



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

EVALUIERUNGSBERICHTE

Empowerment: Programme der kirchlichen Zentralstellen zur Beteiligung der Armen

Synthesebericht der Serienevaluierung



**Empowerment: Programme der kirchlichen
Zentralstellen zur Beteiligung der Armen**

Synthesebericht der Serienevaluierung

Oliver Karkoschka

Der folgende Bericht wurde vom Referat „Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit; Außenrevision“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in Auftrag gegeben. Die in dieser Studie vertretenen Auffassungen sind die Meinung des unabhängigen externen Gutachters und entsprechen nicht notwendigerweise den Auffassungen des BMZ.

Dieser Bericht sollte wie folgt zitiert werden: Karkoschka, O. (2009): Empowerment: Programme der kirchlichen Zentralstellen zur Beteiligung der Armen. Synthesebericht der Serienevaluierung. *Unveröffentlichter Evaluierungsbericht*. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
Dahlmannstraße 4
53113 Bonn
www.bmz.de
eval@bmz.bund.de

September 2009

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis.....	vii
Executive Summary (english).....	ix
0 Zusammenfassung.....	xv
1 Hintergrund, Gegenstand und Zielsetzung der Evaluierung.....	1
2 Grundverständnis von Empowerment.....	2
3 Evaluierungsgegenstände der Einzelevaluierungen	5
4 Zusammenfassung der Ergebnisse der Einzelevaluierungen entsprechend der Leitfragen der Serienevaluierung	8
4.1 Leitfrage 1: „Rahmenbedingungen“.....	8
4.2 Leitfrage 2: „Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten und Ressourcen- allokation“.....	12
4.2.1 Engagement und Mitwirkung der Armen als Bürgerinnen und Bürger	13
4.2.2 Auslösen politischer Veränderungsprozesse.....	15
4.2.3 Reallokation von Ressourcen	16
4.2.4 Veränderungen auf gesellschaftlicher Ebene	19
4.3 Leitfrage 3: „Rolle von Netzwerken und Kooperation“.....	22
4.3.1 Netzwerke und Kooperation zwischen nicht-staatlichen Akteuren	22
4.3.2 Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren.....	24
4.4 Leitfrage 4: „Anlässe zur Bildung der Interessenvertretungen“	25
4.5 Leitfrage 5: „Reaktionen von Entscheidungsträgern“	27
4.6 Leitfrage 6: „Zusammenspiel der Organisationen zur Interessenvertretung“	29
5 Zusammenfassung der Ergebnisse der Einzelevaluierungen gemäß Terms of Reference (in Anlehnung an DAC-Evaluierungskriterien)	32
5.1 Relevanz.....	32
5.2 Effektivität	33
5.3 Entwicklungspolitische Wirkungen.....	33

5.4	Nachhaltigkeit	34
6	Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	35
6.1	Allgemeine Schlussfolgerungen und Empfehlungen	35
6.2	Spezifische Schlussfolgerungen und Empfehlungen bezüglich der Partnerorganisationen der Zentralstellen	37
6.3	Vorbereitung und Planung von Empowerment-Projekten	40
6.4	Wesentliche Elemente von Empowerment-Strategien	42
6.5	Spezifische Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Zentralstellen.....	46
6.6	Spezifische Schlussfolgerungen und Empfehlungen für das BMZ.....	47
	Anlagen	49
1	Die Leitfragen der Serienevaluierung.....	49
2	Terms of Reference der Einzelevaluierungen	50
3	Terms of Reference des Syntheseberichtes	60
4	Kurzinformationen über die evaluierten Projekte	62
5	Lessons Learnt im Überblick.....	65
6	Zentrale Ergebnisse der Evaluierungen aus Sicht der Partnerorganisationen der Zentralstellen	69
7	Schlussfolgerungen bezüglich des Instruments der Serienevaluierung	70
8	Literatur.....	72

Abkürzungsverzeichnis

AR	Agrarian Reform
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CARP	Comprehensive Agrarian Reform Programme
DAC	Development Assistance Committee (OECD)
DAR	Department of Agrarian Reform
EZE	Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe
FT	Fundación TIERRA, Bolivien
HIPC	Highly Indebted Poor Countries
HRP	Human Rights Programme
IEC	Información, Educación, Comunicación
JDPC	Justice, Development and Peace Commission
KZE	Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe
LDC	Local Development Council
LGU	Local Government Unit
LPP	Ley de Participación Popular
LTi	Land Tenure Improvement
MDG	Millennium Development Goals
NEEDS	National Economic Empowerment and Development Strategy
NRO	Nichtregierungsorganisation
NMGL	United Peasants of Central Luzon
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PDI	Project Development Institute
PME	Planung, Monitoring, Evaluierung
PO	People's Organisation
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
READ	Rural Empowerment through Agrarian Asset Development
RM	Radio Maendeleo (DR Kongo)
SADRI	Service d'appui au développement régional intégré (DR Kongo)
SCAT	Special Concerns Action Team
TOR	Terms of Reference
WEP	Gender Equity and Women Empowerment Programme

Executive Summary

Background

Between 2002 and 2008, the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development together with the Protestant and Catholic Central Agencies for development (EZE and KZE) carried out a cluster evaluation. A total of seven of the Central Agencies' projects were evaluated under the aspect of "Ensuring the Participation of the Poor – Strengthening Good Governance":

- Bibosi Development Institute, Bolivia, 2002
- Rural Empowerment through Agrarian Asset Development (READ), Project Development Institute (PDI), Philippines, 2003
- Diocesan Development Programs operated by the Justice, Development and Peace Commission (JDPC) of the Catholic Diocese of Ijebu-Ode, Nigeria, 2004
- Training, information and advocacy work on agrarian reform and rural development undertaken by the NGO "Fundación TIERRA" (FT), Bolivia, 2007
- Rural Development Support Program (ASDP) operated by the organisation "Kaisahan," Philippines, 2007
- Production and broadcasting of educational programmes by Radio Maendeleo (RM), DR Congo, 2008
- Church activities for economic, social, cultural development, democracy and decentralisation in Katanga Province, Service d'appui au développement régional intégré (SADRI), DR Congo, 2008

Among other things, the purpose of the evaluation was to identify ways, if any, in

which efforts to empower the poor and their organisations may help to provide bottom-up support to societal processes for poverty reduction that are taking place at a variety of levels (local, regional, national). The present report provides a synthesis of the evaluation's findings and presents conclusions and recommendations. The target audience of the cluster evaluation is mainly the BMZ and the Central Agencies, which are responsible for decisions about the allocation of support, as well as the partner organisations in charge of programme delivery on the ground.

All individual evaluations examined the projects in question on the basis of six key questions using a participatory approach. However, the level of participation and the number of people participating varied. In all cases, the staff of the organisation in question, intermediaries, target groups and external experts were included in the evaluations, but in different roles. All evaluations used qualitative study methods and a mix of semi-structured and open interviews with the various participants (individual and group interviews).

Key findings and conclusions

Framework conditions

Stable democratic institutions and the rule of law were found to be significant factors determining the success of empowerment projects. However, another relevant factor was the period over which people had already had opportunities for participation and the period over which civil society organisations had gathered experience. The studies found that if there are laws determining the options for public participation in decision-making mechanisms, em-

powerment projects can use these laws as a starting point for their interventions.

However, there is often great discrepancy between formal legal frameworks and their actual application. Clientelism and elites' firmly entrenched local power networks are the main impediments to participation. Local elites' power contrasts with the perceived or real powerlessness of the poor, who have barely any access to information, meaning that they are neither aware of their rights nor of ways in which they could assert these rights unless they receive specific advice and support in that regard. A sense of hopelessness and the lack of prospects of successfully asserting their rights further increase the poor's passiveness.

There were two typical history patterns characterizing most of the partner organisations conducting the projects that were evaluated. Either they were church-based organisations that had evolved on the basis of a certain ethical and religious worldview, or they were independent non-governmental organisations that had been formed in response to specific political situations. In most of the cases that were evaluated, it was mainly the initiative of the advocacy organisations that had led to the establishment of poor people's self-help or grassroots organisations. Some of the organisations had a clear political goal from the start. Typically, their members had personally experienced injustice and were struggling with circumstances that rendered them powerless. Another group of organisations had started out with the primary goal of improving their own members' living conditions. The evaluations showed that organisations with political goals are more stable and thus also more resilient to strategies pursued by large landowners or politicians.

Results

All projects resulted in increased political involvement on the part of the poor and

their organisations, especially at the local level – typically in the drafting of local development plans or in implementing agrarian reform. In Bolivia and in the Philippines, grassroots organisations succeeded in placing their own representatives on elected local government bodies. This resulted in better opportunities for the poor to influence and monitor decision-making and in improved government transparency.

At the national level, the partner organisations tried to influence policymaking by raising specific policy proposals or engaging in advocacy with regard to, in particular, agrarian reform implementation and human rights. As a result, conducive implementation regulations were adopted for agrarian reform in the Philippines, closing loopholes that had frequently been used by landowners and thus contributing to improved implementation of the reform in the interest of the landless. Another organisation took up local instances of injustice, brought them to court and achieved rulings that served as precedents for many other instances of land conversion within the framework of agrarian reform. These achievements, as well as others, were the result of various studies and the organisations' presence at information meetings.

In almost all cases, the organisations providing the support succeeded, through their empowerment interventions, in giving the poor and their organisations greater influence in their capacity as citizens. The material improvements achieved ranged from financial support for women's groups to infrastructure development, agricultural support, education work all the way to the establishment of an office where the local government provided legal advice. In the Philippines, not only did the organisations conducting the projects succeed in achieving the transfer of almost 5,000 hectares of land to the landless,

they also managed to ensure that the new implementation principles adopted at the national level actually translated into concrete action as agrarian reform was implemented at the local level. By contrast, in Congo for instance it has not yet been possible to achieve such results, due to the general environment, which continues to be very unfavourable.

Only in a few instances were administrative and political institutions found to have begun changing their attitudes, most notably in the Philippines. There, civil society organisations find that in response to their work and, not least, to the pressure they are putting on government bodies, they are confronted with resistance, in other words, they are being ignored, obstructed and manipulated. There are even instances in which certain parties, especially large landowners, use physical and emotional violence, for example by destroying the crops of inconvenient activists or by subjecting their family members to difficulties, harassment and threats.

The strategies through which the partner and grassroots organisations studied in the evaluation responded to such resistance from decision-makers and elites are part of overall empowerment strategies: dialogue and negotiations as well as peaceful conflict management. The organisations try to assert their rights or turn to the media or the police. Several organisations reported that they worked with perseverance for several years to pursue their interests and enforce their rights.

The reach of the projects varied a great deal. In one case in Bolivia, stakeholders succeeded in replicating local empowerment processes at the regional and national levels. In the Philippines, the activities related to agrarian reform had an impact beyond the projects' actual areas of intervention. This was less so the case for activities related to participation in local development plans. In the latter area, im-

pacts were largely restricted to the communities involved, just like in the Bolivia projects.

One major result achieved by the projects was the emergence of a new social and political actor, that is, the organised poor. Their confidence was boosted, and they developed a new concept of their own role, in which they were active players in decision-making processes, rather than the victims of other people's decisions. This is particularly important for women – not only because for them this change was all the bigger, but also because improvements in their social perception entail an enhanced social status. These results were mainly achieved by actions on the part of the poor themselves and their grassroots organisations. The Central Agencies' partners helped the poor to better organise and build networks, which enabled them to make their voice heard vis-à-vis government units and within society.

Sustainability

In many instances, however, the sustainability of these achievements is still in jeopardy. For instance, full participation of the poor in development planning cannot be said to have been achieved if there are no effective monitoring mechanisms (which is often the case) or if grassroots organisations lack the capacity to play a monitoring role. Moreover, their interests often tend to focus on specific support projects and material benefits and less on institutionalising and securing participatory mechanisms. Where a certain level of participation has been achieved, it can be called into question again if the political environment at the national or local level changes.

In the context of agrarian reform in Bolivia and the Philippines, it became evident that access to land and land ownership for smallholders is by no means a guarantee for sustainable rural development. As the

new landowners require credit and need to market their products, there is a risk that they may become dependent on local elites again – not on large landowners but on local traders and lenders.

On a general note, it became evident that it is not sufficient just to look at the material allocation of resources. Rather, attention must also be given to the capacity of the poor to influence the mechanisms determining decision-making about allocations. This is about power and institutionalised participation. Attention needs to be given in that connection to the processes, structures and power patterns that make the poor even poorer and the rich even richer.

Results were most sustainable within the target groups, especially with regard to their capabilities, as well as changes in their attitude (for example, enhanced confidence).

The role played by the Central Agencies' partner organisations as they worked with grassroots organisations varied. Typically, cooperation was based on a planning process in which grassroots organisations were at least consulted or, in some instances, participated directly. At a later point, the advocacy organisations assumed that role. So far, the partner organisations have in some cases failed to help the grassroots organisations become independent from them. In some instances, they did not have strategies in place to make that happen.

Factors determining success and influence

Empowerment efforts need to address a multitude of aspects. First of all, target groups need to learn about their rights and about ways in which they can assert them. Alliances with other non-governmental players at a variety of levels play an important role in that regard. Such alliances give target groups access to in-

formation and to the experience gained by other stakeholders. The larger number of people involved can help bring about a visible increase in organisations' influence. Alliances also provide support in conflicts, a sense of connectedness, confidence, hope, and motivation.

Another crucial aspect is cooperation with government entities at all levels, as it is usually they who determine the actual scope for political participation. It has been found that a critical and constructive dialogue with government entities is helpful. So is the strategy of formulating one's own position in clear terms and communicating it firmly but respectfully.

Recommendations

General issues

Empowerment and bottom-up support for social processes geared toward poverty reduction give rise to conflict because they change the power balance. The organisations conducting the projects should be prepared for that and devise appropriate nonviolent strategies for dealing with resistance and obstruction.

As they plan and implement empowerment projects, the advocacy organisations and the Central Agencies should ensure that the projects are not only geared toward reallocation processes but also (even if only in the long term) toward changing mechanisms and power structures.

If advocacy organisations are to be credible and successful supporters of poor people's empowerment, they need to view themselves as political players and need to be able to develop well-informed views. Special attention should be given to ensuring that such organisations are not affiliated with any political parties, so as to prevent the political manipulation of their cooperation with grassroots organisations.

The advocacy organisations also need to possess a minimum of recognised credibility. Such credibility can only be earned through expertise.

It has been found that the operation of empowerment projects requires an attitude on the part of advocacy organisations that is clearly distinct from charitable intentions, assistentialism and paternalism, so that the advocacy organisation is able to work toward the grassroots organisations' independence right from the beginning.

Empowerment programmes take place in a context of dynamic change in social patterns and should themselves help to foster change. Advocacy organisations should monitor their experience as well as changes in the project environment as frequently as possible so as to use related findings as a basis for adapting their intervention strategies. They should involve the grassroots organisations and other cooperation partners in this effort.

Preparation and planning of empowerment projects

In their dialogue with advocacy organisations, the Central Agencies should ensure that project design is geared toward practical issues, rights and potential areas for poor people's participation, thus making sure that the project is "down to earth." This requires analysing legal opportunities for participation. The use of such opportunities should result in tangible benefits for the poor.

The change to be brought about by empowerment activities relates to many groups of actors, and project delivery is influenced by a multitude of stakeholders, whose behaviour cannot be predicted. So it is essential that as part of project preparation, an actor analysis be carried out. As a minimum, it should look at interests, scope for action, and alliances. It should address power and the sources of power

in as explicit a manner as possible. And clear project goals should be defined in a joint effort, including a focus on poverty and gender.

Essential elements of empowerment strategies

Empowerment activities need to consist of a combination of the following services:

1. Provision of knowledge and information
2. Interventions to help the poor better organise and to strengthen their associations
3. Support for capacity development processes
4. Interventions to foster grassroots organisations' networks and independence

Advocacy organisations should support grassroots organisations in making use of existing, legally established opportunities for political participation, especially at the local level. The (local) media should be included in networking efforts with a view to providing information to the public, creating pressure and developing awareness.

Empowerment strategies require flexible action and a clear framework for the specific interventions. Advocacy organisations should develop an explicit strategy vis-à-vis government entities, differentiating between the local, regional and national levels. Dialogue-based forms of cooperation have proven successful with a view to strengthening pro-reform forces in governmental organisations and parliaments and making use of their influence.

Recommendations addressed to the Central Agencies

The Central Agencies should make active use of their influence vis-à-vis partner organisations to share their experience and good practice as the partners design and

implement empowerment projects. In particular, they should encourage their partner organisations to give thought to the following issues:

1. Describe the project's goal in terms of change
2. Give attention to gender issues
3. Actor analysis
4. In the course of analysing the situation, give attention to power structures
5. Project strategy development

Moreover, the Central Agencies should require their partners to monitor impacts on a regular basis, with a view to ensuring that experience gained in the course of project implementation is put to use as quickly as possible. As empowerment processes cannot be planned in absolute detail and require longer involvement than three-year project support, the Central Agencies should examine whether they are able to enter into long-term agreements with their partners, even if such agreements cannot be binding. In such agreements, a framework can be laid down for joint activities that includes longer-term goals. This can make mutual expectations more transparent, serve as important guidance for the individual project phases (which are shorter than the said framework), and help to formulate the milestones for change (project goals) in clearer and more realistic terms. Such longer-term agreements could also provide a basis for dialogue about values and visions, which would give the two sides' cooperation a stronger basis.

The Central Agencies should design their project agreements in such a way as to

give their partners maximum flexibility with regard to the selection and implementation of interventions, so as to live up to the concept of empowerment. Together with the BMZ, the Central Agencies should examine whether the current financing mechanism can be adapted to these needs.

The Central Agencies should be very actively involved in advocacy processes (including joint advocacy) to make the views and interests of the poor heard in the international debate and to bring as much positive influence as possible to bear on the general environment in which empowerment projects are taking place, as that environment is an important determinant of their success.

Recommendations addressed to the BMZ

It is important for the BMZ to continue its cooperation with the Central Agencies, which is characterised by mutual confidence and reliability. In view of the essential importance of the general environment for the success of empowerment efforts, the BMZ should use its policy dialogue with partner governments to encourage the latter to broaden the opportunities for the poor and their representatives to take part in decision-making, or at the very least to ensure that legally established openings for such participation be available in practice at all levels.

The BMZ should thus examine whether, and to what extent, the findings of this cluster evaluation are relevant for government development cooperation, too. In particular, the cluster evaluation showed that civil society players have a significant role to play in democratisation processes.

0 Zusammenfassung

1. Hintergrund

Von 2002 bis 2008 führte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in Zusammenarbeit mit der Evangelischen und der Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe (EZE bzw. KZE) eine Serienevaluierung durch. Unter dem Motto „Beteiligung der Armen sichern - verantwortungsvolle Regierungsführung stärken“ wurden insgesamt sieben Projekte der beiden Zentralstellen in Bolivien, Nigeria, Kongo und Philippinen evaluiert. Dabei sollte unter anderem herausgearbeitet werden, inwieweit durch eine Stärkung der Armen und ihrer Organisationen gesellschaftliche Prozesse zur Armutsbekämpfung auf den verschiedenen Ebenen (lokal, regional und national) „von unten“ unterstützt werden können. Der vorliegende Bericht stellt eine Synthese der dabei erarbeiteten Ergebnisse dar und präsentiert Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Hauptnutzer der Serienevaluierung und des vorliegenden Syntheseberichtes sind das BMZ und die Zentralstellen, die Förderentscheidungen treffen, sowie die Partnerorganisationen, die für die Umsetzung der Programme vor Ort die Verantwortung tragen.

2. Erkenntnisse

Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen erwiesen sich als wichtiger Erfolgsfaktor für die Durchführung von Projekten, die eine Stärkung der Mitwirkung von Armen und der sie vertretenden Organisationen an politischen Entscheidungsprozessen auf unterschiedlichen Ebenen beabsichtigten. Stabile demokratische Strukturen und Rechtsstaatlichkeit sind eine wichtige Voraussetzung hierfür. Von Bedeutung ist aber auch, wie lange bereits Möglichkei-

ten der Mitwirkung bestehen und zivilgesellschaftliche Organisationen die Möglichkeit zu einem politischen Engagement hatten und so Erfahrungen sammeln konnten. Einen Anknüpfungspunkt für Empowerment-Projekte bieten Gesetze, die die Möglichkeiten für die Bevölkerung festlegen, wie und in welchem Umfang sie sich an Entscheidungsmechanismen beteiligen können. Besondere Bedeutung im Rahmen der evaluierten Projekte hatten dabei Gesetze zur Bürgerbeteiligung und sozialen Kontrolle auf lokaler Ebene.

Allerdings besteht häufig eine große Diskrepanz zwischen dem formellen Rahmen der Gesetze und deren tatsächlichen Anwendung. Klientelismus und oft sehr beherrliche lokale Machtstrukturen von Eliten als Erbe autoritärer politischer Strukturen mit eigenen politisch-ökonomischen Interessen sind meist die wesentlichen Hemmnisse für eine Beteiligung der Armen als Bürgerinnen und Bürger. Die formale politische Gleichheit der Menschen wird so durch die soziale und politische Ungleichheit konterkariert. Fördernd sind dagegen die fiskalische Dezentralisierung und nationale Programme zur Armutsminderung, deren Umsetzung jedoch für die Armen nur unbefriedigend verläuft.

Die Macht lokaler Eliten wird kontrastiert durch die gefühlte oder reelle Machtlosigkeit der Armen, die kaum Zugang zu Informationen haben, so dass sie oft ohne eine spezifische Förderung weder ihre Rechte noch ihre Möglichkeiten kennen, diese einzufordern. Hoffnungslosigkeit und mangelnde Aussicht auf Erfolg tragen ferner zu ihrer Passivität bei. Nur selten können die Programme mit bereits organisierten Basisorganisationen zusammenarbeiten, die sich im Falle Boliviens aufgrund von 12 Jahren bestehender Me-

chanismen der Bürgerbeteiligung entwickelten. Vielmehr sehen sich die Partnerorganisationen der Zentralstellen oft einer hohen Erwartungshaltung der Bevölkerung gegenüber. Diese resultiert teilweise aus der prekären Armutssituation, in manchen Fällen ist sie aber auch selbst verschuldet durch ehemals praktizierte karitative Ansätze oder durch parallel durchgeführte mehr angebotsorientierte Förderansätze in anderen Sektoren.

Bei den durchführenden Partnern der evaluierten Projekte gab es insbesondere zwei Anlässe zur Gründung ihrer Organisationen. Zum einen entwickelten sich einige als kirchliche Organisationen aufgrund einer ethisch-religiösen Grundhaltung, zum anderen bildeten sich unabhängige Nichtregierungsorganisationen aufgrund konkreter politischer Anlässe. In Bolivien war dies die Verabschiedung des Gesetzes zur Volksbeteiligung, auf den Philippinen ein Kurswechsel der Regierung gegenüber der Agrarreform, was hochrangige Regierungsmitarbeiter dazu veranlasste, sich weiter auf der Seite der Zivilgesellschaft für deren Umsetzung einzusetzen. Auch im Kongo waren politische Entwicklungen für die Gründung der beiden untersuchten Organisationen verantwortlich. Gemeinsam ist allen Beispielen, dass entweder die Kirche oder eine bzw. wenige charismatische Persönlichkeiten und politisch engagierte Personen eine zentrale Rolle bei der Gründung und dem Aufbau mindestens in den ersten Jahren der Organisation spielten.

