den Entwicklungsinstitutionen. Politikkohärenz und Stärkung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit erfordern die Stärkung neuer, innovativer Ansätze und Praktiken in den Institutionen.

Anhang 2:**Übersicht: Rechtliche und inhaltliche Bedeutung der Sektorkonzepte des BMZ, der Entschließungen, Schlußfolgerungen und Erklärungen des EU-Ministerrates und der DAC-Leitlinien****I Sektorkonzepte des BMZ***1 Rechtliche Bedeutung*

Sie stellen nach Auskunft des BMZ-Justitiariats sog. *soft law* dar, d.h. es handelt sich um Papiere mit primär politischer Bedeutung (im Unterschied zu Regelungen mit verwaltungsinterner Bindungswirkung), die den vom BMZ geäußerten Willen zu einem bestimmten Verhalten in den betroffenen Bereichen manifestieren. In dem Sinne haben sie eine rechtliche und inhaltliche Bindungswirkung gegenüber den Arbeitseinheiten des BMZ und den Durchführungsorganisationen und dienen der nichtstaatlichen EZ als Orientierungshilfe.

2 Inhaltliche Bedeutung

Nach Auskunft des BMZ haben die Sektorkonzepte des BMZ insbesondere die Aufgabe, BMZ und Durchführungsorganisationen eine entwicklungspolitische Vorgabe in einem bestimmten Sachbereich für die Länderprogrammierung und die Projektarbeit zu geben. Sie stellen die in dem betreffenden Bereich zu verfolgende Politik dar, d.h. operationalisieren dort die übergeordneten Ziele der deutschen Entwicklungspolitik und stellen sie in Beziehung zu korrespondierenden anderen Politikbereichen (Kohärenz). Sie werden unter Zuarbeit der Durchführungsorganisationen, wenn möglich auch der nichtstaatlichen, erarbeitet.

II Entschließungen, Schlußfolgerungen und Erklärungen des EU-Ministerrates*1 Rechtliche Bedeutung*

Seit dem Maastricht-Vertrag richten sie sich in der Regel an die EU-Kommission und die EU-Mitgliedstaaten. Anders als Verordnungen und Richtlinien der EU haben sie keine juristische Bindungswirkung, wohl aber eine politische, die sich aus dem in Art. 130x (neu 180) des Maastricht-Vertrages enthaltenen Koordinierungsgebot ergibt. Gegenüber den DAC-Leitlinien haben sie ein größeres politisches Gewicht, weil die EU als supranationale Organisation die EU-Mitgliedstaaten politisch und juristisch stärker bindet als die OECD und Art. 130x (neu 180) geltendes EU-Recht ist.

2 Inhaltliche Bedeutung

Sie dienen der konzeptionellen Koordinierung der EZ der EU (vertreten durch die EU-Kommission) und der EU-Mitgliedstaaten. In den meisten Fällen entsprechen sie eher grundsätzlichen *Policy Statements* und sind weniger differenziert als die BMZ-Konzepte und DAC-Leitlinien. Sie beruhen in der Regel auf ausführlichen Mitteilungen der EU-Kommission an den Ministerrat, die ihrerseits keine Konsensdokumente der EU-Mitgliedstaaten darstellen, in die aber Erkenntnisse und Erfahrungen der EU-Mitglieder einfließen können (vermittelt über Expertengruppen der EU-Mitgliedstaaten und der EU-Kommission zu einer Reihe entwicklungspolitischer Themen). Anders als im DAC gibt es bislang kein Monitoringverfahren, nach dem die Umsetzung durch die EU-Mitgliedstaaten überprüft wird.

III DAC-Leitlinien*1 Rechtliche Bedeutung*

Sie haben den Charakter von Empfehlungen (Recommendations nach Art. 5 des OECD-Vertrages) und sind damit nach Art. 18 der Geschäftsordnung der OECD rechtlich nicht bindend. Sie haben aber, da sie einen Konsens repräsentieren und dem gemeinsamen Ziel der qualitativen Verbesserung der EZ durch konzeptionelle Koordinierung der DAC-Mitglieder dienen, eine politische Bindungswirkung, die dadurch unterstrichen wird, daß die Umsetzung nach dafür vorgesehenen Verfahren überprüft wird und dabei die gegenseitige Einflußnahme (peer pressure) der DAC-Mitglieder eine Rolle spielt.

2 Inhaltliche Bedeutung

Sie dienen der konzeptionellen Koordinierung der DAC-Mitglieder und stellen in der Regel differenzierte Konzepte dar, die von den DAC-Mitgliedern mit Unterstützung des DAC-Sekretariates meist in besonderen Arbeitsgruppen erarbeitet wurden. Eine Reihe von DAC-Leitlinien sind mit erheblicher deutscher Beteiligung (BMZ, GTZ, KfW, teilweise auch andere Durchführungsorganisationen) entstanden.

Quelle: Ashoff, G., 2000: "Der Entwicklungshilfesausschuss der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: Ein Verhältnis auf dem Prüfstand", Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Hg.), Bd. 118, Bonn: S. 152