Die Gründung der Selbsthilfe- und Basisorganisationen der Armen ging in den meisten der evaluierten Fälle vor allem auf die Initiative der Advocacy-Organisationen zurück. Allerdings können dabei insbesondere zwei Motivationen der Mitglieder unterschieden werden. Einige der Organisationen hatten von Beginn an eine klare politische Agenda und Zielsetzung. Ihre Mitglieder hatten meistens

selbst konkretes Unrecht erfahren und befanden sich in einer Situation der Machtlosigkeit. Eine andere Gruppe von Organisationen hatte ursprünglich vor allem die Verbesserung der eigenen Lebenssituation zum Ziel. Im Gegensatz zur ersten Gruppe, wo es natürlich auch um die Verbesserung der Lebenssituation ging, war hierbei die politische Dimension geringer ausgeprägt. Im Vordergrund des Interesses standen Einkommen schaffende Maßnahmen oder landwirtschaftliche Projekte, für die externe Unterstützung mobilisiert werden sollte. Die Evaluierungen zeigen, dass die Organisationen mit einer politischen Zielsetzung und der Erfahrung eines gemeinsamen Kampfes stärker gefestigt und damit auch gegen Strategien von Großgrundbesitzern oder Politikern widerstandsfähiger sind. Auch vertrauen sie mehr auf ihre eigenen Stärken und Fähigkeiten als die zweite Gruppe, die vor allem auf eine externe Unterstützung setzt.

Erreichte Wirkungen

Alle Projekte bewirkten ein stärkeres politisches Engagement der Armen und ihrer Organisationen insbesondere auf der lokalen Ebene, meist bei der Erarbeitung lokaler Entwicklungspläne oder bei der Umsetzung der Agrarreform. In Bolivien und den Philippinen gelang es den Basisorganisationen, eigene Repräsentanten in gewählten Organen der Lokalregierungen zu positionieren. Dies führte zu besseren Kontrollmöglichkeiten der Armen und zu mehr Transparenz bei der Regierung.

Auf nationaler Ebene versuchten die Partnerorganisationen über das Einbringen konkreter Politikvorschläge oder auch Lobbying insbesondere zur Umsetzung der Agrarreformen und der Menschenrechte die Politik zu beeinflussen. So wurden beispielsweise förderliche Umsetzungsbestimmungen für die Agrarreform auf den Philippinen erlassen, die häufig von Landbesitzern genutzte Schlupflöcher

geschlossen und so zu einer besseren Umsetzung der Reform im Interesse der Landlosen beitrug. Eine andere Organisation griff lokale Fälle von Unrecht auf, verfolgte diese juristisch und erreichte Gerichtsurteile, die als Modell für viele andere Flächenumwandlungen im Rahmen der Agrarreform dienten. Für diese und andere Beispiele des Einflusses auf politische Prozesse auf nationaler Ebene waren oft Studien und eine Präsenz bei Informationsforen und Debatten eine wichtige Voraussetzung.

In fast allen Fällen erreichten die Förderorganisationen durch ihre Empowerment-Arbeit, dass die Armen und ihre Organisationen mehr Einflussmöglichkeiten als Bürgerinnen und Bürger bekamen. Die dadurch erreichten materiellen Verbesserungen reichen von einer finanziellen Förderung von Frauengruppen über Infrastrukturerstellung, landwirtschaftliche Förderung bis zu Bildungsmaßnahmen oder der Einrichtung eines Büros für Rechtsberatung durch die lokale Regierung. In den Philippinen konnten die projektdurchführenden Organisationen nicht nur den Transfer von fast 5.000 Hektar Boden für Landlose erreichen, sondern auch, dass sich die auf nationaler Ebene verabschiedeten neuen Implementierungsgrundsätze bei der Agrarreform auf lokaler Ebene tatsächlich konkretisierten. Derartige Ergebnisse konnten etwa im Kongo aufgrund der sehr ungünstigen Rahmenbedingungen noch nicht erzielt werden.

Eine beginnende Verhaltensänderung bei Verwaltung und Politik konnte nur in einigen Fällen, insbesondere auf den Philippinen, festgestellt werden. Dort sind die zivilgesellschaftlichen Organisationen vielmehr aufgrund ihrer Arbeit und auch wegen ihres Drucks auf staatliche Stellen mit Widerständen konfrontiert, die sich in Missachtung, Blockaden und Manipulationen äußern. Darüber hinaus gibt es Beispiele, dass insbesondere Großgrundbe-

sitzer körperliche und psychische Gewalt anwenden und beispielsweise die Ernte unbequemer Aktivisten zerstören oder Familienmitglieder behindern, schikanieren und bedrohen.

Die Strategien, mit denen die evaluierten Partner- und Basisorganisationen auf diese Widerstände der Entscheidungsträger und Eliten reagieren, sind Teil der Empowerment-Strategien insgesamt: Dialog und Verhandlung sowie friedliche Konfliktbearbeitung. Die Organisationen berufen sich auf ihre Rechte oder schalten Presse oder Polizei ein. Einige Organisationen berichten von mehrjähriger Beharrlichkeit, um ihre Interessen zu verfolgen und um ihre Rechte durchzusetzen.

Die Breitenwirkung der evaluierten Projekte war sehr unterschiedlich. Bei einem Beispiel in Bolivien konnten lokale Empowerment-Prozesse auch auf die regionale und nationale Ebene übertragen werden. Auf den Philippinen erzielten die Aktivitäten im Rahmen der Agrarreform mehr Breitenwirkung über die eigentlichen Interventionsgebiete der Projekte hinaus als dies im Bereich der Beteiligung an lokalen Entwicklungsplänen gelang. Hier waren wie auch im zweiten Beispiel von Bolivien die Wirkungen meist auf die betroffenen Gemeinden beschränkt.

Eine wesentliche durch die Projekte erreichte Wirkung war, dass ein neuer sozialer und politischer Akteur in Form der organisierten Armen entstand. Ihr Selbstbewusstsein wurde deutlich gestärkt und sie entwickelten ein neues Rollenbild, in dem sie als Subjekt an Entscheidungen mitwirkten und nicht mehr Opfer von Entscheidungen anderer waren. Dies hat insbesondere für Frauen eine besondere Bedeutung, nicht nur wegen der größeren Veränderung, sondern da mit einer neuen Fremdwahrnehmung ein höherer Status in der Gesellschaft einhergeht. Dafür waren vor allem die eigenen Aktivitäten der Armen und ihrer Basisorganisationen ver-

antwortlich. Aufgrund der Stärkung ihres Organisations- und Vernetzungsgrades durch die Partnerorganisationen der Zentralstellen konnten sie sich gegenüber staatlichen Stellen, aber auch in der Gesellschaft, eine „**Stimme**“ verschaffen.

Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeit dieser Erfolge ist jedoch in vielen Fällen noch gefährdet. So bleibt beispielsweise eine Beteiligung der Armen an der Entwicklungsplanung unvollständig, wenn, wie oft der Fall, effektive Kontrollmechanismen fehlen oder die Basisorganisationen nicht die Fähigkeiten besitzen, um diese Kontrollfunktion wahrzunehmen. Auch sind deren Interessen häufig eher auf konkrete Förderprojekte und materielle Vorteile ausgerichtet als auf die Institutionalisierung und Absicherung der Beteiligungsmechanismen. Zudem können veränderte politische Bedingungen auf nationaler oder lokaler Ebene das erreichte Niveau von Beteiligung wieder in Frage stellen.

Im Kontext der Agrarreformen in Bolivien und Philippinen wurde deutlich, dass ein Zugang zu Land und Landbesitz durch Kleinbauern und -bäuerinnen noch lange nicht hinreichend für eine nachhaltige ländliche Entwicklung ist. Aufgrund der Notwendigkeit, Kredite aufzunehmen und Produkte zu vermarkten, besteht die Gefahr, dass die neuen Landbesitzer wieder von lokalen Eliten abhängig werden - nicht von Großgrundbesitzern, sondern von lokalen Händlern und Kreditgebern, die oft gemeinsam die lokale Elite bilden.

Insgesamt wurde deutlich, dass es insbesondere auch unter Nachhaltigkeitsaspekten nicht ausreicht, die rein materielle Allokation von Ressourcen zu betrachten, sondern vielmehr auch die Fähigkeiten der Armen in den Blick zu nehmen, die Entscheidungsmechanismen über den Allokationsprozess selbst zu beeinflussen. Es geht um Macht und institutionalisierte

Partizipation. Die Prozesse, Strukturen und Machtverhältnisse, die zur weiteren Verarmung der Armen und zur Bereicherung der Reichen führen, müssen dabei berücksichtigt werden.

Am nachhaltigsten waren die Wirkungen auf der Ebene der Zielgruppen, vor allem was deren Fähigkeiten und psychische Veränderungen (z.B. erhöhtes Selbstbewusstsein) betrifft.

Erfolgs – und Einflussfaktoren

Um die dargestellten Wirkungen zu erzielen, war ein umfassender Empowerment-Ansatz notwendig, der meist damit begann, dass die Zielgruppen ihre Rechte kennenlernten und erfuhren, mit welchen Verfahren sie diese umsetzen können. Eine wichtige Rolle spielten dabei Allianzen mit anderen nicht-staatlichen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen. Dies sicherte der Zielgruppe einen Zugang zu Informationen und auch zu den Lernerfahrungen anderer Akteure. Auch durch die größere Anzahl der hinter den gemeinsamen Aktionen stehenden Personen konnte sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene die Macht der Organisationen sichtlich gestärkt werden, was dazu verhalf, dass ihre Stimme deutlicher wahrgenommen wurde und mehr Gewicht erhielt. In Konfliktfällen boten die Allianzen außerdem Rückendeckung. Nicht zu vernachlässigen ist auch die Bedeutung der Allianzen für die emotionale Ebene, da die Zusammenarbeit in Netzwerken das Gefühl der Verbundenheit stärkt, und so Selbstvertrauen, Hoffnung und Motivation als wesentliche Erfolgsfaktoren zunehmen.

Ein zentrales Element der Empowerment-Ansätze war auch die Zusammenarbeit mit staatlichen Akteuren auf allen Ebenen, da diese in der Regel bestimmen, inwieweit tatsächlich Möglichkeiten der politischen Mitwirkung bestehen. Dabei hat sich ein kritisch-konstruktiver Dialog mit

staatlichen Stellen als hilfreich erwiesen ebenso wie die Strategie, die eigene Position klar zu formulieren und hart, aber respektvoll zu vertreten. In der Förderung und Zusammenarbeit mit den Basisorganisationen nahmen die Partnerorganisationen der Zentralstellen unterschiedliche Rollen ein. Meist basierte die Zusammenarbeit auf einem Planungsprozess, in dem die Basisorganisationen mindestens konsultiert wurden, zum Teil auch direkt mitwirkten. Später übernahmen die Advocacy-Organisationen die Rolle als Informationsquelle, förderten die (Selbst-)Organisation der Gruppen, verhalfen ihnen zu Kontakten zu anderen Organisationen, führten Fortbildungen durch, förderten den Erfahrungsaustausch und begleiteten so wichtige Lernprozesse. In einigen Fällen spielte auch juristische Beratung eine wichtige Rolle. Nicht immer ist es bisher jedoch gelungen, die Basisorganisationen unabhängig von den Partnerorganisationen werden zu lassen. Teilweise fehlten auch entsprechende Strategien der projektdurchführenden Organisationen.

3. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Empowerment allgemein

Bei der Projektkonzeption und der Analyse der Rahmenbedingungen sollten die projektdurchführenden Organisationen Lücken zwischen den formellen Gesetzen einerseits und der tatsächlichen Praxis andererseits besonders beachten. Die Mechanismen, die für diese Diskrepanz verantwortlich sind, oft die Interessen traditioneller Machtstrukturen oder Unkenntnis, sind häufig der Grund für Ausgrenzung. Gleichzeitig bieten sich hier jedoch Ansatzpunkte für Empowerment, da sich die Ansätze auf die formelle Gesetzeslage berufen können.

Empowerment und die Unterstützung gesellschaftlicher Prozesse der Armutsbekämpfung „von unten“ bringen Konflikte

mit sich, da sie gesellschaftliche Machtverhältnisse verschieben. Dabei gibt es immer auch potentielle Verlierer, oft städtische oder lokale Eliten. Die projektdurchführenden Organisationen sollten sich darauf vorbereiten und angemessene, gewaltlose Strategien entwerfen, um den Widerständen und Blockaden entgegenzutreten.

Die Advocacy-Organisationen und die Zentralstellen sollten bei der Konzeption und der Durchführung von Empowerment-Projekten darauf achten, dass diese nicht nur auf die Re-Allokationsprozesse ausgerichtet sind, sondern auch (wenn auch langfristig) auf die Beeinflussung von Mechanismen und Machtstrukturen, die einerseits die Verarmung und Marginalisierung produzieren und andererseits die Bereicherung anderer Gruppen ermöglichen, so weit dies im jeweiligen politischen Kontext möglich ist. Die Projekte sollten sich der Reflexion dieser Fragestellung ausführlich widmen.

Die Zentralstellen und das BMZ sollten sich dafür einsetzen, dass bei der Beobachtung und Diskussion zum Zielerreichungsgrad der MDG (Millennium Development Goals) auch thematisiert wird, ob ein Empowerment der Armen stattgefunden hat, inwieweit diese selbst zu den positiven Veränderungen beigetragen haben (oder eher passiver Empfänger waren) und inwieweit Mechanismen der Verarmung beziehungsweise der Bereicherung verändert werden konnten, was entscheidend für die Nachhaltigkeit von Armutsminderung ist.

Spezifische Schlussfolgerungen bezüglich der Partnerorganisationen der Zentralstellen

Um glaubwürdig und erfolgreich das Empowerment der Armen zu fördern, müssen sich die Advocacy-Organisationen selbst als politische Akteure verstehen und fundiert Position beziehen können. Besonderes Augenmerk sollte dabei auf parteipoli-

tische Unabhängigkeit gelegt werden, um zu verhindern, dass die Zusammenarbeit mit Basisorganisationen von Politikern oder parteipolitisch ausgerichteten Gruppen instrumentalisiert wird. Um politisch Einfluss ausüben zu können, ist ein Mindestmaß an anerkannter Glaubwürdigkeit ebenso notwendig. Diese kann nur über Expertise erworben werden.

Für die Durchführung von Empowerment-Projekten hat sich gezeigt, dass die Advocacy-Organisationen ein Selbstverständnis besitzen und einen Ansatz verfolgen müssen, der sich deutlich von karitativen, assistenzialistischen und paternalistischen Ansätzen abgrenzt, um von Beginn an auf die Unabhängigkeit und Selbstständigkeit der Basisorganisationen hinzuwirken. Sie sollten eine Strategie erarbeiten, die die zunehmende Verantwortungsübernahme durch die Basisorganisationen bei gleichzeitiger Reduzierung der eigenen Unterstützung darlegt.

Empowerment-Programme finden in einem Kontext von sich dynamisch verändernden gesellschaftlichen Gegebenheiten statt. Letztlich wollen sie selbst zu Veränderungen beitragen. Die Advocacy-Organisationen sollten ihre Erfahrungen sowie die Veränderungen im Projektumfeld möglichst zeitnah auswerten, um sie für die Anpassung ihrer Interventionsstrategien und Instrumente zu nutzen. Sie sollten daher Mechanismen der Beobachtung entwickeln (Monitoring) und in ihrer Organisation institutionalisieren, um systematisch direkte und indirekte Wirkungen frühzeitig analysieren zu können, und Folgerungen daraus zu ziehen. Die Basisorganisationen und andere Kooperationspartner sollten auf allen Ebenen aktiv einbezogen werden, so dass auch ihre Wahrnehmungen und Sichtweisen in die Bewertungen des Monitoring einfließen und ein Dialog über die Ergebnisse stattfindet.

Vorbereitung und Planung von Empowerment-Projekten

Die Zentralstellen sollten in ihrem Dialog mit den Advocacy-Organisationen darauf achten, dass die Konzeption der Projekte an konkreten Fragestellungen, Rechten und Möglichkeiten der Beteiligung für die Armen ansetzt, und dadurch das Projekt „geerdet“ ist.

Erforderlich sind daher eine Analyse von legalen Möglichkeiten der Beteiligung und Einflussnahme, welche zwar noch nicht genutzt werden, jedoch gesetzlich vorgesehen und garantiert sind. Wichtig ist auch die Aussicht, dass dabei nicht nur Beteiligungsmöglichkeiten genutzt werden, sondern auch fassbare Vorteile für die Armen entstehen.

Die durch Empowerment-Ansätze angestrebten Veränderungen betreffen zahlreiche Akteursgruppen und ihre Durchführung unterliegt dem Einfluss einer Vielzahl von Akteuren, deren Verhalten nicht vorhersehbar ist. Essenzieller Bestandteil der Projektvorbereitung ist eine Analyse der Akteure als Basis für die Entwicklung der Strategie. Diese sollte nicht nur beschreibend, sondern analytisch reflektiert sein und Schlussfolgerungen für die Projektstrategie formulieren. Sie sollte mindestens Interessen, Handlungsspielräume und Möglichkeiten der Einflussnahme sowie formelle und informelle Allianzen der relevanten Akteure beinhalten. Das Thema „Macht“ und die Quellen von Macht sollten explizit thematisiert werden, so weit dies unter den jeweiligen politischen Rahmenbedingungen möglich ist.

Die Zentralstellen sollten in ihrem Dialog mit den Advocacy-Organisationen dazu beitragen, dass diese auf Basis ihrer Vision auch die konkreten Veränderungen genau beschreiben, die sie im Rahmen der Projektlaufzeit realistischerweise anstreben und die sie durch ihre Förderung erreichen wollen (klare Zielformulierung).

Dabei sollte auch die Armuts- und Genderorientierung deutlich werden.

Wichtiger jedoch als die Formulierung der Ziele im Projektantrag ist die Tatsache, dass innerhalb des Projektteams und mit den beteiligten Akteuren ein gemeinsames Verständnis entwickelt wird und diese Ziele gemeinsam getragen werden. Nur so können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Advocacy-Organisation auch effektiv diese Ziele umsetzen beziehungsweise zur Zielerreichung beitragen.

Wesentliche Elemente von Empowerment-Strategien

Um notwendige Machtverschiebungen zu bewirken und Politiken zu Gunsten der Armen zu beeinflussen, müssen Empowerment-Ansätze aus einer Kombination mehrerer Leistungspakete bestehen und es sollten insbesondere folgende Leistungen der Advocacy-Organisationen gegenüber den Basisorganisationen erwogen werden:

5. Vermittlung von Wissen und Informationen,
6. Stärkung des Organisationsgrades der Armen und ihrer Zusammenschlüsse,
7. Begleitung von Qualifizierungsprozessen und der Entwicklung von Fähigkeiten,
8. Förderung der Vernetzung und der Unabhängigkeit der Basisorganisationen.

Die Advocacy-Organisationen sollten die Basisgruppen darin unterstützen, bestehende und gesetzlich verankerte politische Partizipationsräume, insbesondere auf lokaler Ebene, zu nutzen, um ihre Repräsentanten als Kandidaten aufzustellen für die Wahl in den Gemeinderat oder in Kontrollorgane.

Für die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren in Allianzen und auf unterschiedlichen Ebenen sollte eine Strategie entwi-

ckelt werden, die die Vorteile der Vernetzung nutzt. Dabei sollten auch die Medien eine Rolle spielen, um die Öffentlichkeit zu informieren und Druck zu erzeugen. Lokales Radio kann eine wichtige Rolle bei der Verbreitung von Informationen und dem Schaffen von Bewusstsein, insbesondere bei den Armen und deren Basisorganisationen, spielen.

Empowerment-Strategien erfordern ein flexibles Vorgehen. Die Advocacy-Organisationen sollten daher nicht mit starren Arbeitsplänen arbeiten, sondern die transparent gemachten Prinzipien, Werte und die gemeinsam getragenen Zielsetzungen sollten einen klaren Rahmen für die konkreten Maßnahmen bilden, für deren Definition ein höheres Maß an Flexibilität erforderlich ist, um auf die spezifischen Situationen und Entwicklungen reagieren zu können.

Eine explizite Strategie sollten die Advocacy-Organisationen gegenüber staatlichen Stellen entwickeln und dabei die lokale, regionale und nationale Ebene unterscheiden. Dialogorientierte Formen der Zusammenarbeit haben sich bewährt, um reformfreundliche Kräfte in staatlichen Organisationen und Parlamenten zu stärken und deren Einfluss zu nutzen.

Spezifische Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Zentralstellen

Die Zentralstellen sollten ihre Einflussmöglichkeiten bei den Partnerorganisationen aktiv nutzen, um Lernerfahrungen und gute Praktiken in die Konzeption und die Durchführung von Empowerment-Projekten einzubringen. Dabei sollten insbesondere zu folgenden Punkten Überlegungen bei den Partnerorganisationen angestoßen werden:

6. Beschreibung der Zielsetzung als Veränderung,
7. Berücksichtigung von Genderfragen,
8. Akteursanalyse,

9. Einbezug der Machtfrage bei der Analyse der Situation und

10. Entwicklung der Projektstrategie.

Durch die Vorgabe, Wirkungen regelmäßig zu beobachten, soll ferner sichergestellt werden, dass Erfahrungen aus der Projektdurchführung möglichst zeitnah genutzt werden.

Da Empowerment-Prozesse sich nicht genau planen lassen und eines längeren Engagements als eine dreijährige Projektdauer bedürfen, sollten die Zentralstellen prüfen, inwieweit sie auch langfristige Vereinbarungen mit den Partnerorganisationen eingehen können, auch wenn diese keinen verbindlichen Charakter haben können. Der darin beschriebene Rahmen für das gemeinsame Engagement mit der Festlegung längerfristiger Ziele kann die gegenseitigen Erwartungen transparenter machen, als wichtige Orientierung für die kürzeren Projektphasen dienen und kann dazu beitragen, die einzelnen Meilensteine der Veränderung (die Projektziele) klarer und realistischer zu formulieren. Gleichzeitig könnte im Rahmen dieser längerfristigen Vereinbarung ein Dialog über Werte und Visionen stattfinden, der die Basis der Zusammenarbeit stärkt.

Die Zentralstellen sollten über die Projektvereinbarungen den Partnerorganisationen ein Höchstmaß an Flexibilität in der Auswahl und Umsetzung von Maßnahmen ermöglichen, um den Ansprüchen von Empowerment-Ansätzen gerecht zu werden. Die Zentralstellen sollten (gemeinsam mit dem BMZ) prüfen, inwieweit sich der gegenwärtige Finanzierungsmechanismus an diese Anforderungen anpassen lässt.

Die Zentralstellen sollten sich stark in (auch gemeinsamen) Advocacy-Prozessen engagieren, um Positionen und Interessen der Armen in die internationale Diskussion einzubringen und die Rahmenbedingungen als wichtigen Er-

folgsfaktor für Empowerment-Projekte möglichst günstig zu beeinflussen.

Spezifische Schlussfolgerungen und Empfehlungen für das BMZ

Die Ergebnisse zeigen, dass die von den Zentralstellen mit BMZ-Mitteln geförderten Empowerment-Projekte relevante und wesentliche Wirkungen erzielen konnten. Dafür war insbesondere der Ansatz über die Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure verantwortlich. Als dafür notwendig erwiesen sich eine längerfristige Förderung über einzelne Projektphasen hinaus und ein hohes Maß an Flexibilität bei der Wahl situationsspezifisch angemessener Aktivitäten im Rahmen der Gesamtstrategie des Projektes. Es ist daher wichtig, dass das BMZ die vertrauensvolle und zuverlässige Zusammenarbeit mit den Zentralstellen fortführt.

Aufgrund der großen Bedeutung der Rahmenbedingungen für den Erfolg von Empowerment sollte sich das BMZ im Politikdialog mit den Partnerregierungen dafür einsetzen, dass die Möglichkeiten der Mitwirkung von Armen und ihren Vertretern an Entscheidungen erweitert, mindestens jedoch die gesetzlich vorgeschriebenen Möglichkeiten auf allen Ebenen auch tatsächlich gewährt werden.

Das BMZ sollte daher prüfen, ob und inwieweit die Ergebnisse der Serienevaluierung auch für die staatliche EZT relevant sind. Insbesondere wurde durch die Serienevaluierung die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteure für Demokratisierungsprozesse deutlich, einerseits um auf nationaler Ebene Veränderungen in Richtung Demokratie voranzutreiben, andererseits damit gesetzlich verankerte oder sogar vorgeschriebene Beteiligungsmechanismen auf den unterschiedlichen Ebenen auch tatsächlich genutzt werden können.

1 Hintergrund, Gegenstand und Zielsetzung der Evaluierung

Im Jahre 2002 haben das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und die beiden kirchlichen Zentralstellen für Entwicklungshilfe¹ vereinbart, die jährlichen Evaluierungen von Projekten der Zentralstellen durch das BMZ im Rahmen einer Serienevaluierung durch gemeinsam getragene Leitfragen und ein gemeinsames Erkenntnisinteresse inhaltlich miteinander zu verknüpfen.

Ziel der Serienevaluierung mit dem Motto „Beteiligung der Armen sichern – verantwortungsvolle Regierungsführung stärken“ war, die Ergebnisse und Erfahrungen der evaluierten Fallbeispiele zu analysieren und hinsichtlich ihres Beitrags zu obigem Themenfeld zu bewerten, sowie Erkenntnisse für vergleichbare Ansätze zu gewinnen. Dabei sollte u.a. herausgearbeitet werden, inwieweit durch Stärkung der Armen und ihrer Organisationen gesellschaftliche Prozesse zur Armutsbekämpfung auf den verschiedenen Ebenen (lokal, regional und national) „von unten“ unterstützt und wie diese ggf. verbessert werden können.

Insgesamt wurden im Rahmen der Serienevaluierung im Zeitraum von 2002 bis 2008 sieben Projekte der beiden kirchlichen Zentralstellen evaluiert. Dafür wurden sieben Leitfragen zugrunde gelegt, die nach einer Zwischenauswertung im Jahr 2005 für die letzten vier Evaluierungen modifiziert und auf sechs reduziert wurden (siehe Anlage 2). Gleichzeitig wurde die Auftragsbeschreibung leicht verändert. Sie richtete sich in der Folge an vier DAC-Evaluierungskriterien aus, in die die Leitfragen integriert wurden (siehe Anlage 1).

Die Gesamtauswertung, die Gegenstand des vorliegenden Berichtes ist, soll die Einzelevaluierungen systematisch auswerten und prägnante Aussagen in Bezug auf die Leitfragen formulieren und weitere übergreifende Ergebnisse sowie die Lernerfahrungen darstellen (siehe auch Terms of Reference, Anlage 1).

Hauptnutzer der Serienevaluierung und des vorliegenden Syntheseberichtes sind das BMZ und die Zentralstellen, die Förderentscheidungen treffen, sowie die Partnerorganisationen, die für die Umsetzung der finanzierten Programme die Verantwortung tragen.

Der vorliegende Bericht ist eine Auswertung der Einzelevaluierungen, die auf den Berichten zu den einzelnen Evaluierungen sowie der Zwischenauswertung aus dem Jahr 2005 basiert und deren Ergebnisse nutzt. Zusätzlich befragten die beiden Zentralstellen alle beteiligten Projektpartner nach den wichtigsten Erkenntnissen aus der Serienevaluierung aus deren Sicht. Außerdem wurden dazu vom Gutachter Interviews in den beiden Zentralstellen durchgeführt, wobei auch die jeweiligen Erwartungen gegenüber dem Synthesebericht diskutiert wurden. Die einzelnen Evaluierungsgegenstände werden in Kapitel 3 vorgestellt. Kapitel 4 fasst die Ergebnisse anhand der Leitfragen zusammen, Kapitel 5 ergänzt dann die Ergebnisse gegliedert nach den internationalen Evaluierungskriterien, bevor die Schlussfolgerungen und Empfehlungen in Kapitel 6 präsentiert werden.

¹ Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe (EZE) und Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe (KZE).

2 Grundverständnis von Empowerment

Laut BMZ-Definition (siehe Glossar auf der BMZ-Website) umfasst Empowerment „Strategien und Maßnahmen, die Menschen dabei helfen, ein selbstbestimmtes und unabhängiges Leben zu führen. Durch Empowerment sollen sie in die Lage versetzt werden, ihre Belange zu vertreten und zu gestalten. In der Entwicklungszusammenarbeit versteht man unter Empowerment vor allem einen Prozess, der das Selbstvertrauen benachteiligter Bevölkerungsgruppen stärkt und sie in die Lage versetzt, ihre Interessen zu artikulieren und sich am politischen Prozess zu beteiligen. Im Mittelpunkt steht dabei die Stärkung der vorhandenen Potenziale der Menschen. Um dieses Ziel zu erreichen, sind Veränderungen der sozialen, ökonomischen, rechtlichen und politischen Institutionen innerhalb der Gesellschaft notwendig“, die von der Entwicklungszusammenarbeit gefördert werden.

Empowerment kann daher das Ziel von Projekten sein, es kann im Rahmen von Projekten aber auch ein Mittel sein, um gesellschaftliche Prozesse zu beeinflussen, die zu mehr politischer Mitsprache und sozialer Gerechtigkeit führen. Es kann auch ein Mittel dafür sein, nachhaltige Wirkungen der Armutsminderung zu erzielen, indem an den strukturellen Ursachen angesetzt wird, die Armut produzieren. Je nach Referenzrahmen kann daher Empowerment sowohl Prozess als auch Ergebnis sein.

In erfolgreichen Empowerment-Prozessen verschaffen sich benachteiligte Gruppen eine Stimme, um ihre Interessen auf unterschiedlichen Ebenen zu artikulieren und so zu Veränderungen beizutragen (persönliche, politische, rechtliche, ökonomische, soziale, kulturelle, etc.). Von Bedeutung dabei ist, dass Empowerment von den benachteiligten Gruppen nicht wie Dienstleistungen (quasi passiv) empfangen werden kann, sondern ein aktiver Prozess der „Selbstermächtigung“ ist, der zwar von außen unterstützt werden kann, in dem die benachteiligten Gruppen jedoch Subjekt sind und nicht Objekt von Projektangeboten oder Leistungen.

Eine funktionierende Demokratie und gute Regierungsführung bedürfen Empowerment und eine starke Zivilgesellschaft, die Interessen der unterschiedlichen Interessensgruppen artikuliert und dadurch einen Beitrag zum politischen Willensbildungsprozess leistet.

Im Rahmen der Serienevaluierung wurde in einer Zwischenauswertung und einem Diskussionspapier das Thema konzeptionell aufgearbeitet.² Deren Erkenntnisse sollen hier als kurze, stark vereinfachte Orientierung der Strukturierung und Verortung der Ergebnisse der Serienevaluierung dienen (siehe auch folgendes Schaubild).

1. In aller Regel beginnen die durch die Projekte geförderten Empowerment-Prozesse mit Maßnahmen, die die Fähigkeiten der benachteiligten Gruppen stärken, z. B. durch Informationsvermittlung oder durch die Verbesserung von Wissen und spezifischen Fähigkeiten wie z. B. Kommunikation. In aller Regel spielt auch die Stärkung der Organisationskapazitäten eine zentrale Rolle. Ferner erfolgt konkrete Beratung zu Strategien der Interessensvertretung. Ergänzend können Maßnahmen angeboten werden, die für

² Stahl, K. (2005): Zwischenauswertung der Serienevaluierung „Beteiligung der Armen sichern - verantwortungsvolle Regierungsführung stärken“. *Unveröffentlichter Zwischenbericht*. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Stahl, K. (2006): Die Evaluierung von Empowerment-Prozessen in der Entwicklungszusammenarbeit, *Unveröffentlichtes Diskussionspapier*. Heidelberg.

die benachteiligten Gruppen eine materielle und ökonomische Verbesserung zur Folge haben (z. B. einkommensschaffende Maßnahmen).

2. Als Ergebnis verschaffen sich die benachteiligten Gruppen erweiterte Handlungsmöglichkeiten, die sie in der Folge aktiv – als Subjekt – einsetzen und zwar in folgenden Bereichen:
 - als politische Akteur bzw. Bürgerin oder Bürger in der Interaktion mit dem Staat, z.B. bei Wahlen, aber auch durch Mitwirken bei der Kommunalplanung,
 - als sozialer Akteur in der Gesellschaft, oder auch
 - als ökonomischer Akteur, z. B. auch durch landwirtschaftliche Produktion und Vermarktung.

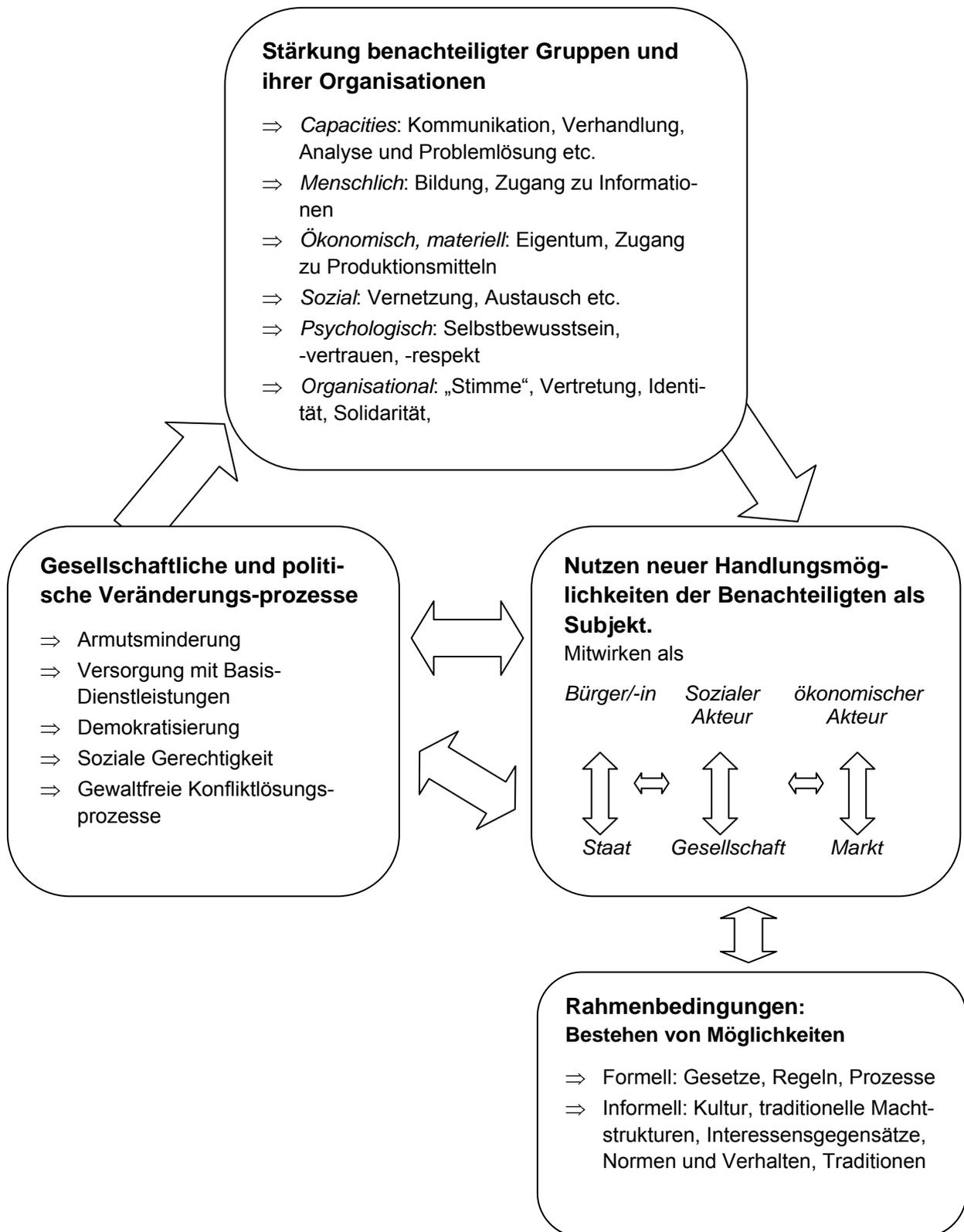
Die jeweiligen Rahmenbedingungen spielen dabei eine wichtige Rolle, inwieweit tatsächlich Möglichkeiten des Mitwirkens gegeben sind. Dabei sind nicht nur die formellen Regeln und Gesetze von Bedeutung, sondern auch die Normen, das reelle Verhalten oder auch (informelle, traditionelle) Machtstrukturen. Alle drei Dimensionen (Staat, Gesellschaft und Markt) sind dabei eng miteinander verbunden. Ferner können die unterschiedlichen Ebenen unterschieden werden, auf denen die Interaktionen stattfinden, z. B. Familie, Dorf, lokale Ebene, regionale Ebene, nationale Ebene.

3. Ziel der Mitwirkung der benachteiligten Gruppen ist insbesondere auch, gesellschaftliche Prozesse zu beeinflussen. Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit geht es dabei häufig um die Gestaltung von Armutsminderungsprogrammen, einen verbesserten Zugang zu Basisdienstleistungen, um Prozesse zur Demokratisierung sowie darum, durch gewaltfreie Prozesse gesellschaftlich getragene Konfliktlösungen zu erreichen. Oft wird dabei auch beabsichtigt, die unter Punkt 2 genannten Rahmenbedingungen so zu beeinflussen, dass die Mitwirkung an Entscheidungen zukünftig erleichtert wird.

Diese Elemente stellen letztendlich auch eine stark vereinfachte mögliche „Wirkungskette“ von Empowerment dar. Der erste Bereich, also die verbesserten Fähigkeiten, kann als direktes Ergebnis von Projekten gesehen werden. Diese Fähigkeiten werden dann im zweiten Schritt von den benachteiligten Gruppen genutzt, indem sie in der Gesellschaft, gegenüber dem Staat und am Markt ihre Anliegen einbringen. Dadurch sollen dann im dritten Schritt die entwicklungspolitischen Wirkungen wie eine erfolgreiche Umsetzung der Armutsminderungsprogramme oder eine Demokratisierung erreicht werden.

Allerdings hört hier die Wirkungskette in der Realität natürlich nicht auf, sondern ein erfolgreiches Mitwirken durch benachteiligte Gruppen, sei es auf noch so kleinem Niveau, verstärkt wiederum deren Motivation und hat positiven Einfluss auf die psychologische Dimension wie Selbstvertrauen und Selbstrespekt. Das wiederum stärkt die Handlungsmöglichkeiten und die soziale Energie von Individuen und ganzer zivilgesellschaftlicher Bewegungen und steigert so weiter Empowerment - wie in einem Kreislauf.

Vereinfachtes Wirkungsschema von Empowerment



Quelle: eigene Darstellung

3 Evaluierungsgegenstände der Einzelevaluierungen

Die vorliegende Gesamtauswertung bezieht sich auf sieben Einzelevaluierungen, die vor allem Vorhaben betreffen, die die Bürgerbeteiligung fördern und Advocacy für die Armen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen durchführen, z.B. bei Dezentralisierungs- oder Agrarreform-Prozessen. Die Zentralstellen schlugen für jede Einzelevaluierung jeweils mehrere Vorhaben auf Basis folgender Orientierung vor: *„Es sollen vor allem Vorhaben evaluiert werden, die sich auf Advocacy für die Armen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen konzentrieren bzw. die Bürgerbeteiligungen, z.B. bei Dezentralisierungs- oder PRSP-Prozessen, an solchen Prozessen sichern helfen und diese unterstützen.“*

Die evaluierten Programme sind in Anlage 4 kurz vorgestellt.

- Institut für Entwicklung Bibosi, Bolivien, 2002;
- Rural Empowerment through Agrarian Asset Development (READ), Project Development Institute (PDI), Philippinen, 2003;
- Diocesan Development Programmes der Justice, Development and Peace Commission (JDPC) der Katholischen Diözese Ijebu-Ode, Nigeria, 2004;
- Fortbildungs-, Informations- und Lobbyarbeit zu Agrarreform und Entwicklung im ländlichen Raum der NRO Fundación TIERRA (FT), Bolivien, 2007;
- Rural Development Support Program (ASDP) der Organisation Kaisahan, Philippinen, 2007;
- Produktion und Sendung von Bildungsprogrammen durch Radio Maendeleo (RM), DR Kongo, 2008;
- Kirchliche Aktivitäten für wirtschaftliche, soziale, kulturelle Entwicklung, Demokratie und Dezentralisierung in der Provinz Katanga, Service d'appui au développement régional intégré (SADRI), DR Kongo, 2008.

Geringe Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Projekten

Die Übersicht macht deutlich, dass nicht nur die Rahmenbedingungen zwischen den vier Ländern Bolivien, DR Kongo, Nigeria und Philippinen sehr unterschiedlich sind, sondern auch die Evaluierungszeitpunkte (wie zum Beispiel in Bolivien 2002 bzw. 2007) und die Projektregionen (wie z. B. Süd-Kivu und Katanga im Kongo), siehe auch Leitfrage 1.

Themen und Sektoren

Die evaluierten Programme betreffen ganz unterschiedliche Themen und Sektoren. JPDC (Nigeria) und SADRI (DR Kongo) haben den umfassendsten Förderansatz mit zahlreichen Elementen der ländlichen Entwicklung. FT in Bolivien und die beiden Projekte der Philippinen haben beide die Umsetzung der Agrarreform und die Stärkung lokaler Beteiligungsmechanismen als zentrale Elemente ihrer Programme, letzteres auch Bibosi in Bolivien, das ursprünglich im Gesundheitsbereich tätig war. Am meisten spezialisiert ist RM im Kongo als Radioprogramm, das auch die Förderung von lokalen Radioclubs umfasst.

Empowerment-Ansatz

Alle Projektkonzeptionen beinhalten die Stärkung der Armen durch die Verbesserung des Zugangs zu Informationen und die Förderung der Organisationsfähigkeit von benachteiligten Gruppen. Meist ist auch die Förderung der Möglichkeiten für wirtschaftliche Entwicklung

insbesondere durch Landbesitz oder Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktion Bestandteil der Projektkonzeption.

Hinsichtlich ihrer Wirkungen streben alle Programme sowohl eine Stärkung der Armen als ökonomische sowie als politische Akteure beziehungsweise als Bürgerinnen und Bürger in der Interaktion mit dem Staat an. Allerdings gibt es bezüglich der Gewichtung erhebliche Unterschiede. Während FT und die beiden philippinischen Beispiele das Hauptgewicht auf die Stärkung der Armen als politische Akteure legen, spielen landwirtschaftliche Förderung und der Zugang zu Basisdienstleistungen in anderen Projekten eine mindestens ebenso wichtige Rolle.³

Ungefähr die Hälfte der evaluierten Programme (JDPC, PDI, READ, FT) versucht zusätzlich, direkt die Rahmenbedingungen zu beeinflussen, um die Möglichkeiten der Beteiligung der Armen zu verbessern, insbesondere die formelle Ebene durch die Beeinflussung von Gesetzen, Regeln oder Anwendungsbestimmungen.

Ebenen

Deutliche Unterschiede gibt es auch hinsichtlich der Ebenen, auf denen die Programme arbeiten. Während sich das Institut für Entwicklung in Bibosi fast ausschließlich auf die Gemeindeebene (mit 20 Dörfern)⁴ konzentriert, arbeiten die beiden philippinischen Programme und FT (Bolivien) insbesondere im Lobbying und Advocacy-Bereich auf nationaler Ebene, sind jedoch durch eigene Aktivitäten und enge Kontakte zu Partnerorganisationen mit der lokalen Ebene verknüpft und können von entsprechenden Erfahrungen auch auf nationaler Ebene profitieren. Die anderen evaluierten Programme arbeiten vor allem auf der Meso-Ebene.

Projektdurchführende Organisationen

Mehr Gemeinsamkeit besteht bezüglich des Alters der projektdurchführenden Organisationen. Die meisten von ihnen wurden um 1990 gegründet. In der Regel basierten daher die Projekte auf mehrjährigen Erfahrungen und befanden sich häufig bereits in der dritten Finanzierungsphase. Allerdings blieb dabei die Konzeption nicht immer konstant (wie z. B. bei READ), sondern beinhaltete wie im Falle Bibosis auch deutliche Veränderungen (siehe auch Ergebnisse zu Leitfrage 4).

Vier Organisationen bildeten sich ohne Einfluss der Kirche und begannen ihre Arbeit von Beginn an als NRO (die beiden Beispiele der Philippinen, FT in Bolivien und Radio Maendeleo im Kongo). Die anderen Organisationen wurden durch Kirchen gegründet und sind nach wie vor soziale Institutionen der Kirche. Sie wurden zwischenzeitlich als NRO eingetragen.

Alle Programme profitieren ferner von weiteren Finanzierungsquellen außer den Zentralstellen. Während es bei den Beispielen der Philippinen zum Teil nur ein oder zwei andere Organisationen sind, hat RM im Kongo mehr als sieben Finanzpartner. Die meisten Organisa-

³ Im Programm der JDPC in Nigeria stehen zum Beispiel bei den Treffen der Bauerngruppen Informationen bezüglich Märkten und Preisen, Inputversorgung und Vermarktung der Produkte im Mittelpunkt. Das primäre Ziel der Organisation der Bauerngruppen besteht darin, Innovationen zu verbreiten. In den Philippinen (PDI, Rural Development Support Program) dagegen werden auch Maßnahmen zur direkten ökonomischen Verbesserung der Situation der betroffenen Bauern durchgeführt. Diese haben jedoch einen weitaus geringeren Stellenwert im Vergleich zum politischen Empowerment und dienen eher als Begleitmaßnahmen.

⁴ FT arbeitet demgegenüber neben der nationalen Ebene in über 40 Gemeinden in vier unterschiedlichen Departements.

tionen der evaluierten Projekte haben circa 20 Beschäftigte, FT in Bolivien über 30, PDI etwa 50, JPDC in Nigeria mehr als 50.

Methodik der Einzelevaluierungen

Bereits die Zwischensynthese der Serienevaluierung⁵ machte auf erhebliche Unterschiede in der Methodik der einzelnen Evaluierungen aufmerksam. Alle Evaluierungen wurden mit einem partizipativen Evaluierungsansatz durchgeführt. Der Grad und die Breite der Beteiligung variierten jedoch. In allen Fällen waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Organisation, Mittler und Zielgruppen und Ressourcepersonen in die Evaluierung einbezogen. Unterschiedlich war jedoch deren Rolle. In Nigeria waren Projektmitarbeitende lediglich in einem Workshop zu Beginn und einem Debriefing am Ende involviert, in denen das Evaluierungsteam seine Ergebnisse zur Diskussion stellte. Die Evaluierungsteams im Kongo beteiligten die Projektmitarbeitenden darüber hinaus an Analyseschritten wie beispielsweise an einer Konflikt- und Akteursanalyse. Die Berichte betonen auch, dass die Methodik transparent gemacht wurde. Außerdem beschafften die Projektmitarbeitenden Daten. Die Evaluierungen in Bolivien und Philippinen beteiligten darüber hinaus insbesondere die Projektteams auch daran, Schlussfolgerungen zu ziehen, Bewertungen durchzuführen und selbst Empfehlungen zu erarbeiten. Dafür wurden mehrere Möglichkeiten des Austauschs und der Reflexion im Verlauf der Evaluierung geschaffen, die gemeinsame Erkenntnisprozesse zum Ziel hatten. Eine Evaluierung der Philippinen beteiligte darüber hinaus auch Mitarbeitende von Bauernorganisationen, so dass dort ein Evaluierungsteam von ca. 20 Mitgliedern arbeitete.

Für die letzten vier Evaluierungen wurde die Feldphase von circa zwei auf drei Wochen pro Evaluierung verlängert, was intensivere Wirkungsanalysen auf Zielgruppenebene ermöglichte. Gemeinsam ist allen Evaluierungen, dass sie qualitative Untersuchungsmethoden und einen Mix aus semi-strukturierten und offenen Interviews mit den unterschiedlichen Beteiligten (Einzel- und Gruppeninterviews) bei den Feldbesuchen vor Ort nutzten. In jedem Falle wurden auch Dokumente und Literatur ausgewertet. Im Kongo wurden zusätzlich Fragebögen, mit mehr als 300 Rückläufen genutzt (Mitglieder der Radioclubs, Animateure, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von RM und anderer NROs).

Unterschiede gab es jedoch bezüglich der Ansätze, mit denen die Wirkungen untersucht wurden. Ein Evaluierungsteam (Nigeria) stützte sich dabei praktisch ausschließlich auf die Informationen des Monitoringsystems des Projektes, das jedoch keine Aussagen über Wirkungen machte. Die anderen Evaluierungen analysierten die Wirkungen mit den oben dargestellten Methoden. In Philippinen wurde eine offene Wirkungsanalyse durchgeführt, in der mit den Interviewten zunächst relevante Veränderungen im Kontext der Programme beleuchtet wurden und erst in einem zweiten Schritt die Verbindung mit den Interventionen des Programms analysiert wurden. Der Bericht aus dem Kongo legt dar, dass dort in den Interviews von den Interventionen der Programme ausgegangen wurde, um dann sich daraus ergebende Ergebnisse und Wirkungen zu analysieren.

⁵ Zwischenevaluierung: Stahl, K. (2005): Zwischenbewertung der Serienevaluierung „Beteiligung der Armen sichern - verantwortungsvolle Regierungsführung stärken“. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

4 Zusammenfassung der Ergebnisse der Einzelevaluierungen entsprechend der Leitfragen der Serienevaluierung

4.1 Leitfrage 1: „Rahmenbedingungen“

Welche Rahmenbedingungen sind für die Organisationen der Armen und für Organisationen der Fürsprache und Beratung der Armen fördernd oder hemmend im Hinblick auf die Vertretung ihrer Interessen? Welche Chancen haben die Organisationen, ggf. diese Rahmenbedingungen zu verändern?

Verglichen mit der Unterschiedlichkeit der Rahmenbedingungen in den verschiedenen Ländern bestand zwischen den Einzelevaluierungen weitgehend Einigkeit darüber, welche Rahmenbedingungen förderlich und hinderlich für die Interessenvertretung der Armen, deren Mitwirken bei Entscheidungsprozessen und die Empowerment-Prozesse insgesamt sind.

Rechtstaatlichkeit und stabile demokratische Strukturen sowie Erfahrungen mit der Inanspruchnahme der Rechte

Ein funktionierender Rechtsstaat, der marginalisierten Bevölkerungsgruppen Zugang zu ihren Rechten sichert, ist nicht nur Voraussetzung für gute Regierungsführung, sondern auch eine notwendige Rahmenbedingung für gesellschaftliches und zivilgesellschaftliches Engagement und Empowerment. Verglichen mit Bolivien und den Philippinen hat die Bevölkerung in Nigeria und Kongo wesentlich weniger Erfahrung mit einer formellen Demokratie und generell mit einem funktionierenden Staatswesen. Nach mehr als zehn Jahren Militärrherrschaft gibt es in Nigeria erst seit 1999 demokratisch gewählte Regierungen und seitdem etwas Fortschritte, was Rechtsstaatlichkeit und politische Rechte für die Zivilgesellschaft betrifft. Im Kongo haben sich erst seit 2006 staatliche Strukturen entwickelt.

Ein Bericht aus den Philippinen legt dar, wie trotz einer formell bestehenden Demokratie die Beteiligung der Bevölkerung an Entscheidungsprozessen auf der Ebene des Nationalstaates minimal ist. So ist die Wahlbeteiligung in den Philippinen mit 60 bis 80 Prozent sehr hoch. Auch beteiligen sich Tausende Bürgerinnen und Bürger ehrenamtlich als Wahlbeobachter. Tatsächlich sind aber die Möglichkeiten für benachteiligte Bevölkerungsgruppen und insbesondere Arme, auf nationaler Ebene über Wahlen Einfluss zu nehmen, sehr gering.⁶

⁶ Die Gründe hierfür sind:

- Die den Wählern überlassenen Wahlmöglichkeiten sind nur Pseudo-Wahlmöglichkeiten. 60 Prozent der Sitze im Kongress sind durch 120 politische Klans/Familien kontrolliert. Um die meisten restlichen zu vergebenen Positionen bewerben sich andere Mitglieder der Elite.
- Politische Parteien sind oft keine Plattform zur politischen Willensbildung und Auseinandersetzung um politische Inhalte, sondern dienen lediglich als Vehikel, um Kandidaturen zu ermöglichen.
- Wahlen werden von der überwiegenden Mehrzahl der Bürger nicht als Möglichkeit gesehen, aufgrund von Rechenschaft, Transparenz und konkreten politischen Leistungen ihre Wahlentscheidungen zu treffen.
- Es gibt systematischen Wahlbetrug durch Manipulationen der Wahllisten, Nichtzulassen von Bürgern bestimmter benachteiligter Gruppen und Manipulationen mit zusätzlichen Wahlzetteln.

Konflikte und Gewalt, Notsituationen und Krisen als Hemmnisse

In Nigeria und im Kongo stellen gewaltsame Auseinandersetzungen auf kommunaler Ebene, ethnische und religiöse Konflikte wie auch die Formierung militanter Gruppierungen und deren politische Instrumentalisierung eine Gefahr für den Demokratisierungsprozess, die Bürgerbeteiligung und eine Politik zugunsten der Armen dar. Auch auf den Philippinen wird Gewalt in Form von Einschüchterung von Landlosen, körperlicher Gewalt gegenüber engagierten Personen und Morden an Journalisten und Meinungsführern (extrajudicial killings) immer mehr ein Mittel der Auseinandersetzung bei Konflikten um Land. Häufig werden auch ethnische oder religiöse Identitäten für die Austragung der Konflikte genutzt und für Partikularinteressen instrumentalisiert. Im Kongo ist auch das Bestehen akuter Nahrungsmittelversorgungsengpässe ein klares Hemmnis für zivilgesellschaftliches Engagement.

Gesetzliche Grundlagen sind notwendig und förderlich, oft gibt es jedoch große Schwächen der Implementierung

Alle Evaluierungsberichte beschreiben die Bedeutung bestehender Gesetze, die Menschenrechte garantieren und die Beteiligungsmöglichkeiten für die Bevölkerung an Entscheidungsmechanismen festlegen. Sie ermöglichen den Advocacy-Organisationen, ihre Arbeit auf eine rechtliche Grundlage zu stellen und sich bei ihrer Arbeit auf bestehende Rechte zu berufen und diese einzufordern. Insbesondere ging es bei den evaluierten Projekten um die Agrarreform und politische Dezentralisierung mit gesetzlich verankerten Rahmenbedingungen für Bürgerbeteiligung und soziale Kontrolle (Partizipationsmechanismen) auf der Ebene von Lokal- und Munizipalregierungen in den Philippinen und in Bolivien.⁷ Die Allokation von Ressourcen auf die Lokalregierungen ist dabei eine wichtige Voraussetzung, dass die Mitwirkung der Bevölkerung zum Beispiel an lokalen Entwicklungsplänen auch zu konkreten Vorteilen führen kann, und nicht eine theoretische Erfahrung bleibt. Im Kongo wird Pressefreiheit und das Recht auf freie Meinungsäußerung als notwendige und förderliche Rahmenbedingungen betont. Dadurch wird ein Raum geschaffen, der die Arbeit der lokalen Radiostationen ermöglicht und der lokalen Bevölkerung zu mehr Ausdrucksmöglichkeiten verhilft.

Allerdings berichten nahezu alle Evaluierungen auch von Schwächen bei der Implementierung dieser Gesetze. Insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene besteht eine große Diskrepanz zwischen den formellen Gesetzen und deren Umsetzung.

Klientelismus und lokale Machtstrukturen als wesentliche Hemmnisse für die Implementierung der Gesetze

Für die mangelnde Implementierung von Gesetzen werden in den Einzelevaluierungen zahlreiche Gründe genannt. Hierzu gehört insbesondere auf lokaler Ebene das fehlende Wissen bei den lokalen Mandatsträgern. Auch die Schwäche staatlicher Strukturen insgesamt ist im Kongo und Nigeria ein wichtiger Faktor. Die Evaluierungen machen jedoch deutlich, dass der entscheidende Faktor viel eher im Erbe autoritärer politischer Strukturen und in politisch-ökonomischen Interessen traditioneller und neuer Machteliten und -allianzen zu sehen ist. Diese alten Klientelbindungen sind sehr beharrlich und in der Lage, auch bei neuen Gesetzeslagen Strategien zur Machtsicherung zu entwickeln und so nicht nur die

⁷ Auch in Nigeria geht es um Fragen der Dezentralisierung. Im Evaluierungsbericht wird jedoch der allgemeine Rahmen von Bürger- und Menschenrechten hervorgehoben, sowie die Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen und die Einrichtung einer unabhängigen Kommission zur Korruptionsbekämpfung seit der politischen Demokratisierung des Landes.

Beteiligung der Armen an Entscheidungsprozessen zu behindern, sondern auch deren wirtschaftliche Entwicklung zu bremsen. Berichtet wird auch von Korruption, Wahlmanipulation und einem paternalistischen und klientelistischen politischen Selbstverständnis von Bürgermeistern.

In den Philippinen kommt hinzu, dass die lokalen Regierungen an kurzfristigen Haushaltseinnahmen durch industrielle Investitionen weit mehr Interesse haben als an einer Agrarreformpolitik zugunsten der kleinbäuerlichen Armen. In Bolivien (Bibosi) sind sozial Benachteiligte aufgrund ihrer Lebensbedingungen sogar praktisch vom nationalen politischen Leben ausgeschlossen. Paternalismus und Klientelismus wirken weit einschränkender auf politische Mitwirkung als mangelnde Kenntnisse der Bevölkerung über ihre Rechte und staatsbürgerliche Möglichkeiten.

Verglichen mit dem Schaubild in Kapitel 2 wird deutlich, wie sehr die Ebenen Staat, Gesellschaft und Markt verbunden sind und wie sehr die formellen gesetzlichen Rahmenbedingungen durch informelle Strukturen und Praktiken überlagert werden. Die formale politische Gleichheit der Menschen wird so durch die soziale und politische Ungleichheit konterkariert.

Polarisierung der Gesellschaft wirkt hemmend

Auf eine andere hemmende Rahmenbedingung macht eine der beiden Kongo-Evaluierungen aufmerksam, die die zunehmende Polarisierung der Gesellschaft, vor allem den wachsenden Unterschied zwischen Armen und Reichen als Schwierigkeit für die Arbeit der NRO bewertet. Auch sind vorherige Erfahrungen und Enttäuschungen in der Geschichte Katangas sowie fehlende Perspektiven ein wichtiger Grund für die Passivität vieler Jugendlicher und Armer.

Armutsprogramme mit großen Lücken zwischen nationaler und lokaler Ebene

Förderliche Rahmenbedingungen stellen in allen Ländern staatliche Programme zur Armutsreduzierung dar – hierbei insbesondere der finanzielle Rahmen, der es ermöglicht, lokale Projekte der Armutsbekämpfung vorzubringen und durchzusetzen. Ganz unterschiedlich dabei ist jedoch der Grad der zivilgesellschaftlichen Beteiligung und insbesondere auch der Mitwirkung der lokalen Ebene. In Nigeria besteht eine explizite Einladung an die Bundesstaaten und die Regierungen auf lokaler Ebene, eigene Armutsminderungsprogramme zu entwerfen, bei denen alle relevanten Akteure mitwirken sollen. Im Kongo dagegen gibt es trotz einer nationalen Armutspolitik bisher noch keine Konkretisierung auf Provinzebene. In Bolivien ist die Partizipation der Bevölkerung und der Organisationen der Zivilgesellschaft an der Ausarbeitung und Überwachung der Programme durch das Gesetz des Nationalen Dialogs fortgeschritten und ermöglicht, die Gestaltungsräume für eine Mitsprache der Armen auszuweiten. Das Beispiel Bolivien zeigt allerdings auch, dass dies weniger eine Folge zivilgesellschaftlichen Engagements aus Bolivien war, sondern vor allem auf den Druck internationaler Geberorganisationen zurückzuführen war. In jedem Falle kommt jedoch den internationalen Geberorganisationen die wichtige Rolle zu, die nationalen Programme zu beeinflussen und dabei Partizipationsspielräume zu eröffnen.

Die staatlichen Programme zur Armutsminderung bieten auch insofern ein Potenzial für Empowerment, da die Kontrolle der finanziellen Mittel eine wichtige Aufgabe der Zivilgesellschaft ist, die dabei „geübt“ werden kann und entsprechende Reflexions- und dadurch Bewusstseinsbildungsprozesse gefördert werden können. Insbesondere ermöglichen diese Programme, dass ein Mitwirken kurzfristige Erfolge zeitigt und damit weiter die Motivation

für politisches Engagement verstärkt. Empowerment wird dadurch mit ganz praktischen Vorteilen verbunden.

Informationsstand und Fähigkeiten zur Beteiligung auf Seiten der Armen

Nahezu alle Evaluierungsberichte machen deutlich, dass mangelnde Bürgerbeteiligung auch durch Faktoren begründet ist, die die Armen selbst betreffen. Der geringe Kenntnisstand der Zielbevölkerung über ihre Rechte, organisatorische Schwächen ihrer Basisorganisationen oder Passivität gehen einher mit einem geringen politischen Selbstbewusstsein, mangelndem Selbstwertgefühl und einem fehlenden Selbstverständnis als politischer Akteur. Dies alles trägt dazu bei, dass politische Mitspracherechte und Kontrollfunktion noch unzureichend wahrgenommen werden oder die Umsetzung der Agrarreform nicht durchgesetzt werden kann (Bolivien, Philippinen). Auf lokaler Ebene stellt sich auch das Problem der unzureichenden Repräsentation und Legitimität von Vertretern der Armen. So wird aus den Philippinen berichtet, dass selbst wenn eine Beteiligung an lokalen Entwicklungsplänen erfolgt, die dabei beteiligten Personen meist von der Lokalregierung ausgewählt werden und selten durch Arme oder aus ihren Gruppen heraus bestimmt werden. Häufig nehmen sie auch als Individuen teil und nicht als Vertreter einer bestimmten Organisation, die spezifische Interessen vertritt. Nur selten haben sie ein Mandat oder geben Rückmeldung der Ergebnisse an die Gruppe, welche sie vertreten sollen.

In Philippinen erschweren feudale Abhängigkeitsbeziehungen der Landlosen von Landbesitzern nicht nur deren Zugang zur Information, sondern auch jegliche Bemühungen, sich selbst zu organisieren und politisch aktiv zu werden. Dies führt zu einer Situation, in der persönliche Abhängigkeitsbeziehungen wichtiger werden als Gesetze und bürgerliche Mitwirkungsrechte.

Dass es auch förderliche Rahmenbedingungen gibt, zeigt das Beispiel der FT in Bolivien. Dort haben sich in den 12 Jahren, seit das Gesetz für Bürgerbeteiligung (LPP) umgesetzt wird, in vielen ländlichen Munizipien Mechanismen von Bürgerbeteiligung etabliert. Häufig sind Vertreterinnen und Vertreter der (indigenen) Basisorganisationen in der Munizipalregierung vertreten. Traditionelle Organisationsstrukturen der indigenen Völker und der hohe Organisationsgrad der Kleinbauern und -bäuerinnen erleichtern nicht nur die Arbeit der FT, sondern bilden eine wesentliche Basis für die Interessenvertretung der Armen.

Finanzielle Ausstattung zivilgesellschaftlicher Organisationen

In allen evaluierten Fällen wird deutlich, wie sehr die fehlende finanzielle Ausstattung der zivilgesellschaftlichen Organisationen und insbesondere der Advocacy-Organisationen deren Möglichkeiten begrenzt. Zivilgesellschaftliche Organisationen können sich nicht selbst finanzieren und damit nicht unabhängig von externen Finanzierungsquellen arbeiten, was in den Evaluierungen insgesamt als hemmend gewertet wird. Im Kongo sind kleine genossenschaftlich organisierte Strukturen Anknüpfungspunkte für Empowerment-Programme. Dort wird auch betont, wie wichtig die Vision einer offenen Gesellschaft und der Beitrag Intellektueller sind, diese Vision in die öffentliche Debatte einzubringen und Schlüsselfragen dazu anzustoßen.

Armutssituation und Erwartungshaltung der Bevölkerung

Wenn es den Armen gelingt, sich zu organisieren und gegenüber Lokalregierungen ihre Interessen zu vertreten, geht es dabei oft in erster Linie um die Befriedigung praktischer Bedürfnisse wie landwirtschaftliche Maßnahmen oder Infrastrukturprojekte. Ansprüche, bei der

Gestaltung von Beteiligungsmechanismen mitzuwirken, sind ohne die Förderung einer Advocacy-Organisation selten anzutreffen. Die Erwartungshaltung der Bevölkerung gegenüber den Advocacy-Organisationen spielt bei der Frage eine wichtige Rolle, inwieweit diese eine Empowerment-Strategie umsetzen können. So zeigt beispielsweise Bibosi in Bolivien, wie ein früherer karitativer Förderansatz immer noch die aktuelle Erwartungshaltung der Bevölkerung prägen kann. Das Beispiel Kongo (RM) macht deutlich, wie sehr Not und ökonomische Interessen eine Erwartungshaltung der Zielgruppen bestimmen können, die konkrete, kurzfristige, vor allem materielle und finanzielle Vorteile zur Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse in den Mittelpunkt stellen und die Arbeit mit einem Empowerment-Ansatz erschweren. Auch ist der Versuch der Manipulation durch Politiker umso größer, je extremer die Armutssituation ist und je geringer der politische Bildungsstand der Bevölkerung. All diese Beispiele verdeutlichen, dass Empowerment-Ansätze nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn die Armen ein Mindestmaß an Investitionspotenzial haben, um sich selbst zu engagieren. Die Erfahrungen von PDI zeigen aber auch, dass sich ein Programm mit vorwiegend humanitärer Ausrichtung nach einer Naturkatastrophe zu einem Empowerment-Projekt entwickeln kann.

Möglichkeiten der Veränderung von Rahmenbedingungen

Die formalen Rahmenbedingungen, insbesondere eine Verfassung, eine Staatsform oder Gesetze lassen sich „auf dem Papier“ manchmal schnell ändern. Das Umsetzen in die Realität, wo eingespielte oder gefestigte Muster (der Kommunikation, Interaktion, Entscheidungen, Initiativen etc.) zwischen Individuen, Organisationen, Akteursgruppen und insbesondere auch zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren bestehen und manchmal über lange Zeiträume geprägt wurden, ist weitaus komplexer und langwieriger. Wesentlich sind auch starke und breite Allianzen auf Seiten der Zivilgesellschaft. Weitere Erfahrungen werden unter der Leitfrage 2 vorgestellt.

4.2 Leitfrage 2: „Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten und Ressourcenallokation“

Inwieweit gelingt es den Partnern der KZE und der EZE, die Chancen der Mitsprache und die Gestaltungsräume der Armen zu erhöhen und zu erweitern (auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene), d.h. welche Ergebnisse/Wirkungen sind erzielt worden? Unter welchen Bedingungen, wie und wann kommt es zu einer nachhaltigen Re-Allokation von staatlichen Ressourcen, zu einer Veränderung des Allokationsprozesses sowie zu einer erhöhten Transparenz auf der jeweiligen Ebene und damit zu einem nachhaltigen Entwicklungsimpuls für die Armen?

4.2.1 Engagement und Mitwirkung der Armen als Bürgerinnen und Bürger ⁸

Lokale und regionale Ebene

Arme werden selbst aktiv – und werden selbst als Mitglieder der Lokalregierungen gewählt

Alle Projekte bewirkten ein stärkeres politisches Engagement von Armen und ihren Organisationen, insbesondere auf der lokalen Ebene. Zwar gab es insbesondere in Bolivien (FT) und Philippinen bereits aktive und organisierte Gruppen, deren Engagement ist sogar verstärkt worden. In allen Fällen gab es jedoch auch Beispiele, in denen Arme vor dem Kontakt mit den Advocacy-Organisationen passiv waren. Die Tatsache, dass sie nun selbst Initiativen ergreifen, stellt bereits eine deutliche Veränderung dar.

Der häufigste Bereich des Engagements von Basisorganisationen und ihren Vertretern war die Erarbeitung oder Mitarbeit an lokalen Entwicklungsplänen. Insbesondere in den beiden Beispielen aus Philippinen organisierten Bauernorganisationen mithilfe der Förderorganisationen zahlreiche Kundgebungen und konnten so nicht nur eigene Mitglieder mobilisieren, sondern auch anderen, bisher Unbeteiligten die Anliegen nahe bringen. Sie suchten ferner, Kontakte zu den lokalen Agrarreformbehörden aufzubauen und mit diesen einen Dialog zu führen, um ihnen gegenüber ihre Interessen deutlich zu machen.

Die Erfahrungen des Rural Development Support Program zeigen, dass partizipative Mechanismen und Mitwirkung an der lokalen Entwicklungsplanung zwar ein Beginn für demokratische Beteiligungsprozesse sein können, aber noch lange keine hinreichende Bedingung für gute Regierungsführung sind. Insbesondere dafür, dass sich die Bevölkerung auch für Mechanismen der Entscheidungsfindung einsetzt, und so letztendlich für Transparenz und Rechenschaftspflicht. Dies ist für die Nachhaltigkeit von Partizipation in lokaler Entwicklungsplanung jedoch von ausschlaggebender Bedeutung.

In Bolivien und den Philippinen gelang es den Basisorganisationen darüber hinaus, eigene Repräsentanten in gewählte Organe der Lokalregierungen zu bekommen. Dadurch bekamen sie einen besseren Zugang zu Informationen, insbesondere auch über das lokale Budget. Sie können die Ausgabenpolitik kontrollieren und quasi von innen überwachen. Sie können bei Entscheidungen selbst mit abstimmen und werden nicht nur als Vertreter der Zivilgesellschaft gehört und konsultiert. Außerdem können sie daraufhin einwirken, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Möglichkeiten zur Beteiligung der Bevölkerung auch tatsächlich realisiert werden.

Kontrollfunktion und Transparenz

Auch ohne dass Armenvertreter in die Lokalregierungen gewählt wurden, gibt es in fast allen Beispielen Projekterfolge und Wirkungen hinsichtlich einer stärkeren Transparenz in politischen Entscheidungsprozessen, in der Ausgabenpolitik und generell in der Verwendung staatlicher Ressourcen. In Bolivien erfolgte dies insbesondere durch die Mitgliedschaft der

⁸ Eine Schwierigkeit, die in allen Evaluierungsberichten angesprochen wird, ist die Zuordnung der Wirkungen zu den Projekt-Aktivitäten. Wie es auch der Natur der Aktivitäten entspricht, ist ein Beitrag in allen Fällen plausibel. Es haben jedoch auch zahlreiche andere Akteure wichtige Beiträge geleistet, und andere Faktoren haben eine wichtige Rolle gespielt. Kein Evaluierungsbericht hat ferner die entwicklungspolitischen Wirkungen, wie beispielsweise Mitsprache und Beteiligung, quantifizieren können. Dies ist lediglich auf der Ebene der Zielerreichung möglich gewesen, zum Beispiel durch die Quantifizierung der Landübertragung im Rahmen der Agrarreform.

Zielgruppen im Kontrollorgan „Comité de Vigilancia“, aber auch andere Beispiele zeigen eine größere Wachsamkeit der Bevölkerung. Dies kann zwar nicht immer Korruption oder Manipulationen seitens der Lokalregierungen stoppen, aber zumindest erschweren. In den Philippinen wurden z.B. dank gestärkter Überwachung Gesetzesverstöße und Unregelmäßigkeiten bei der Landverteilung aufgedeckt und Korrekturen verlangt, wodurch der Prozess der Implementierung der Agrarreform insgesamt transparenter wurde.

In Nigeria stärkten die „Town Hall Meetings“ zusammen mit den Aktivitäten des „Demokratie-Monitoring“ die soziale Kontrollfunktion der Organisationen der Armen und erhöhten die Rechenschaftslegung der Politiker und die Transparenz. Die Evaluierung der JDPC-Programme in Nigeria zeigt auch, dass ungerechtfertigte lokale Steuern wieder abgeschafft werden mussten und die Dörfer gewählte Politiker hinsichtlich der Allokation von Ressourcen unter Druck setzten. Mit dem Ziel, die Transparenz der Regierung zu stärken, wurden in Nigeria mehr als 4.000 sogenannte Demokratie-Wächter und mehr als 20.000 Wahlbeobachter für die Wahlen 2003 mobilisiert und ausgebildet. Sie sollten strukturelle Probleme wie Korruption und Menschenrechtsverletzung aufdecken und so die Möglichkeiten für eine demokratische Entwicklung unterstützen. Allerdings kann die Evaluierung noch nicht darüber Auskunft geben, inwieweit diese Initiative wirklich erfolgreich war und Wirkungen erzielen konnte.

Für den Kongo beschreibt die Evaluierung, dass sich die lokalen Autoritäten durch Radio Maendeleo beobachtet und ansatzweise kontrolliert fühlten. Dies hat zu mehr Transparenz der staatlichen Institutionen auf Provinzebene beigetragen. Bei SADRI im Kongo hatte das Nachhalten von Wahlversprechen auf Provinzebene Erfolg und führte dazu, dass der Gouverneur sich auf eine öffentliche Diskussion mit der Bevölkerung einließ und sich in der Folge gezwungen sah, entsprechende Mittel für die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung freizugeben. Darüber hinaus wurde in einem der beiden Fälle auf den Philippinen die Advocacy-Organisation PDI als NRO-Repräsentant in Agrarreformkomitees auf Provinzebene sowie in Entwicklungsbeiräte verschiedener Lokalregierungen gewählt.

Nationale Ebene

Entwicklung von Politikalternativen und konkreten Gesetzesvorschlägen

Die projektdurchführenden Organisationen auf den Philippinen, in Bolivien und Nigeria entwarfen konkrete Politikvorschläge insbesondere zum Partizipationsgesetz, zur Umsetzung der Agrarreform oder zu Menschenrechten. Auf den Philippinen war das Rural Development Support Program allerdings erfolgreicher im Blockieren von als hinderlich erachteten Gesetzen als darin, Vorschläge förderlicher Gesetze erfolgreich durch den Gesetzgebungsprozess durch-zubringen. Insbesondere im Rahmen der Agrarreform auf den Philippinen konnten dort die beiden Organisationen dazu beitragen, dass Umsetzungsbestimmungen erlassen wurden, die häufig von Landbesitzern genutzte Schlupflöcher schlossen und so zu einer besseren Umsetzung der Reform im Interesse der Landlosen beitrug. Auch FT hat in Bolivien Verfahren zur Klärung des Landbesitzes in den Dörfern entwickelt, die später in das Agrarreformgesetz aufgenommen wurden.

Bei Kaisahan war das Aufgreifen lokaler Fälle und die gerichtliche Verfolgung auf nationaler Ebene ein wesentlicher Beitrag des Programms. Zahlreiche Gerichtsurteile dienten als Modell für andere Fälle außerhalb der lokalen Interventionsgebiete des Rural Development Support Program, zum Teil mit weitreichenden Folgen. So diente ein Gerichtsurteil bezüg-

lich einer Fläche von 300 Hektar als Modell für einen Fall von mehr als 300.000 Hektar – mit denselben Bedingungen.

Für FT in Bolivien war ihre Anerkennung durch ihre Forschungsarbeiten, Studien und die Präsenz bei Informationsforen und Debatten eine Voraussetzung dafür, auf politische Prozesse Einfluss nehmen zu können. Über die Mitwirkung im Rahmen eines Abgeordnetenmandates des Direktors und die Mitgliedschaft in den Kommissionen wurde in den 90-er Jahren dort Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse genommen, die zu den Gesetzen für Bürgerbeteiligung (LPP) und zum Agrarreformgesetz (Ley INRA) führte. Diese Gesetze haben günstige Rahmenbedingungen für die politische Mitsprache der Armen, insbesondere in ländlichen Munizipien, wie auch für die Lösung der ungeklärten und extrem ungleichen Landbesitzstrukturen geschaffen. Allerdings wirkte sich diese enge Beziehung zur Regierung des Präsidenten Sánchez Lozada negativ auf die Zusammenarbeit mit den Bauerngewerkschaften und die Möglichkeiten des Einflusses auf die gegenwärtige Regierung aus, insbesondere auch vor dem Hintergrund der zunehmenden Polarisierung der Gesellschaft in Bolivien.

4.2.2 Auslösen politischer Veränderungsprozesse

Höhere Wachsamkeit und Kontrolle wirkten sich insbesondere bei den Projekten in Bolivien und Philippinen auch auf das Verhalten von Regierungsbeamten aus. Auf den Philippinen wurde erreicht, dass Beamte in ihrem Verhalten gegenüber Basisorganisationen nun nicht mehr so abweisend gegenüber Anfragen und Forderungen sind, sondern eher darauf reagieren. Die Beamten des Departments für Agrarreformen empfangen inzwischen die Vertreter der Landlosen oder sogar die Landlosen selbst und nehmen sich insgesamt mehr Zeit für sie. Dort und auch in anderen Projekten hat sich der Dialog zwischen Politikern und ihren Wählern insgesamt verbessert. Auch bei RM im Kongo konnten Verhaltensänderungen der Autoritäten nach Radioemissionen festgestellt werden. Dies wird als erster Schritt gesehen, dass sich Mechanismen der Entscheidungsfindung auch über die Zuteilung der lokal verfügbaren Ressourcen zu ändern beginnen.

Für Bibosi in Bolivien wird jedoch angemerkt, dass nach wie vor das paternalistische Verhalten und die Klientelpolitik der Munizipalregierung limitierende Faktoren für politische Partizipation und soziale Kontrolle darstellen und die Zusammenarbeit zwischen den Armen, ihren Organisationen und staatlichen Instanzen sehr erschweren. Die Evaluierung des PDI in Philippinen macht deutlich, dass die Änderung des Verhaltens von Beamten und Regierung ein sehr langwieriger Prozess ist und häufig so sehr von Individuen abhängt, dass nicht mit systematischen Erfolgen zu rechnen ist. Die Strategie, Vertreter der Armen in die Regierung zu bringen und so das Verhalten der Regierungsmitglieder zu ändern, scheint auf lokaler Ebene vielversprechender.

Das partizipative Erarbeiten der Armutsbekämpfungsprogramme im Rahmen der Highly Indebted Poor Countries-Initiative (HIPC-Initiative) sowie die institutionalisierten Mechanismen sozialer Kontrolle über die zusätzlichen Ressourcen, die durch den Schuldenerlass freigesetzt und den Munizipien für soziale Programme zur Verfügung gestellt werden, bewirkten in Bolivien einen stärkeren Einfluss „von unten“ über die Verwendung der Mittel. Dies führte zu konkreten Vorteilen für die Zielgruppen (siehe auch 4.2.3). Eine wirksame und nachhaltige Mitsprache über die Verwendung staatlicher Ressourcen ist jedoch noch nicht sichergestellt, eine Veränderung des Verteilungsmechanismus zugunsten der Armen

besteht im philippinischen Fall noch nicht und ist im bolivianischen Fall ein langwieriger Prozess, der sehr konfliktbeladen ist.

In Bolivien, Philippinen und Kongo konnten die Projekte über das politische Engagement der Armen und verstärkt durch die ausgelösten gesellschaftlichen Veränderungen die Politikgestaltung zugunsten der Armen beeinflussen. Insgesamt bedeuteten die Veränderungen auf politischer und gesellschaftlicher Ebene einen Machtzuwachs für die Armen und ihre Organisationen. Dies hatte zur Folge, dass die Regierungen, sei es auf nationaler oder lokaler Ebene, mehr Aufmerksamkeit auf die Interessen der Armen richteten.

Auf den Philippinen wurde als eine wichtige Veränderung genannt, dass die Arbeit der NRO und der Bauernvertreter einen Beitrag leisteten, Kräfte innerhalb der Behörden und der Regierung zu stärken, die den Interessen der Armen und Landlosen gegenüber aufgeschlossener waren. Teilweise konnten NRO und Bauernorganisationen auch durch öffentlichen Druck erreichen, dass diese Unterstützer nicht entlassen oder auf marginale Stellen versetzt wurden. Im Kongo trugen RM und die ständige Präsenz der „Stimme der Bürger“ dazu bei, dass der ehemalige Gouverneur der Provinz nach dem Aufdecken von Korruptionsfällen zurücktreten musste.

Im Kontext von Bibosi in Bolivien setzten beispielsweise drei Dörfer die Wahl ihrer Volksvertreter gegen den Willen der Munizipal-Regierung durch. Ferner wurde der vom Bürgermeister benannte Präsident des *Comités de Vigilancia* durch Wahlen gegen den Widerstand des Bürgermeisters abgelöst.

4.2.3 Reallokation von Ressourcen

Die Evaluierungsberichte führen eine Reihe von konkreten Beispielen auf, wie durch direkte Mitwirkung der Vertreter der Armen und die dadurch angestoßenen Änderungen der Politik materielle Vorteile zu Gunsten der Armen erzielt wurden. Die Beispiele umfassen:

- eine finanzielle und materielle Förderung von Frauengruppen über die Schaffung (sozialer) Infrastruktur,
- Verbesserung der Ausrüstung von Kooperativen,
- Saatgutbereitstellung,
- Bildungsmaßnahmen (Ausrüstung und Erweiterung von Schulen, Einrichtung eines Büros für Rechtsberatung),
- Unterstützung bei der Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte und
- Neugestaltung von Märkten und der Förderung Einkommen schaffender Maßnahmen.

Dies kam meist nicht nur einem kleinen Teil der jeweiligen Zielgruppe zugute. Meist basierten diese konkreten Verbesserungen auf der Mitarbeit an lokalen Entwicklungsplänen bzw. dem Einbringen von Vorschlägen der Basisorganisationen, die zum Teil in den Entwicklungsplan der Lokalregierung übernommen wurden.

Als eines der besonders gut quantifizierbaren Ergebnisse der beiden Projekte auf den Philippinen ist die Landübertragung zu nennen, die in beiden Projekten insgesamt fast 5.000

Hektar für mehr als 2.500 Kleinbauern und -bäuerinnen betrug.⁹ Die interne Klärung der Landbesitzverhältnisse und Schlichtung von Landkonflikten mit Unterstützung der FT in 104 bolivianischen Dörfern konnte den Bauern und Bäuerinnen eine gewisse Rechtssicherheit bringen. Landtitel konnten dort zum Evaluierungszeitpunkt noch nicht übertragen werden. Bei Bibosi stellte das Munizip auf Druck einer Frauenorganisation wieder ein Budget für das dort angesiedelte Büro einer Anwältin und Rechtsberaterin bereit.

Nicht in allen Fällen kam es jedoch bereits zu einer Re-Allokation von Ressourcen. Im Falle Kongos zum Beispiel wurde gesagt, dass die Programme zwar Beiträge in diese Richtung leisteten, konkrete Wirkungen jedoch auch deswegen noch nicht erreicht wurden, da förderliche Rahmenbedingungen insbesondere in Form eines Rechtsstaates erst kurze Zeit bestanden. Insgesamt wurden so die materiellen Lebensgrundlagen der Armen verbessert: erleichterter Zugang zu Nahrung, erhöhte Nahrungssicherheit und Selbstversorgungskapazität und letztlich auch ein gewisses Maß an Unabhängigkeit.

Die Tatsache, dass es zur Reallokation von staatlichen Ressourcen zu Gunsten der Armen kommt und soziale Infrastruktur oder landwirtschaftliche Projekte gefördert werden, muss je nach Kontext kritisch hinterfragt werden. So machen Beispiele aus Nigeria und Kongo deutlich, dass vorzeigbare Infrastrukturprojekte von Politikern lediglich als Ablenkungsmanöver genutzt werden, um an anderen bedeutenderen Stellen unbehelligt von Interventionen der Zivilgesellschaft intransparente Machenschaften fortzuführen.

Nachhaltigkeit der Reallokation

Die Nachhaltigkeit dieser Erfolge ist jedoch häufig noch gefährdet. Die Evaluierungsberichte machen deutlich, dass es noch zahlreiche Risikofaktoren und hinderliche Einflüsse gibt. Die Interessen der Armen betreffen vor allem eine Beteiligung an der Entwicklungsplanung und die daraus entstehenden konkreten Vorteile. Die Mechanismen jedoch, die eine Beteiligung absichern, sind oft nicht gefestigt und ihre Anwendung hängt trotz bestehender gesetzlicher Rahmenbedingungen oft vom guten Willen der Mandatsträger ab. Daher sind zwar die erreichten Wirkungen bezüglich der Ressourcenallokation meist nachhaltig, nicht jedoch die neuen Mechanismen der Entscheidungsprozesse, die dazu führten.

Bei vielen lokalen Entwicklungsplänen, die mit Beteiligung der Basisorganisationen erstellt wurden, fehlen noch zahlreiche Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Kontrolle der Umsetzung und der Nutzung der Ressourcen. Dies betrifft außer im Falle Boliviens effektive Mechanismen der Kontrolle sowie die Fähigkeiten der Armen, diese Kontrolle wahrzunehmen. Oft stehen dem auch andere Interessen, zum Beispiel des Bürgermeister, entgegen. Das Gleiche gilt häufig für zusätzliche Mittel im Rahmen staatlicher Armutsbekämpfungsprogramme. Veränderte politische Bedingungen auf nationaler Ebene stellen darüber hinaus ein Risiko für die Nachhaltigkeit der bisher erreichten Beteiligungsmechanismen dar. Politische Kräfteverschiebungen und Wahlen können die Rahmenbedingungen für Beteiligung deutlich beeinflussen und bereits etablierte Mechanismen wieder aussetzen.

Es zeigt sich, dass zahlreiche Änderungen noch fragil sind und selbst bei formeller Sicherstellung der Mechanismen noch nicht in die politische Praxis und Kultur übergegangen sind. Dafür sind längere Zeiträume als Projektphasen erforderlich.

⁹ Die in einem Falle durchgeführte Kosten-Nutzen-Analyse kommt zu einer sehr positiven Bewertung der Relationen und bescheinigt dem Projekt eine wirtschaftliche Zielerreichung (hohe Effizienz).

Insbesondere im Kontext der Agrarreform in Bolivien und Philippinen wurde deutlich, dass eine nachhaltige ländliche Entwicklung bisher meist noch nicht erreicht wurde. Der Zugang zu Land und der Landbesitz allein ist dafür noch nicht hinreichend. Neben erfolgreichen Beispielen gibt es Gegenbeispiele, die zeigen, dass Landbesitz allein vielen Armen nicht hilft, aus ihrer Abhängigkeit herauszukommen. Neben dem Fehlen eigener technischer Erfahrungen der Landbewirtschaftung und Managementfähigkeiten mangelte es oft an Vermarktungsmöglichkeiten und an Werkzeugen, Produktionsmitteln und Krediten. Entsprechende Förderprogramme reichten oft nicht aus. Insbesondere über Kredite erhielten Mitglieder der lokalen Eliten (Großgrundbesitzer, Händler, etc.) die Möglichkeit, die neuen Landbesitzer wieder in Abhängigkeit zu bringen. Über Hypotheken für den Erwerb von Produktionsmitteln verschuldeten sich die alten Landbesitzer, und die Großgrundbesitzer erhielten das Land zurück. Teilweise wechselten die Abhängigkeiten lediglich von Landbesitzern zu Banken, Geldverleihern und Händlern. So zeigt die Evaluierung des Rural Development Support Program in Philippinen, dass sich viele der neuen Landbesitzer dennoch arm fühlten. Sie besaßen zwar Land, die lokalen Machtstrukturen blieben jedoch bestehen.

Insgesamt legen diese Erfahrungen den Schluss nahe, dass es nicht ausreicht, die rein materielle Allokation von Ressourcen zu betrachten, sondern dass vielmehr wichtig ist, die Fähigkeiten, die Entscheidungsmechanismen über den Allokationsprozess selber zu beeinflussen. Es geht also um Macht und institutionalisierte Partizipation. Die Prozesse, Strukturen und Machtverhältnisse, die zur Verarmung der Armen und Bereicherung der Reichen führen, müssen dabei immer berücksichtigt werden.

Als nachhaltig werden dagegen meist die erreichten Wirkungen auf der Ebene der Zielgruppen bewertet (oberer Bereich des vereinfachten Schemas von Empowerment in Kapitel 2, siehe auch unten für die genauere inhaltliche Beschreibung).

Diffusionswirkungen und „scaling-up“

Die meisten Evaluierungsberichte thematisieren die Frage der Diffusionswirkungen beziehungsweise inwieweit Veränderungen auf lokaler Ebene auch Wirkungen auf höheren Ebenen oder in anderen Regionen ausgelöst haben. Dass durch ein nationales Gesetz ausgelöste Dynamiken auf lokaler Ebene wiederum auf die nationale Ebene ausstrahlen, beschreibt der Evaluierungsbericht zu FT: „Das LPP (Gesetz für Bürgerbeteiligung) kann als Beispiel dafür herangezogen werden, wie Empowerment-Prozesse an der Basis nachhaltig auch auf die regionale und nationale Ebene übergreifen können. Die Umsetzung des Gesetzes setzte eine politische Mobilisierung und soziale Eigendynamik an der Basis der Dörfer und neu gegründeten Munizipien frei. Es haben sich neue politische Akteure herausgebildet, die aus den Basisorganisationen hervorgegangen sind. Viele dieser neuen Akteure sind heute Abgeordnete im Parlament oder in der Verfassungsgebenden Versammlung. Das Erstarken einer politischen Kraft der Kleinbauern und indigenen Völker des Tieflandes, d.h. ihr politisches Empowerment, ja sogar der Wahlsieg des ersten Präsidenten indigener Herkunft, werden als Folgewirkung des LPP (Gesetzes für Bürgerbeteiligung) und der damit verbundenen sozialen Dynamik gewertet.“ Die andere Evaluierung aus Bolivien (Bibosi), die bereits 2002 durchgeführt wurde, zeigt, dass obige Breitenwirkung ein längerfristiger Prozess war. 2002 stand dieser Prozess noch am Anfang. Die Evaluierung der Arbeit von Bibosi legt folglich dar, dass die Intervention auf Gemeindeebene zwar dort wesentliche Wirkungen erzielte, dass jedoch die Breitenwirkung ausblieb und keine Dörfer außerhalb des direkten Interventionsgebietes von den positiven Veränderungen betroffen waren. Auch gab

es weder von Bibosi noch von Seiten der Gemeindebehörden eine Strategie, die erreichten und etablierten Mechanismen weiter zu verbreiten.

Die beiden Beispiele aus den Philippinen bewerten die Diffusionswirkungen ebenfalls unterschiedlich. So ist es dort gelungen, über Modellprozesse und das Verbreiten von Erfolgsgeschichten im Rahmen der Agrarreform auf nationaler Ebene positive Effekte auch außerhalb des eigenen Interventionsgebietes zu erzielen. Die erarbeiteten Beteiligungsmechanismen gegenüber den Lokalregierungen, insbesondere für die Erstellung lokaler Entwicklungspläne und weitere Mitwirkungsmöglichkeiten, blieben jedoch meist auf die beiliegenden Gemeinden beschränkt. Auch hatten Gemeinden teilweise Schwierigkeiten, ihre Entwicklungspläne in die regionalen Entwicklungspläne zu integrieren.

Das Beispiel von Radio Maendeleo konnte insofern eine Diffusionswirkung erzielen, als es vergleichbaren Radiostationen als Modell diente. Außerdem wurden einige neue lokale Radiostationen gegründet, die dem Beispiel des RM folgten. Allerdings bemerkt der Evaluierungsbericht auch kritisch, dass die Vielzahl und Konkurrenz zwischen den Radiostationen nicht unbedingt zu einer Verbesserung des Rechts der freien Meinungsäußerung und des Pluralismus beitragen muss, sondern auch bestehende Spannungen verstärken und einer Fragmentierung der öffentlichen Meinungsbildung Vorschub leisten kann. Insbesondere besteht die Gefahr der Instrumentalisierung durch ökonomische und politische Interessen.

Die Projektbeispiele legen nahe, dass es möglich ist, Diffusionswirkungen durch die Kommunikation von „best practises“ oder gar modellhaftem Vorgehen zu erzielen, wenn sich andere Organisationen die Inhalte leicht aneignen können. Wesentlich schwieriger sind dagegen Breitenwirksamkeit oder "scaling-up"-Wirkungen zu erreichen, wenn für Erfolge erst aufwändige Auseinandersetzungen geführt werden müssen, oft auch gegen einflussreiche Akteure wie beispielsweise bei Beteiligungsmechanismen in der lokalen Entwicklungsplanung. Modellhafte juristische Auseinandersetzungen sind hier offensichtlich bei funktionierendem Rechtssystem eine Ausnahme, da hier die erzielten Lösungen durch das Rechtssystem weiter genutzt werden.

4.2.4 Veränderungen auf gesellschaftlicher Ebene

Aufbrechen von Allianzen traditioneller Machtstrukturen

In den Philippinen ist es in einigen Fällen gelungen, Klientelbindungen und traditionelle Allianzen, insbesondere zwischen den Großgrundbesitzern und der Agrarreformbehörde, aber auch zwischen lokalen Eliten und der Lokalregierung aufzubrechen. So konnten nicht nur politische Allianzen zwischen reformorientierten Abgeordneten oder Vertretern der Agrarreformbehörde und der Partnerorganisation und den Basisorganisationen gebildet werden, sondern diese konnten auch ihre Anliegen durchsetzen. In Bolivien zeigen die Probleme bei der Umsetzung des Agrarreformgesetzes jedoch das Beharrungsvermögen ungleicher Machtverhältnisse und ökonomischer Interessen mächtiger Akteure sowie die bürokratische Untätigkeit staatlicher Organe.

Stärkung der Armen als sozialer Akteur - Selbstbewusstsein und neues Rollenbild

Die Ergebnisse von FT in Bolivien und die beiden Beispiele in Philippinen zeigen, dass die Organisation der Armen und deren politische Aktivitäten auch Auswirkungen auf ihre Rolle als sozialer Akteur hatten. Aufgrund der Organisation der Armen und ihres politischen Engagements ist dort ein politischer Akteur entstanden. Zum Einen veränderte sich das

Selbstbild der Armen und sie nahmen sich selbst als Akteur wahr, der als Subjekt an Entscheidungen mitwirkt und sich nicht lediglich als vor allem passives Opfer von Entscheidungen fühlen muss, die allein andere getroffen haben. So war im Kontext von PDI die Erkenntnis unter Bauernorganisationen von großer Bedeutung, dass sie früher den als allmächtig wahrgenommenen Landeigentümern gedient hatten und von diesen nicht nur wirtschaftlich abhängig waren, nun aber selbst ihr eigenes Land bewirtschaften und alle Entscheidungen darüber selbst treffen können und damit quasi auf der derselben Ebene stehen. Die Tatsache, dass sie nun selbst Land besaßen, hatte für sie nicht in erster Linie eine ökonomische, sondern eine emotionale Dimension. Sie haben lange entbehrungsreiche Auseinandersetzungen erfolgreich zum Abschluss gebracht. Andere Erfolge waren beispielsweise, dass Bauernorganisationen formell bei der Erarbeitung von lokalen Entwicklungsplänen mitarbeiten oder auch dass die Organisationen rechtlich eingetragen wurden. Im Kongo ergab sich zum Beispiel durch die Mitgliedschaft in den Radioclubs ein Gefühl, nicht mehr vom politischen Geschehen abgeschnitten zu sein, sondern an öffentlicher Diskussion teilzunehmen.

Die Rolle als sozialer Akteur änderte sich jedoch durch die Fremdwahrnehmung und Anerkennung, die den Armen und ihren Organisationen von anderen Gruppen entgegengebracht wurde. Dies bedeutete für sie einen erheblichen Entwicklungsschritt. Die Anerkennung erfolgte von anderen Armen, Landlosen und ihren Organisationen, aber auch durch Regierungsvertreter und Landeigentümer, die aufgrund des zunehmenden Einflusses der Organisationen in politischen Prozessen diese nicht mehr als gesellschaftliche Kraft missachten konnten. Schon allein die Tatsache, dass sich die Regierung an einen Tisch mit Bauernvertretern oder indigenen Gruppen setzte, bedeutete einen erheblichen Fortschritt. Auf den Philippinen beispielsweise machten Bauernorganisationen die Erfahrung, dass sie früher Schwierigkeiten hatten, ihre Meinungen in die Berichterstattung der Medien einzubringen. Zum Evaluierungszeitpunkt jedoch kamen die Medien zu ihnen und fragten sie nach ihrer Meinung. Dies zeigt deutlich die Entwicklung der Bauernorganisationen als gesellschaftliche Akteure.

Einige Berichte betonen die Bedeutung der emotionalen Ebene als Basis für das Eintreten für die eigene Rechte, aber gleichzeitig auch als Ergebnis des politischen Engagements. So ist einerseits eine gewisse Motivation Grundlage für die Aktivitäten der Basisorganisationen, andererseits sind gesteigertes Selbstwertgefühl, Stolz, Hoffnung und auch Anerkennung und Respekt durch andere gesellschaftliche Akteure entscheidende Wirkungen ihres Engagements, die das Selbstverständnis und die eigene Rollendefinition der organisierten Armen verändert haben und so weiteres Engagement und Motivation verstärken.

Das Beispiel Bibosi macht deutlich, dass die Ausbildung von Frauen zu Gesundheits- und Rechtspromotorinnen deren sozialen Status deutlich erhöhen kann. Auf den Philippinen hat sich die Rolle der Frauen im Kontext beider Projekte durch deren Beteiligung an den Aktivitäten nicht nur innerhalb der Basisorganisationen, sondern auch innerhalb von Familien und Dorfgemeinschaft verändert. Ihr Bewusstsein ist dadurch gewachsen, dass sie es schafften, in öffentlichen Sitzungen ihre Interessen zu artikulieren, oder zum ersten Mal lokale Regierungsbüros betreten, um dort vorzusprechen. Dies ging für sie mit einem Prozess der Entwicklung des Selbstwertgefühls und des Bewusstseins als politische Akteure einher. Dieser Schritt bedeutete für Frauen oft eine größere Veränderung als für Männer, da die Frauen vorher noch stärker marginalisiert und machtloser waren. Das steigende Selbstbewusstsein und Selbstvertrauen ging insbesondere in Bolivien einher mit einer erhöhten Konfliktbereit-

schaft, für die Rechte einzutreten und diese auch notfalls gegen den Widerstand etablierter Interessengruppen durchzusetzen.

Bewusstsein über gute Regierungsführung und Transparenz

Als Folge des Engagements und der zahlreichen öffentlichkeitswirksamen Aktivitäten der NRO und der Basisorganisationen kann zumindest in den Philippinen und in Bolivien auch eine generelle Sensibilisierung der Öffentlichkeit und der Zivilgesellschaft zu Fragen der Transparenz und guter Regierungsführung festgestellt werden, sogar auch in den Regierungsbehörden. Teilweise schätzten diese sogar die Fortbildungen und Aktivitäten der NROs, die es ihnen erlaubten, ihren Kenntnisstand zu Fragen der Landreform oder Rechten und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger sowie der lokalen Regierungen zu erweitern.

Arme erhalten eine Stimme durch die Stärkung ihres Organisations- und Vernetzungsgrades

Als Folge der Arbeit der evaluierten Partnerorganisationen gründeten sich Selbsthilfe-, Basis- oder auch Lobbyorganisationen der Zielgruppen oder wurden gestärkt (siehe auch Leitfrage 4). Der Organisationsgrad ist in den Philippinen am stärksten ausgeprägt. Dort wurden beispielsweise durch PDI 59 *People's Organizations* auf Dorfebene gegründet, die sich auf übergeordneten Ebenen zusammenschlossen. In Bolivien wurden die im Gesetz für Bürgerbeteiligung verankerten Basisorganisationen auf Dorfebene und das soziale Kontrollkomitee auf kommunaler Ebene gestärkt sowie eine Reihe weiterer Basisgruppen, Dorfkomitees und kommunaler Verbänden, v.a. im Gesundheitsbereich gegründet. In Nigeria wurde der Frauen- und Bauernverband gegründet, allerdings ist hier der Organisationsgrad am geringsten. Die Organisationen vertreten die Interessen ihrer Mitglieder und fordern diese gegenüber staatlichen Stellen ein, übernehmen damit eine protagonistische Rolle und etablieren sich als neue soziale Akteure. In Nigeria war JDPC aktiv in der Bündelung von Interessen und der Gründung von *Pressure Groups* insbesondere von Frauen und Bauern, zunächst auf Diözesanebene.

Auch wenn der Organisationsgrad unterschiedlich ist und der Prozess der Vernetzung verschieden weit fortgeschritten, so ist doch allen Beispielen gemein, dass durch die Zusammenschlüsse der bisher unorganisierten armen Bevölkerungsschichten die Armen eine Stimme erhielten und so von anderen gesellschaftlichen Gruppen und staatlichen Akteuren wahrgenommen werden.

Respekt und Selbstvertrauen als verstärkende Elemente im „Wirkungskreislauf“

Erfolge und Respekt gegenüber den engagierten Armenvertretern insbesondere auch gegenüber den Vertreterinnen sind ein Ergebnis der Aktivitäten, Gleichzeitig bilden sie die Grundlage für Selbstvertrauen und weitere Erfolge. Sie haben auch zu mehr Einigkeit zwischen den Basisorganisationen geführt und sie für neue Mitglieder interessant gemacht, was wiederum die Anzahl der Mitglieder vergrößert und dadurch ihre Machtposition gestärkt hat.

Mit welchen Empowerment-Ansätzen diese hier dargestellten Wirkungen erreicht wurden, präsentiert Anlage 5.

4.3 Leitfrage 3: „Rolle von Netzwerken und Kooperation“

Welche Rollen spielen dabei Vernetzungen, Allianzbildung und Kooperation zwischen nicht-staatlichen Akteuren und zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene im Süden oder auf internationaler Ebene im Süden/Norden?

4.3.1 Netzwerke und Kooperation zwischen nicht-staatlichen Akteuren

Bedeutung und Funktionen

In allen Einzelevaluierungen werden Kooperationen zwischen zivilgesellschaftlichen Gruppen, Netzwerken und Allianzen als essenzieller Bestandteil der Konzeption für Empowerment-Prozesse beschrieben. Die Funktionen der Netzwerke sind vielfältig:

- **Informationszugang.** Für viele Basisorganisationen ist die Kooperation mit anderen nicht-staatlichen Akteuren die einzige Möglichkeit, relevante Informationen zu erhalten.
- **Zugang zu anderen Ebenen, Erfahrungsaustausch und Lernen.** Vernetzung und die Mitarbeit in regionalen und nationalen Netzwerken sind gerade für die lokal operierenden Basisgruppen oder NRO wie Bibosi von Bedeutung, um ihre lokale Begrenzung aufzubrechen. Durch den Kontakt zu den NROs auf Meso- oder Makroebene können diese ihre Probleme und Herausforderungen, aber auch die Erfolge ihrer Arbeit deutlich machen. Sie ermöglichen anderen Akteuren, davon zu lernen. Auf den Philippinen haben die nationalen NROs auch explizit die lokale Strategieentwicklung unterstützt. Für die auf nationaler Ebene tätigen NRO wiederum war der Zugang zur lokalen Ebene essenziell, um Zugang zu konkreten Fällen und lokalen Erfahrungen zu bekommen. Dies erlaubte ihre *Advocacy*- und Lobbyarbeit an konkreten Beispielen zu verdeutlichen und förderte gleichzeitig die Glaubwürdigkeit der Organisation. Es führte beispielsweise dazu, dass der „Aufzug“, also die Kommunikation zwischen den Ebenen auf Seiten der zivilgesellschaftlichen Akteure besser funktionierte als auf Seiten der staatlichen Behörden. Die nationalen Stellen der Agrarreformbehörde waren nicht so gut über die lokale Umsetzung der Agrarreform und über bestehende Probleme informiert wie die Organisationen der Zivilgesellschaft auf nationaler Ebene dank ihrer Vernetzung.
- **Breitenwirksamkeit.** Der Austausch über die Ebenen ermöglicht den Basisorganisationen sowie den *Advocacy*-Organisationen, über lokal begrenzte Erfolge hinaus Breitenwirksamkeit zu erzeugen (siehe oben).
- **Synergien in der Forschungs- und Lobbyarbeit.** Analysefähigkeiten zu stärken und kohärente Strategien zu entwickeln, ist gemeinsam einfacher und erfolgreicher. In den Beispielen Nigerias, Boliviens und der Philippinen wurden Netzwerke auch genutzt, um zusammen mit anderen Organisationen der Zivilgesellschaft Gesetzesvorhaben in das Parlament einzubringen. Insbesondere auf den Philippinen halfen Netzwerke auch dabei, gemeinsam *Advocacy*-Strategien und konkrete Reformvorschläge oder Umsetzungsrichtlinien der Agrarreform zu erarbeiten.

- **Zuwachs von Einfluss und Macht durch gemeinsame Aktivitäten.** Die Sichtbarkeit der Einzelorganisationen und deren Forderungen und Positionen wird durch die Netzwerke und häufig auch durch die Bildung spezifischer Allianzen erhöht.
- **Wachsendes Selbstvertrauen und Hoffnung.** Die Mitglieder der unterschiedlichen Organisationen fühlen sich durch die Zusammenarbeit in Netzwerken verbunden und gestärkt. Sie erhöhen damit auch ihre Einsatzbereitschaft und Motivation (Stärkung der emotionalen Ebene).
- **Demokratische Formen der Diskussion und Entscheidung.** Die Zusammenarbeit zwischen den Basisorganisationen stellt für viele oftmals die erste Möglichkeit dar, zu erleben und zu sehen, dass das eigene Engagement etwas bewirken kann.
- **Rückendeckung in Konfliktfällen.** Als kirchliche Organisationen kooperieren Bibosi und JDPC mit weiteren kirchlichen Organisationen und Diözesen, wirken in diese hinein und erhalten dadurch Unterstützung in Konfliktsituationen.
- **Interreligiöser Dialog.** In Nigeria hat die Zusammenarbeit und Vernetzung zwischen Christen und Moslems eine wichtige Bedeutung für den Aufbau eines Dialogs zwischen den Religionen und damit Vorbildfunktion für die friedliche Lösung sowie Prävention von Konflikten.

Probleme der Netzwerkarbeit

Bei SADRI im Kongo ist die Arbeit der Netzwerke oft von externer Finanzierung abhängig. Ohne externe Unterstützung lösen sich diese Netzwerke auf oder verlieren deutlich an Dynamik. Auch bei RM wird nicht wirklich deutlich, welche Vorteile es außer technischer Unterstützung aus der Mitgliedschaft in einem Netzwerk der Radiostationen der Region zieht.

Die Arbeit in Netzwerken kann auch zu Spannungen und Problemen führen. Ein Beispiel in Bolivien (FT) macht deutlich, dass die Zusammenarbeit von FT auf lokaler und regionaler Ebene in enger Kooperation und Koordination mit den Bauernorganisationen und indigenen Vertretern konstruktiv erfolgt, das Verhältnis insbesondere zu den Bauerngewerkschaften auf nationaler Ebene aber durch Spannungen gekennzeichnet ist. Dies beeinträchtigt die guten Beziehungen zu den regionalen Bauerngewerkschaften.

Unterschiedliche ideologische Ausrichtungen spielen auch bei den zivilgesellschaftlichen Organisationen auf den Philippinen eine wichtige Rolle. Das Risiko für alle Beteiligten in Netzwerken ist groß, von politischen Parteien eingenommen oder instrumentalisiert zu werden, was letztendlich zur Spaltung der Bewegung führt. Insbesondere die Erfahrungen in den Philippinen legen daher nahe, dass die Zusammenarbeit in Netzwerken parteiübergreifend erfolgen muss. Dies verlangte dort wichtige integrierende Fähigkeiten, Fingerspitzengefühl und das Nutzen persönlicher Beziehungen, um die zivilgesellschaftlichen Organisationen für die gemeinsame Sache der Agrarreform parteiübergreifend an einen Tisch zu bringen und gemeinsame Strategien zu entwickeln, die auch von allen getragen werden. Dabei ist es auch wichtig, dass die NRO klare Positionen vertritt und sich auf transparente Werte und Grundsätze beruft, diese ihr selbst und den Mitarbeitenden klar sind und sie diese Transparenz nach außen darstellt, vermittelt und lebt.

Internationale Ebene

Auf internationaler Ebene beschränkt sich die Zusammenarbeit bei den evaluierten Programmen bisher fast ausschließlich auf die Beziehung zu den Finanzierungs- Organisations-

nen, die insbesondere die Funktion erfüllen, Programme der Advocacy-Organisation zu finanzieren. Lediglich Fundación TIERRA (Bolivien) gehört lateinamerikanischen Netzwerken zu Agrarreform an und RM besitzt weltweit Kontakte zu anderen Radiostationen, in den Nachbarländern und darüber hinaus. Es erhält dadurch Anerkennung und die Möglichkeit des fachlichen Austausches über Arbeitsstandards. Allerdings ist die Bedeutung dieser Zusammenarbeit eher gering. Von gemeinsamer Lobby- und Advocacy-Arbeit auf internationaler Ebene wird in den Evaluierungsberichten nicht berichtet.

4.3.2 Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren

Der Grad der Zusammenarbeit zwischen den zivilgesellschaftlichen Organisationen und staatlichen Akteuren ist in den evaluierten Fällen sehr unterschiedlich. Die engste Zusammenarbeit zwischen der projektdurchführenden Advocacy-Organisation und staatlichen Behörden besteht bei PDI. Das Rural Development Support Program versucht fall- und situationsspezifisch mit ihr gegenüber offenen Kräften innerhalb der Regierung zusammenzuarbeiten. In beiden Fällen werten die Evaluierungen die Zusammenarbeit positiv, und zwar aus folgenden Gründen:

- Die Zusammenarbeit erlaubt Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen den Zugang zu staatlichen Behörden und ermöglicht nicht nur das Kommunizieren der eigenen Interessen, sondern auch das Kennenlernen der Sichtweise, Politik und der handlungsleitenden Prinzipien der staatlichen Seite. Auf nationaler Ebene ermöglicht dies beispielsweise eine bessere Ausrichtung von Advocacy-Strategien und das Einbringen konkreter Anwendungsregeln beziehungsweise Umsetzungsvorschriften im Rahmen der Agrarreform.
- Diese formellen Foren für Zusammenarbeit und Dialog stellen selbst Möglichkeiten der Teilnahme und Mitsprache dar und ermöglichen eine Beeinflussung der Entscheidungen.
- Auf lokaler Ebene bieten diese formellen Zusammenschlüsse die Möglichkeit, traditionelle Allianzen innerhalb der lokalen Elite mindestens aufzuweichen. Denn neben den Großgrundbesitzern erhalten nun auch Vertreter der Zivilgesellschaft Zugang zu den Bürgermeister und Beamten der Agrarreformbehörde. Diese direkten Kontakte sind insbesondere auch für Vertreter der Basisorganisationen essenziell, um einen Einblick in Entscheidungsmechanismen und Machtstrukturen zu erhalten, und bieten gleichzeitig die Möglichkeit, eigene Kommunikationsfähigkeiten zu entwickeln.

In Nigeria standen bei den von JDPC organisierten formellen *Town Hall Meetings* der Austausch an sich und das gegenseitige Bereichern der Arbeit im Vordergrund. Wegen der damals vorherrschenden Konfliktsituation waren Kooperationen oder Allianzen von Bibosi mit der Munizipalregierung gering ausgeprägt. Die Evaluierung empfiehlt, eine stärkere Kooperation mit reformfreundlichen Kräften der Munizipalregierung zu suchen.

Diese Formen der Zusammenarbeit werden aber von anderen Akteuren der Zivilgesellschaft in den Philippinen auch negativ beurteilt, da sie jegliche Zusammenarbeit mit der Regierung ablehnen. Auch die heutigen Probleme zwischen FT in Bolivien und der Nationalen Bauerngewerkschaft beruhen auf der engen Zusammenarbeit von FT mit den Vorgängerregierungen.

Die Erfahrungen machen deutlich, dass die Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen auch andere Risiken birgt und oft ein „Drahtseilakt“ ist, wie es beispielsweise JDPC in Nigeria empfindet. Denn einerseits sehen sie die möglichen Vorteile einer Zusammenarbeit, andererseits bestehen jedoch auch Zweifel, dass durch diese Zusammenarbeit tatsächlich auch strukturelle Veränderungen erreicht werden. Auch besteht die Gefahr der Instrumentalisierung durch die Regierung, insbesondere auch dadurch, dass JDPC dabei nahezu den Charakter eines Dienstleisters gegenüber Regierungsstellen einnimmt. Insgesamt bewertet die Evaluierung jedoch Partnerschaften mit Regierungsstellen¹⁰ als eine sich gegenseitig bereichernde Kooperation. Zur Bewertung der Wirkungen kann der Evaluierungsbericht noch keine Aussage machen.

Das Beispiel der FT in Bolivien legt dar, dass der Grad an Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen sehr von den jeweiligen politischen Rahmenbedingungen abhängig ist. Während zwischen der FT und der ersten Regierung Sánchez Lozada (1993 bis 1997) bzw. der Regierung Mesa (2004 bis 2005) enge Beziehungen bestanden, ist das Verhältnis zur Regierung unter Präsident Evo Morales nicht spannungsfrei. FT unterhält aber formalisierte Kooperationsbeziehungen mit der staatlichen Agrarreformbehörde INRA.

Das Bestehen informeller persönlicher Beziehungen hat besondere Bedeutung und ist oft auch eine Voraussetzung für konstruktive Beziehungen und Zusammenarbeit, insbesondere in einem Umfeld, in dem sonst Regierungsvertreter gegenüber einer Zusammenarbeit mit NROs nur wenig aufgeschlossen sind und gleichzeitig auf Zusammenarbeit ausgerichtete NROs unter hohem Rechtfertigungsdruck gegenüber anderen NRO stehen. Die Evaluierungsberichte machen daher deutlich, dass dabei die eigenen Positionen deutlich zu formulieren und gegenüber der Regierung zu vertreten sind.

4.4 Leitfrage 4: „Anlässe zur Bildung der Interessenvertretungen“

Welche konkreten Anlässe rufen die Bildung von Interessenvertretungen der Armen hervor (Selbsthilfe und Advocacy)?

Anlässe zur Bildung der Advocacy-Organisationen

Die Evaluierungsberichte zeigen verschiedene Anlässe der Gründung der NROs auf, machen aber deutlich, dass nicht immer ein konkreter Anlass zur Bildung von Interessenvertretungen der Armen bestimmt werden kann.

Ethisch-religiöse Grundhaltung: Aus den Evaluierungsberichten insbesondere zu den kirchlichen Organisationen geht hervor, dass diese für die Ärmsten der Armen eintreten und alle Menschen von Unterdrückung zu befreien suchen, unabhängig von Rasse, Glauben oder Geschlecht. Insofern spielt die ethisch-religiöse Grundhaltung für die Bildung der Organisation eine wichtigere Rolle als konkrete Anlässe.

Konkrete politische Anlässe: Bei Bibosi und JDPC ging die neue konzeptionelle Ausrichtung (weg von einer eher assistenzialistischen Unterstützungsstrategie hin zu einer Verstärkung der Advocacy- und Empowerment-Arbeit) auf konkrete politische Ereignisse zurück. In Bolivien war dies die Verabschiedung des Gesetzes zur Volksbeteiligung (1994) mit gesetz-

¹⁰ Kooperationen bestehen mit dem staatlichen Agrar-Entwicklungsprogramm in Ogun und der *National Orientation Agency* (NOA). JDPC erhält finanzielle Unterstützung für die *Town Hall Meetings* und unterstützt damit die staatliche Behörde NOA in ihrer Informations- und Bewusstseinsarbeit.

lich verankerten Mechanismen der Bürgerbeteiligung sowie der partizipative nationale Dialogprozess zur Armutsbekämpfung im Rahmen des HIPC-Prozesses. In Nigeria war der Anlass der Demokratisierungsprozess und der partizipative Ansatz einer Armutsbekämpfungsstrategie der Regierung. Auch FT in Bolivien hat ihre Aktivitäten 1991 als Reaktion auf die wachsende soziale Mobilisierung der indigenen Völker des östlichen Tieflands aufgenommen, die sich als politische Kraft formiert hatten und die Anerkennung ihrer Territorien forderten.

SADRI im Kongo gründete sich aufgrund des Rückzugs des Staates aus zahlreichen Dienstleistungsfunktionen, die für das Leben der Bevölkerung essenziell sind. Die Organisation hatte folglich den sich durch den Rückzug des Staates bietenden Freiraum genutzt.

Der konkrete Anlass für die Gründung der lokalen Radiostation RM war die Möglichkeit, Meinungen zum Ausdruck zu bringen, was vorher während des autoritären Regimes unmöglich war. RM wollte so diesen Freiraum nutzen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Radiostation waren unter dem ehemaligen Regime inhaftiert. RM sieht sich jedoch nicht als Vertreterin der Armen oder als Advocacy-Organisation, sondern als unabhängiges Presse-medium, das zur politischen Diskussionskultur einen Beitrag leistet.

Auch für die Gründung der philippinischen Organisation Kaisahan sind die Anlässe für die Gründung in der politischen Entwicklung des Landes zu sehen. Ehemalige hochrangige Mitarbeiter der Regierungsbehörde zur Umsetzung der Agrarreform konnten Anfang der 90-er Jahre einen neuen Kurs der Regierung nicht mehr mitverantworten und traten zurück. Sie wollten sich weiter für die Umsetzung der Agrarreform engagieren und sahen in der Gründung der NRO die einzige Möglichkeit, Druck auf die Regierung auszuüben und gleichzeitig möglichst konkret landlose Bauern und Bäuerinnen zu unterstützen.

Notsituationen: Im Unterschied dazu waren für die Gründung des philippinischen PDI der Ausbruch des Vulkans Pinatubo und das Erdbeben in Carranglan ausschlaggebend. PDI unterstützte die Opfer dieser Naturkatastrophen, wieder eine Überlebensperspektive zu entwickeln. PDI verknüpfte die anfangs notwendige humanitäre Hilfe von Anbeginn mit einer klaren Advocacy- und Empowerment-Strategie.

Gemeinsam ist den durchführenden Organisationen, dass entweder die Kirche oder eine bzw. wenige charismatische Persönlichkeiten – insbesondere politisch engagierte Personen – wichtige Rollen bei der Gründung und mindestens in den ersten Jahren danach innehatten.

Anlässe zur Bildung von Selbsthilfe- und Basisorganisationen der Armen

Die Gründung der Selbsthilfe- und Basisorganisationen der Armen (*People's Organizations*, Bauernorganisationen, Dorfkomitees, Frauenorganisationen, Organisationen im Gesundheitsbereich, Radioclubs) geht in den meisten der evaluierten Fälle vor allem auf die Initiative der Advocacy-Organisationen zurück. Allerdings können dabei unterschiedliche Motivationen der jeweiligen Mitglieder unterschieden werden:

- **Erfahrung von Unrecht und persönliche Betroffenheit:** In diesem Falle hatten die Basisorganisationen von Beginn an eine klare politische Agenda und Zielsetzung. Deren Mitglieder hatten meistens selbst konkretes Unrecht erfahren und befanden sich in einer Situation der Machtlosigkeit. Sie schlossen sich zusammen, um ihre eigenen Ziele besser verwirklichen zu können, indem sie gemeinsam ihre Interessen mit einer Stimme vertraten. Am deutlichsten ist diese Motivation auf den Philippinen

zu sehen, wo es meist darum ging, einen gemeinsamen „Feind“ zu bekämpfen, meist die Landbesitzer oder die lokalen Eliten.

- **Verbesserung der materiellen Lebenssituation:** Eine andere Gruppe von Organisationen hatte ursprünglich vor allem die Verbesserung der eigenen Lebenssituation zum Ziel. Im Gegensatz zur ersten Gruppe, wo es auch um die Verbesserung der Lebenssituation geht, ist hierbei allerdings die politische Dimension geringer ausgeprägt. Im Vordergrund des Interesses stehen oft Einkommen schaffende Maßnahmen oder landwirtschaftliche Projekte, für die externe Unterstützung mobilisiert werden soll. Zum Teil spielen auch Regierungsprogramme oder andere Geber eine Rolle bei der Gründung dieser Organisationen. Auch im Kongo sind die Selbsthilfegruppen und Radioclubs aufgrund spezifischer Interessenlagen organisiert, die eher die Bewältigung des Alltags und die Verbesserung der materiellen Lebenssituation beinhalten als vorwiegend politische Zielsetzungen.
- Bei der Gründung der Basisgruppen in Nigeria spielten beide Elemente eine Rolle. Einerseits waren die Zielgruppen unzufrieden mit den Regierungsprogrammen, andererseits stand für sie die Befriedigung praktischer Interessen im Mittelpunkt.
- **Gesetz zur Bürgerbeteiligung:** Nur in Bolivien geht die Bildung der Basisorganisationen auf dörflicher und Stadtteilebene sowie des *Comités de Vigilancia* auf kommunaler Ebene auf die Verabschiedung des Gesetzes zur Bürgerbeteiligung zurück, das die Bildung dieser Partizipations- und Kontrollorgane der Bevölkerung vorschreibt. Bibosi hat es sich zur Aufgabe gemacht, diese Organisationen zu konsolidieren und zu stärken.

Die Evaluierungen zeigen, dass die Organisationen mit einer politischen Zielsetzung und der Erfahrung eines gemeinsamen Kampfes stärker gefestigt sind und damit auch gegen Strategien von Großgrundbesitzern oder Politikern widerstandsfähiger sind. Eine Verbindung von politischen Themen mit materiellen Fragen zu Armut ist bei dieser Form evident, was sehr förderlich für Empowerment-Ansätze ist. Demgegenüber ist es bei Organisationen, die sich vor allem zur Einkommenssteigerung zusammengefunden haben, schwieriger, später dann die politische Dimension zu entwickeln und die Mitglieder für Advocacy- und Lobbyarbeit zu motivieren. Auch ist bei Basisorganisationen aus dieser Gruppe häufig zu beobachten, dass diese stärker auf eine externe Unterstützung setzen, während die erste Gruppe der Basisorganisationen mit politischer Zielsetzung mehr auf ihre eigenen Stärken und Fähigkeiten vertraut.

4.5 Leitfrage 5: „Reaktionen von Entscheidungsträgern“

Welche fördernden oder negativen Reaktionen von Entscheidungsträgern und welche Einflussfaktoren auf den verschiedenen Ebenen sind auf die Interessenvertretungen der Armen und die Zielgruppe zu beobachten? Wie gehen diese damit um? Was bedeutet dies für vergleichbare Vorhaben?

In diesem Feld sind nur wenige Gemeinsamkeiten zwischen den evaluierten Projekten erkennbar. Häufig gibt es auch im Umfeld des gleichen Projektes ganz unterschiedliche und sowohl positive, fördernde Reaktionen als auch Reaktionen, die Empowerment und Beteiligung hemmen. Die in den Berichten dargestellten Reaktionen von Entscheidungsträgern

betreffen vor allem die Arbeit der Advocacy- und Basisorganisationen, jedoch nicht Reaktionen auf Wirkungen wie wachsende Mitsprache und Beteiligung der Armen.

Fördernde Einflussfaktoren und Reaktionen von Entscheidungsträgern

Von **Verhaltensänderungen und größerem Engagement von Entscheidungsträgern** wird vor allem aus den beiden Projekten auf den Philippinen berichtet. Dies betrifft Angehörige der Agrarreformbehörde auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene – auch in leitender Funktion – sowie gewählte Personen in den Lokalregierungen wie Bürgermeister. Es ist das Resultat einer zunehmenden politischen Kultur des Dialogs, aber auch beharrlicher Dialog- und Überzeugungsstrategien der Förderorganisationen. Die Evaluierung der Programme der JDPC in Nigeria verweist auf einen politischen Diskurs von Politikern, der die Bedeutung von NRO als Mittler in der Kommunikation zwischen Regierung und Bevölkerung hervorhebt.

In beiden Fällen ist dies die Frucht der Bemühungen der Organisationen, konstruktiv mit Regierungsstellen zusammenzuarbeiten. Während JDPC Leistungen erbringt, welche die Regierung zum Teil nicht erbringen kann oder will, und so die Regierungsprogramme ergänzt (wie beispielsweise im Fall des *Ogun State Agricultural Development Programme*), verfolgen die Advocacy-Organisationen auf den Philippinen eher das Ziel, Druck auszuüben, um sicherzustellen, dass die Behörden und Lokalregierungen gesetzliche Richtlinien einhalten. Aus Bolivien wird kaum von positiven Reaktionen der Entscheidungsträger auf der Ebene der Munizipalregierung berichtet, auch wenn punktuelle Kooperationen durchgesetzt werden konnten.

Negative Einflussfaktoren und Reaktionen von Entscheidungsträgern

Die zivilgesellschaftlichen Organisationen sind aufgrund ihrer Arbeit und auch wegen ihres Drucks auf staatliche Stellen oft mit Widerständen konfrontiert, die sich in Missachtung, Blockaden und Manipulationen äußern können. Darüber hinaus gibt es Beispiele, in denen insbesondere Großgrundbesitzer auch körperliche und psychische Gewalt anwenden und beispielsweise die Ernte unbequemer Aktivisten zerstören oder Familienmitglieder behindern, schikanieren und bedrohen. Auch aus den Philippinen werden ähnliche Beispiele genannt, die Angehörige der Advocacy-Organisationen betreffen.

Im Kontext der Agrarreform, aber auch bei Wahlen auf lokaler und nationaler Ebene, sind Manipulationen häufig. Die Evaluierung von Bibosi in Bolivien berichtet von Fällen, in denen die Munizipalregierung die Wahl unbequemer Volksvertreter nicht anerkennen wollte. Auch wurden dort bewusst kommunale Entwicklungsanliegen nicht in den Entwicklungsplan des Munizips integriert, um unliebsame Volksvertreter zu schwächen und zu benachteiligen. Die Konflikte gingen bis hin zu politischer Diffamierung und persönlichen Anfeindungen, die teilweise auch das Ziel hatten, die zivilgesellschaftlichen Allianzen zu spalten. Aus den Philippinen wird berichtet, dass Lokalregierungen häufig auch nach Monaten nicht bereit waren, die Basisorganisationen als legitime Interessenvertretungen der Armen zu akzeptieren. Im Kongo war das Personal der Radiostation den Bedrohungen und sogar der Gewalt der militärischen Machthaber ausgesetzt, die das Radio auch für ihre eigenen Mitteilungen nutzten.

All diese Fälle zeugen davon, dass es den Entscheidungsträgern und den Mitgliedern lokaler Eliten vor allem darum geht, ihre Vorteile und Einflussmöglichkeiten nicht zu verlieren und daher möglichst den Status quo zu erhalten. Für sie stellen daher die Advocacy-

Organisationen und ihre Unterstützung der Basisorganisationen einschließlich ihrer Aktivitäten eine Bedrohung dar.

Reaktionen und Strategien der Advocacy-Organisationen und der Basisorganisationen

Die Strategien, mit denen die evaluierten Partner- und Basisorganisationen auf diese Widerstände der Eliten und Entscheidungsträger reagierten, waren in allen Fällen vergleichbar und in aller Regel Teil der Empowerment-Strategien insgesamt:

- Dialog und Verhandlung,
- friedliche Konfliktlösung,
- sich auf Rechte berufen,
- Druck, Erhöhung der Macht durch Gegenmacht (Anzahl, Presse, Öffentlichkeit herstellen, etc.) und
- Strategien zur Konfliktlösung und Konfliktvermeidung (siehe auch Anlage 5).

Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen für vergleichbare Vorhaben werden im Kapitel 6 dargestellt.

4.6 Leitfrage 6: „Zusammenspiel der Organisationen zur Interessenvertretung“

Wie gestaltet sich im Laufe eines Programms das Zusammenspiel zwischen den Armen, ihren Vertretern und den Organisationen der Advocacy? Welche Faktoren beeinflussen die Verankerung der Organisationen der Fürsprache und Beratung in ihren Zielgruppen? Welche Schlüsse können daraus für künftige Vorhaben gezogen werden?

Unterschiedliche Rollen der NROs und gemeinsame Vorteile

Wie bereits zu Frage 4 dargelegt, spielen die Advocacy-Organisationen meist eine wichtige Rolle bei der Gründung oder zumindest bei der weiteren Entwicklung und der organisationalen Stärkung der Basisorganisationen.

Im Verlauf der Zusammenarbeit stellen sich ganz unterschiedliche Anforderungen an die Advocacy-Organisationen, die mit unterschiedlichen Rollen einhergehen:

- Informationsquelle,
- Facilitation/Moderation/Mediation, Förderung der Organisation oder Selbstorganisation der Gruppen,
- Netzwerkfunktionen, Austausch von Erfahrungen, Herstellen von Kontakten,
- Fortbildungen, Wissensvermittlung, Begleitung von Lernprozessen,
- Konzeptionelle Unterstützung, beispielsweise zur Entwicklung von Strategien,
- Hilfen zur Orientierung ,
- Vertretung der Interessen der Basisorganisation auf höheren Ebenen und
- Angebot von kostenlosen Service- und Dienstleistungen, die vom Staat nicht erbracht werden.

Beide Organisationen müssen nicht die gleichen Interessen verfolgen, aber es muss eine Schnittmenge an Zielsetzungen geben. Ferner ist für die erfolgreiche Zusammenarbeit notwendig, dass beide auch Vorteile daraus ziehen. Die Natur der Vorteile kann jedoch ganz unterschiedlich sein: materielle Vorteile, Anerkennung, Fähigkeiten, Selbstwertgefühl, Motivation oder Zugang zu Informationen.

Gemeinsamer Planungsprozess

Während in den meisten Beispielen die Advocacy-Organisationen das Programm konzipierten und dabei eher allgemein die Erfahrungen aus der Zusammenarbeit mit den Basisorganisationen nutzten, führte PDI auf den Philippinen einen mehrmonatigen Planungsprozess durch, um eine hohe Beteiligung der Bauernorganisationen sicherzustellen. Wichtige Prinzipien im Planungsprozess waren gegenseitiger Respekt, Offenheit und Klarheit der eigenen Rolle. Die vertrauensvolle Zusammenarbeit erlaubte beiden Partnern, sich gegenseitig Feedback zu geben und auch über wahrgenommene Schwächen zu sprechen. Auch in Nigeria wird von einem partizipativen Planungsprozess gesprochen, allerdings wird darunter lediglich die Konsultation der Basisgruppen verstanden, während Partizipation im Falle von PDI die gemeinsame Entwicklung des Projektvorschlages bedeutete.

Erwartungshaltung

Insbesondere bei SADRI im Kongo wird die hohe Erwartungshaltung der Mitglieder der Basisorganisationen gegenüber den projektdurchführenden Organisationen hervorgehoben. Die Erwartungen betrafen nicht nur beratende Unterstützung zur Stärkung der Organisation und zur Entwicklung der Fähigkeiten, sondern auch finanzielle Unterstützung. Gleichzeitig bestand dort eine Herausforderung aufgrund sehr heterogener Basisgruppen, deren unterschiedliche Interessen und Erwartungen nicht gleichzeitig befriedigt werden konnten. Dies macht den Unterschied zu den Beispielen aus Bolivien und Philippinen deutlich, wo die Basisorganisationen eher ähnliche Interessen verfolgten und auch Fähigkeiten und Ausgangspunkte für die Fortbildungen homogener waren.

Die Mitglieder der Radioclubs von RM zeigten eine hohe Erwartungshaltung und machten gleichzeitig deutlich, dass sie über die Begleitung durch RM eher enttäuscht waren, da RM nicht in der Lage war, alle Radioclubs zu begleiten. Für RM stellt sich die Frage, mehr Clubs in leichter erreichbaren Gebieten oder nur wenige in weiter entfernten Regionen zu unterstützen, wo jedoch der Bedarf der Basisgruppen höher ist und diese gleichzeitig schwierigeren Zugang zu externer Unterstützung haben.

Auch in Nigeria hatten die Basisgruppen eine hohe Erwartungshaltung gegenüber JDPC, u.a. da die älteren Programme insbesondere im landwirtschaftlichen Bereich nach wie vor weitgehend angebotsorientiert waren. Dies erschwerte einen Empowerment-Ansatz, der weitgehend auf die Stärkung der Selbsthilfegruppen setzt, ohne dass direkte und materielle Fördermaßnahmen im Vordergrund stehen. Ähnliche Probleme hatte auch Bibosi in Bolivien aufgrund des früheren karitativen Ansatzes.

Subsidiarität

Die Ergebnisse der FT-Evaluierung und aus den Philippinen machen deutlich, dass es hilfreich ist, wenn das Subsidiaritätsprinzip wirklich auf die Zusammenarbeit zwischen der Advocacy-Organisation und den Selbsthilfegruppen angewandt wird. Das bedeutet, dass möglichst viele Aktivitäten und Leistungen von den Basisorganisationen selbst wahrgenommen werden, nicht nur, um die Advocacy-Organisationen nicht zu überlasten, sondern

um damit auch die Fähigkeiten der Basisorganisationen und deren Selbstvertrauen entwickeln zu können. Sich so zurückzuhalten und entsprechende Prozesse zu begleiten, kann für die Advocacy-Organisation anspruchsvoller sein als bestimmte Leistungen selbst durchzuführen. Es erfordert hohes Einfühlungsvermögen der Mitarbeitenden und auch Fähigkeiten zur Begleitung von Prozessen und nicht nur zur Durchführung politischer Lobbyarbeit. Es verlangt außerdem ein bestimmtes Selbstverständnis der eigenen Rolle (individuell und als Organisation) nicht nur als politischer Akteur, um möglichst kurzfristig bestimmte Ziele zu erreichen, sondern zum Aufbau eines politischen Systems mit aktiven und kompetenten Basisgruppen.

Dabei kann es für die Advocacy-Organisation durchaus einen Zielkonflikt geben zwischen einem in der Projektvereinbarung konkret genannten Ziel und der übergeordneten Zielsetzung, Basisorganisationen zu entwickeln und unabhängig werden zu lassen (siehe auch Kapitel 6).

Verbindung von Flexibilität mit klaren Prinzipien und Werten

Wie alle politischen Prozesse erfordert auch Empowerment ein hohes Maß an Flexibilität. Jeder Schritt der Strategie hängt von den Erfolgen und vom Verhalten anderer Akteure ab, auf die weder die Förder- noch die Basisorganisation Einfluss haben. Es ist von großer Bedeutung, dass die Förderorganisationen dabei keinen festen Implementierungsplan haben, um so auf Entwicklungen angemessen reagieren zu können. Damit aus dieser Flexibilität keine Beliebigkeit wird, ist es jedoch notwendig, der Zusammenarbeit und Entwicklung von Strategien einen klaren Rahmen zu geben. Im Falle von PDI waren dies insbesondere gemeinsam getragene und transparent formulierte Werte, die bei den jeweiligen Entscheidungen zu berücksichtigen sind.

Dies stellt auch hohe Anforderungen an das interne Management der Organisationen, das einerseits den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern große Freiheiten geben muss, eine große Übereinstimmung in den Werten herstellen, und gleichzeitig auch ein Mindestmaß an Kontrolle sicherstellen muss. Noch größer sind natürlich die Herausforderungen an die Zusammenarbeit in Netzwerken. Ein wichtiges Element dabei ist die Übereinstimmung auf emotionaler Ebene, die beispielsweise bei PDI unter anderem durch Lieder, Gedichte und Theaterstücke gefördert wurde. So wurde eine gemeinsame Basis geschaffen, die als Orientierung für die flexiblen Einzelentscheidungen gilt. Diese emotionale Ebene erklärt auch, warum es weitgehend gelang, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern diese Werte nicht nur „predigen“, sondern in der Zusammenarbeit mit den Basisgruppen auch leben und glaubwürdig sind. Ferner ist wichtig, dass auch die Projektvereinbarung mit der Zentralstelle dieser Flexibilität Rechnung trägt.

Nachhaltigkeit – von Abhängigkeit zu Emanzipation und Empowerment

Die Evaluierungen von Bibosi und Fundación TIERRA heben die noch große Abhängigkeit der Organisationen der Zielgruppen von der Partnerorganisation hervor, aber auch die Beispiele aus den Philippinen machen deutlich, dass viele Basisorganisationen auf die Unterstützung der Advocacy-Organisationen nach wie vor angewiesen sind. Viele Dorfbewohner und Repräsentanten kommunaler Organisationen und vor allem Frauen-gruppen fühlen sich im Kontext Bibosis noch nicht in der Lage, eigenständig die eingeleiteten Maßnahmen fortzuführen, organisatorisch fortzubestehen oder selbstständig mit der Munizipalregierung zu verhandeln. Bei der Fundación TIERRA begründen insbesondere deren Serviceleistungen nachhaltige Abhängigkeiten. Die Beispiele in den Philippinen zeigen unzureichende Fähig-

keiten, um geeignete Strategien zu entwickeln, mit denen Rechte und Interessen gegenüber den lokalen Eliten durchgesetzt werden sollen. Auch ist die mangelnde finanzielle Ausstattung der Basisorganisationen ein Grund für die unzureichende Selbstständigkeit. Offensichtlich ist die Gefahr gegeben, Abhängigkeitsbeziehungen zu den lokalen Eliten durch neue Beziehungen und Abhängigkeiten zu den Advocacy- Organisationen zu ersetzen, wenn auch in anderer Form. Hierfür wird eine unzureichende Förderdauer verantwortlich gemacht. Allerdings besteht nicht in allen Fällen eine entsprechende Strategie. Bei Bibosi spielt auch der frühere karitative und assistenzialistische Ansatz eine Rolle, welcher die Verhaltensmuster der Zielgruppen geprägt hat und der nun einer Eigenständigkeit im Wege steht. Von ähnlichen Problemen berichtet die Evaluierung des JDPC in Nigeria. Die Evaluierungsberichte zeigen, dass in diesem Kontext die Nähe zur katholischen Kirche hinderlich sein kann, wenn die Bevölkerung nicht ausreichend zwischen Bibosi und der karitativen Tradition der katholischen Kirche unterscheidet.

Allerdings birgt auch die Natur der Netzwerke und die Nutzung der sich durch die Zusammenarbeit ergebenden Vorteile immer die Gefahr einer gewissen Abhängigkeit von den Partnern, die im Rahmen des Netzwerkes bestimmte Leistungen erbringen. Erfolgreiches Empowerment beinhaltet sogar die Nutzung dieser Beziehungen innerhalb der Zivilgesellschaft, was insbesondere die Beispiele in den Philippinen zeigen: Je mehr inhaltliche Eigenständigkeit die Bauernorganisationen gewonnen haben, indem sie beispielsweise Probleme analysieren, entsprechende Strategien entwickeln und Aktionen durchführen können, umso stärker gerät der Wunsch nach finanzieller Autonomie in den Mittelpunkt ihres Interesses.

5 Zusammenfassung der Ergebnisse der Einzelevaluierungen gemäß Terms of Reference (in Anlehnung an DAC-Evaluierungskriterien)¹¹

5.1 Relevanz

Alle Evaluierungen stellen eine hohe Relevanz der untersuchten Programme fest. Diese sind eine angemessene Antwort auf die in den Rahmenbedingungen und im Kontext festgestellten Problemlagen der jeweiligen Programme und adressieren wichtige entwicklungs-hemmende Faktoren. Alle Programme stellen einen deutlichen und nachvollziehbaren Bezug zwischen den jeweiligen Aktivitäten und den angestrebten armutsmindernden Wirkungen dar. Für SADRI im Kongo wird sogar bescheinigt, dass es explizit die strukturellen Gründe von Armut adressiert. Die Ziele des Rural Development Support Program widmen sich Schlüsselproblemen, die zu der großen Diskrepanz zwischen offiziellen Bemühungen der Armutsminderung und formellen Partizipationsmöglichkeiten einerseits und der tatsächlichen Situation andererseits führen. Auch stimmen alle Programme in hohem Maße mit den Wünschen, Bedürfnissen und Erwartungen der jeweiligen Zielgruppen überein, wie beispielsweise ungeklärte Landbesitzverhältnisse zu klären, den Zugang zu Land zu verbessern und die Autonomie zu vergrößern.

¹¹ Die Untersuchung der Effizienz war nicht Bestandteil der Aufgabenbeschreibung der Einzelevaluierungen.

Da die Projekte die Organisation der Armen und deren Beteiligung an entwicklungsrelevanten Entscheidungen fördern, leisten sie auch einen Beitrag zur Demokratisierung. Sie stimmen daher mit den Entwicklungsvorstellungen der jeweiligen Regierungen und dem Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung überein.

Die wichtigsten konzeptionellen Schwächen betreffen eine unzureichende und oft auch unklare Formulierung der Zielsetzung der Programme. Diese sind häufig auf Leistungen bezogen und lassen nur bedingt eine Wirkungsorientierung erkennen. Auch werden die Ziele nicht immer als realistisch, sondern auch als zu ehrgeizig bewertet. Ferner wird das Fehlen von Indikatoren oft als Erschwernis für weiteres Monitoring bewertet. Insgesamt werden jedoch die geplanten Aktivitäten als geeignet erachtet.

Ferner machen einzelne Evaluierungen deutlich, dass eine explizite Ausrichtung auf spezifische Zielgruppen genauso fehlt wie eine geschlechtsspezifische Analyse der Situation, eine Genderausrichtung des Programms sowie geschlechtsspezifische Zielsetzungen. Obwohl alle Programme in ihrer Zielsetzung auch einen Bezug zur Armutsminderung haben, fehlen oft konzeptionelle Überlegungen, wie dieser in der Umsetzung sichergestellt werden soll.

Als konzeptionelle Stärke der evaluierten Programme wird in den meisten Evaluierungsberichten festgehalten, dass explizit die Verantwortung der Zielgruppen und der sie vertretenden Organisationen betont wird. Es wird beabsichtigt, dass diese selbst für ihre Interessen und Rechte eintreten und Protagonisten ihrer eigenen Entwicklung werden. Gleichzeitig besteht auch hier häufig die Schwäche, dass nicht ausreichend konkretisiert wird, wie dies erreicht werden soll, so gibt es in keinem Fall eine Rückzugsstrategie.

5.2 Effektivität

Die Ziele der evaluierten Projekte wurden weitgehend oder mindestens in befriedigendem Ausmaße erreicht, beziehungsweise es konnte zum jeweiligen Evaluierungszeitpunkt davon ausgegangen werden, dass sie zum Ende der evaluierten Phase erreicht werden. Es gibt keinen Fall, in dem die negativen Aspekte die positiven Elemente überwiegen.

In mehreren Evaluierungen wird deutlich, wie sehr für den Zielerreichungsgrad nicht nur die Rahmenbedingungen ausschlaggebend sind, sondern auch organisationsinterne Faktoren, und zwar förderliche als auch hemmende. Das Management der Organisationen, Umstrukturierungsprozesse oder auch mangelndes Personal beziehungsweise hohe Fluktuation werden in diesem Zusammenhang immer wieder genannt. Ein häufig auftauchender Punkt ist das Fehlen von Monitoringmechanismen, die Aussagen über erreichte Ergebnisse und Wirkungen liefern, und so der weiteren Implementierung des Programms dienen. Wenn Monitoring erfolgt, dann betont es oft nur die Aktivitätenebene.

Inhaltlich wurden die wesentlichen Ergebnisse bereits unter Leitfragen 2 vorgestellt.

5.3 Entwicklungspolitische Wirkungen

Fast alle Aussagen über die Wirkungen der Programme beruhen auf den eigenen Analysen der Evaluierungsteams. Dabei konnte praktisch in keinem Fall auf aussagekräftige Informationen durch die Projekte selbst zurückgegriffen werden, da sich deren Informationen sich meist vor allem auf die Ebenen der Leistungen und direkten Wirkungen bezogen.

Die zahlreichen im Kontext von Empowerment relevanten Wirkungen wurden bereits unter der Leitfrage 2 genannt und ausführlich dargestellt. Alle Evaluierungen belegen, dass die Empowerment-Maßnahmen einen indirekten Beitrag zur Reduzierung der Armut leisten konnten. Ein Bericht legt den positiven Beitrag des Projektes zu allen Dimensionen der Armut dar (siehe Anlage 5). Ein wichtiger Punkt, der von den Evaluierungsberichten nur unbefriedigend ausgeführt wird, ist die Frage, welche Gruppen tatsächlich von den dargestellten Veränderungen profitieren beziehungsweise davon betroffen sind. So wird in allen Fällen dargestellt, dass die Mitglieder der Basisorganisationen, oft auch Kleinbauern beziehungsweise Landlose und zum Teil auch die gesamte Bevölkerung von bestimmten Veränderungen betroffen sind beziehungsweise profitieren. Die Frage jedoch, inwieweit diese tatsächlich die Armen und im lokalen Kontext die benachteiligten Gruppen sind oder die Ärmsten der Armen, wird in keinem Bericht beantwortet. RM sieht sich allerdings explizit als unabhängigen Radiosender ohne die Zielsetzung, die Interessen der armen Bevölkerung zu vertreten.

Damit einhergehend stellt sich auch die Frage nach der Legitimität der Organisationen, die die Armen vertreten. In einem Fall wird beispielsweise auf einen Widerspruch zwischen der armen Bevölkerung und den sie vertretenden Organisationen aufmerksam gemacht, deren Mandatsträger selten zu den Armen gezählt werden können. Die Vertreter der Armen haben durch ihre Tätigkeit einen wesentlich besseren Zugang zu Personen und Informationen und entwickeln weitergehende Fähigkeiten als die Mitglieder der Organisationen. Sie seien daher versucht, die so erlangte Macht auch für ihre eigenen Interessen zu nutzen beziehungsweise zu missbrauchen. Allerdings bietet keiner der Evaluierungsberichte eine Lösung an, wie dieser Widerspruch zwischen der Macht und Fähigkeiten der Mandatsträger der Organisationen und der wirklich Armen, welche sie vertreten, aufzulösen sei. Ein Bericht zu einem Programm auf den Philippinen gibt die Empfehlung, sich intensiver der Förderung der internen Demokratie der Basisorganisationen zu widmen. Gleichzeitig wird in den Berichten jedoch auch deutlich, dass es häufig charismatische Personen benötigt, die die Interessen der Armen vertreten und deren eigenes Engagement jedoch nicht immer auf demokratischen Prinzipien beruht.

Das Beispiel des Radio Maendeleo im Kongo zeigt, dass der Radiosender selbst natürlich nur beschränkten Einfluss auf Entwicklungsinitiativen hat. Dennoch wird das Radioprogramm als eine wichtige Möglichkeit angesehen, sich kritisch mit den entsprechenden Ansätzen, Aktionen und Entwicklungshypothesen auseinanderzusetzen. So gibt es eine Sendung mit dem Titel "Frieden und Entwicklung", die mit Interesse von Projektverantwortlichen und Angehörigen der lokalen Verwaltung und Regierung verfolgt wird und somit direkten Einfluss auf die Entwicklungsstrategien, -ansätze und -projekte der Provinz hat. Diese Wirkung wurde dadurch bestätigt, dass einer der Redakteure vom Gouverneur zu einem seiner Berater vorgeschlagen wurde. Allerdings wird auch deutlich, dass der Einfluss des Senders zur Reduzierung der Konflikte auf lokalem Niveau bisher nicht sichtbar oder kaum beigetragen hat.

5.4 Nachhaltigkeit

Insgesamt wird die Nachhaltigkeit der Programme sehr unterschiedlich beurteilt. Während die durch die Allokation von Mitteln im Sinne der Interessen der Armen realisierten Maßnahmen weitgehend als nachhaltig gelten, sind die Mechanismen, die eine Beteiligung der Armen und eine Allokation staatlicher Mittel entsprechend ihren Interessen sicherstellen,

nicht überall nachhaltig, aufgrund von zahlreichen Risiken wie eine mangelnde Institutionalisierung. Dagegen wird in Bolivien davon ausgegangen, dass die politische Partizipation der Armen auf lokaler Ebene nachhaltig ist (siehe Leitfrage 2).

Am höchsten werden oft die Veränderungen auf psychologischer Ebene bei den Zielgruppen bewertet, also im Hinblick auf Selbstbewusstsein, Selbstvertrauen und Selbstrespekt. Sich als politischer und sozialer Akteur zu fühlen, resultiert aus einem Prozess, der nicht reversibel ist. Mit Risiken behaftet ist aber die Frage, inwieweit die Armen als Akteur weiterhin an Entscheidungen mitwirken können und die im Rahmen der Projektarbeit entwickelten Fähigkeiten auch wirklich nutzen können.

Die Existenz eines neuen sozialen Akteurs in Form der Basisgruppen der Armen wird ebenfalls als eine wesentliche Wirkung beschrieben. Die Nachhaltigkeit ist jedoch meist infrage gestellt aufgrund zahlreicher Risiken, wie zum Beispiel die immer noch bestehende Abhängigkeit von den Förderorganisationen, die Gefahr der Instrumentalisierung durch politische Parteien oder auch die mangelnde finanzielle Eigenständigkeit.

FT in Bolivien hat es geschafft, friedliche Lösungen von Landkonflikten zu institutionalisieren. Allerdings ist die Nachhaltigkeit so lange nicht gesichert, wie keine rechtsgültigen Landtitel vergeben werden. In Bolivien wird auch das immer noch niedrige Bildungsniveau der Zielgruppen als Risiko für die Nachhaltigkeit der schwierigen rechtlichen Inhalte der Arbeit im Kontext der Landreform genannt. Trotz positiver Entwicklungen (z.B. die Anerkennung des gleichberechtigten Eigentumsrechts für Frauen im *Ley INRA*) hat die Arbeit der FT bisher kein breites Empowerment von Frauen bewirkt.

Insbesondere die Evaluierungen der Programme im Kongo machen deutlich, wie sehr nationale ökonomische und politische Rahmenbedingungen und vor allem das Risiko gewaltvoller Konflikte Wirkungen infrage stellen können. Dort besteht ein Nachhaltigkeitsrisiko durch die strategischen Entscheidungen transnationaler Konzerne, insbesondere im Minensektor. Im Falle von RM wird das Risiko beschrieben, dass das erreichte Ergebnis- und Wirkungsniveau noch nicht nachhaltig ist, vor allem im Falle gewalttätiger Konflikte.

In einigen Berichten wird die Bedeutung einer Vernetzung der Basisorganisationen, aber auch der Förderorganisationen als hilfreich für das Erzielen von Nachhaltigkeit bewertet. Die Verbindung zwischen den verschiedenen Ebenen und die Beziehungen unter anderem zu den Medien spielen eine erhebliche Rolle.

6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen¹²

6.1 Allgemeine Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Förderliche Rahmenbedingungen und gesetzliche Grundlagen (Demokratisierung, Dezentralisierung, politische Kultur des Dialogs, Gesetze zur Bürgerbeteiligung, Armutsbekämpfungs- oder Agrarreformprogramme etc.) haben eine große Bedeutung für die Erfolgsaussichten von Empowerment-Ansätzen.

¹² Ein Überblick der Lessons Learnt befindet sich in Anlage 5.

Empfehlung 1:

- Die Zentralstellen sollten die projektdurchführenden Organisationen bei der Erstellung der Projektkonzeption dabei unterstützen, die Rahmenbedingungen sowohl auf nationaler als auch auf regionaler und lokaler Ebene genau zu analysieren. Dabei sollten Lücken zwischen den Gesetzen einerseits und der tatsächlichen Situation andererseits besonders beachtet werden. Diese Lücken sind häufig der Grund für Ausgrenzung, bilden jedoch gleichzeitig Ansatzpunkte für Empowerment-Strategien, da diese sich dann auf die Gesetzeslage berufen können.
- Die Zentralstellen und Regierungen im Norden sollten ihre Verantwortung und ihre Möglichkeiten wahrnehmen, auf die Rahmenbedingungen in den Partnerländern Einfluss zu nehmen. Allerdings sollten zukünftig die entsprechenden Bemühungen nicht unabhängig von den zivilgesellschaftlichen Anstrengungen erfolgen. Dies birgt die Gefahr, dass zivilgesellschaftliche Bemühungen marginalisiert werden.

Empowerment fördert Konflikte

Ein Empowerment der Armen und ihrer Organisationen sowie die Unterstützung gesellschaftlicher Prozesse der Armutsbekämpfung „von unten“ bringen Konflikte mit sich, da sie Veränderungen gesellschaftlicher Machtverhältnisse zum Ziel haben. Betroffen von derartigen Prozessen sind immer auch gesellschaftliche Gruppen, die zu den potenziellen Verlierern gehören, oft lokale Eliten. Auf Seiten dieser Interessengruppen und Machtallianzen ist mit passivem und aktivem Widerstand zu rechnen. Durch das Eintreten der Armen für ihre Rechte werden daher oft Konflikte ausgelöst oder verschärft.

Empfehlung 2:

- Empowerment-Ansätze sollten sich auf Konflikte insofern vorbereiten, als das Auftreten von Konflikten nicht als Misserfolg, sondern als Notwendigkeit wahrgenommen wird und die Vertreter der Armen gewaltlose Strategien entwerfen, um den Widerständen entgegenzutreten.

Abhängigkeiten und Bedeutung der Frage von Macht

Der Einsatz von organisierten Gruppen für Mitsprache und Beteiligung ist kein Selbstzweck. Vielmehr müssen sich aus einer verstärkten Beteiligung auch konkrete Vorteile für die Basisgruppen und die Armen ergeben, die sich engagiert haben und für Beteiligung gekämpft haben. Im Idealfall ergeben sich auch für die staatlichen Akteure Vorteile, wie zum Beispiel die einfache Identifizierung legitimer Vertreter zur Abstimmung und Diskussion von Entscheidungen, Anerkennung oder die Möglichkeit, sich vor Wahlen einem breiten Publikum bekannt zu machen und seine Vorstellungen zu präsentieren.

Eine tatsächlich erreichte Re-Allokation staatlicher Ressourcen ist jedoch nur nachhaltig, wenn sich auch im Machtgefüge Veränderungen ergeben haben. Die Übertragung von Land auf ehemals Landlose kann nur dann einen nachhaltigen Entwicklungsimpuls auslösen, wenn die Landlosen Zugang zu rechtlichen Dienstleistungen wie Beratung oder Rechtsbeistand haben, ohne sich in neue Abhängigkeiten von Händlern oder Kreditgebern begeben zu müssen. Die durch Mitwirkung an lokalen Entwicklungsplänen durchgeführten Maßnahmen im Interesse der Armen bedeuten noch keine Sicherstellung der Transparenz und Kontrolle der Lokalregierungen. Und sie bedeuten insbesondere keine Sicherstellung der Beteiligungsmechanismen.

Empfehlung 3:

- Die Advocacy-Organisationen und die Zentralstellen sollten bei der Konzeption und Durchführung von Empowerment-Ansätzen darauf achten, dass diese nicht nur auf die Re-Allokationsprozesse ausgerichtet sind, sondern auf die Beeinflussung von Mechanismen und Machtstrukturen, die einerseits die Verarmung und Marginalisierung produzieren und andererseits die Bereicherung anderer Gruppen fördern (so weit dies unter den jeweiligen politischen Bedingungen möglich ist). Die Projekte sollten sich der Reflexion dieser Fragestellung ausführlich unter Berücksichtigung der obigen Schlussfolgerungen widmen.

Empowerment und Millenniumsentwicklungsziele (MDGs)

Die Serienevaluierung legt ein breites Spektrum an wesentlichen Wirkungen im Bereich der Armutsminderung dar. Die Leitfragen beinhalten keine Abfrage von MDG-Indikatoren, sondern die Analyse von Empowerment-Prozessen. Damit wird deutlich, dass es bei der Analyse von Wirkungen notwendig ist, auch zu reflektieren, wie diese Wirkungen entstanden sind. So macht es für die Allokation von Ressourcen, die die Armut minderten, einen großen Unterschied, ob die Armen sich selbst dies aktiv erkämpft hatten oder ob sie dies eher karitativ ohne große eigene Anstrengungen empfangen. Dies ist essenziell für die Nachhaltigkeit und die Beantwortung der Frage, inwieweit dadurch auch die Mechanismen verändert wurden, die für die Verarmung verantwortlich sind.

Empfehlung 4:

- Die Zentralstellen und das BMZ sollten sich dafür einsetzen, dass bei der Diskussion zum Zielerreichungsgrad der MDGs auch thematisiert wird, inwieweit ein Empowerment der Armen stattgefunden hat, diese selber zu den Veränderungen beigetragen haben und inwieweit Mechanismen der Verarmung beziehungsweise der Bereicherung verändert werden konnten.

6.2 Spezifische Schlussfolgerungen und Empfehlungen bezüglich der Partnerorganisationen der Zentralstellen

Profil, Zielsetzung der Advocacy-Organisationen und parteipolitische Unabhängigkeit

Partnerorganisationen mit karitativer und assistenzialistischer Tradition haben es schwerer als Organisationen ohne eine solche Tradition, in einem Empowerment-Ansatz die Armen zu eigenverantwortlichem Handeln zu qualifizieren und ihre Basisorganisationen unabhängig werden zu lassen.

Um politisch Einfluss ausüben zu können, benötigen die Partnerorganisationen ein Mindestmaß an anerkannter Expertise und Glaubwürdigkeit. Diese können nur mit qualifiziertem Personal entwickelt werden. Die Professionalisierung der Arbeit sollte daher einen hohen Stellenwert haben und bedarf einer expliziten Strategie.

Darüber hinaus erfordert politische Einflussnahme auch die Präsenz der Partnerorganisationen in der fachlichen und politischen Öffentlichkeit. Dafür ist es erforderlich, dass sie sich selbst als politische Akteure verstehen und zu relevanten Fragen Position beziehen.

Besonders wichtig für die Partnerorganisationen ist parteipolitische Unabhängigkeit, um zu verhindern, dass die Zusammenarbeit mit Basisorganisationen von Parteien oder parteipoli-

tisch ausgerichteten Gruppen instrumentalisiert wird. Eine parteipolitische Unabhängigkeit und Neutralität der Advocacy-Organisation erhöht nicht nur die Glaubwürdigkeit und das Vertrauen bei den Zielgruppen, sondern auch bei staatlichen Instanzen und anderen gesellschaftlichen Akteuren. Sie erlaubt ferner eine Einflussnahme unabhängig von Regierungswechseln.

Identität und Beitrag zu Prozessen

Die Glaubwürdigkeit der Partnerorganisation wird nicht nur durch deren Visionen und Identität geprägt, sondern insbesondere auch durch das Verhalten der Belegschaft. Karitative Ansätze und ausgeprägte Förderprogramme eventuell auch im Auftrag anderer Geber in einem Bereich (wie zum Beispiel Landwirtschaft) lassen sich nur schwer mit der Durchführung zum Teil widersprüchlicher Ansätze in einem anderen Bereich (zum Beispiel Menschenrechte) verbinden. Es hat sich als vorteilhaft erweisen, wenn die Advocacy-Organisationen ein klares Profil und klare Zielsetzungen ohne Widersprüche besitzen und diese nach außen transparent darstellen. Dazu ist es hilfreich, wenn sich die Organisation selbst als politischer Akteur versteht (bei parteipolitischer Neutralität), sich ihrer Vision und Interessen bewusst ist und diese auch anderen Akteuren gegenüber transparent macht. Neutralität ist in diesem politischen Feld nicht möglich.

Rolle der Advocacy-Organisationen – Vermeidung neuer Abhängigkeiten und Nachhaltigkeit

Es besteht die Gefahr, dass alte Klientelbindungen, z.B. zwischen Großgrundbesitzern und Untergebenen, die teilweise sogar feudalen Charakter haben, durch neue Abhängigkeiten zwischen Armen und Marginalisierten und den sie unterstützenden Advocacy-Organisationen ersetzt werden.¹³ Dies kann dadurch begünstigt werden, wenn von Passivität geprägte Verhaltensmuster auf die neue Beziehung übertragen werden oder diese mindestens beeinflussen.

Empfehlung 5:

- Die Zentralstellen sollten die Advocacy-Organisationen im Dialog begleiten, einen Ansatz zu entwickeln, der sich deutlich von karitativen, assistenzialistischen und paternalistischen Ansätzen abgrenzt. Ein entsprechendes Selbstverständnis der Organisation und ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit den entsprechenden Verhaltensweisen ist wichtig, um von Beginn an auf die Unabhängigkeit und Selbstständigkeit der Basisorganisationen hinzuwirken. Bereits zu Beginn der Unterstützung sollte explizit eine Strategie erarbeitet werden, die die zunehmende Verantwortungsübernahme durch die Basisorganisationen bei gleichzeitiger Reduzierung der eigenen Unterstützung darlegt.
- In der Umsetzung des Empowerment-Ansatzes ist die Fähigkeit der Kolleginnen und Kollegen wichtig, sich „zurückzuhalten“ und möglichst viel Verantwortung den Basisorganisationen zu überlassen. Es erfordert ein klares Selbstverständnis der eigenen Rolle und hohes Einfühlungsvermögen der Mitarbeitenden sowie Fähigkeiten zur Begleitung von Prozessen und nicht nur zur Durchführung politischer Lobbyarbeit. Die Arbeit der Advocacy-Organisationen sollte sich daher nicht in erster Linie am Erreichen kurzfristi-

¹³ Advocacy-Organisationen mit einer assistenzialistischen Tradition fällt es schwerer, „ihre“ Zielgruppen und deren Organisationen als unabhängige und selbstverantwortliche Akteure zu stärken. Eingefahrene Beziehungsmuster und Erwartungshaltungen sowie Passivität der Zielgruppen müssen überwunden und karitative Arbeitsansätze abgebaut werden.

ger Ziele orientieren, sondern eher an der Entwicklung der Selbstständigkeit der Basisorganisationen und damit am Aufbau eines politischen „Systems“ mit aktiven und kompetenten Basisgruppen. Dabei kann es für die Advocacy-Organisation durchaus einen Zielkonflikt geben zwischen einem in der Projektvereinbarung genannten Ziel, zum Beispiel der Organisation einer Veranstaltung oder der Übertragung einer bestimmten Anzahl von Ländereien oder einer bestimmten Fläche einerseits und der übergeordneten Zielsetzung andererseits, Basisorganisationen zu entwickeln und unabhängig werden zu lassen, damit diese dann selbst in der Lage sind, langfristig die Ziele der Landübertragung zu erreichen. Dieser Zielkonflikt sollte explizit in den Projektdokumenten angesprochen werden und für beide Bereiche sollten Ziele mit Indikatoren formuliert werden.

Management der Advocacy-Organisationen

Die Durchführung von Empowerment-Ansätzen stellt hohe Anforderungen an das Management der Advocacy-Organisationen. Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen, dass gutes Management essenziell ist, um positive Ergebnisse und Wirkungen zu erzielen.

Empfehlung 6:

- Die Zentralstellen sollten in ihrer Zusammenarbeit mit den Advocacy-Organisationen deren Management dabei unterstützen,
- ihre Werte, Prinzipien und ihre Motivation transparent zu machen und intern einen Austausch darüber zu fördern; die Auswahl des Personals sollte auch nach persönlicher Motivation und möglichst auch Betroffenheit und Mittragen der Werte erfolgen,
- sicherzustellen, dass die nach außen kommunizierten Werte auch intern gelebt werden und als Basis für das Management und den Umgang innerhalb des Teams gelten,
- gewährleisten, dass das Verhalten des Teams nach außen mit diesen Werten übereinstimmt und idealerweise gleichzeitig als Rollenmodell für die Basisorganisationen dienen kann. Demokratie und Transparenz werden dann nicht nur theoretisch vermittelt, sondern in der Zusammenarbeit erlebt,
- explizite Überlegungen zur Personalentwicklung anzustellen, damit sich die Herausforderungen der Arbeit in einer strategischen Förderung der Angestellten widerspiegeln. Dabei sollte auch die Frage des Führungskräftenachwuchses berücksichtigt werden.

Lernende Organisation und Monitoring

Empowerment-Programme finden in einem Kontext von sich dynamisch verändernden gesellschaftlichen Gegebenheiten statt. Letztlich wollen die Programme selbst auch zu Veränderungen der Rahmenbedingungen beitragen.

Empfehlung 7:

- Die Zentralstellen sollten ihre Erwartungen gegenüber den Advocacy-Organisationen formulieren, dass diese ihre Erfahrungen sowie relevante Veränderungen im Kontext möglichst zeitnah erfassen, um diese Informationen für die Anpassung ihrer Interventionsstrategien und Instrumente zu nutzen sowie um periodisch die Zentralstellen darüber zu informieren. Sofern erforderlich sollten Advocacy-Organisationen dabei unterstützt werden, Mechanismen der Beobachtung zu entwickeln (Monitoring) und in ihren Organisationen zu institutionalisieren, um systematisch Effekte und Wirkungen frühzeitig analysieren zu können, und Folgerungen daraus zu ziehen. Die Basisorganisationen

und andere Kooperationspartner sollten auf allen Ebenen aktiv einbezogen werden, so dass auch ihre Sichtweisen in die Bewertungen des Monitoring einfließen und ein Dialog über die Ergebnisse stattfindet.

6.3 Vorbereitung und Planung von Empowerment-Projekten

Ansätze bei bestehenden Rechten oder Nutzen spezifischer Möglichkeiten

Es ist von Vorteil, wenn Empowerment-Ansätze auf bestehenden formellen Rechten aufbauen und deren Anwendung durch die Stärkung der Armen und ihrer Organisationen einfordern.

Empfehlung 8:

- Die Zentralstellen sollten im Dialog mit den Advocacy-Organisationen die Bedeutung unterstreichen, dass die Konzeption von Empowerment-Projekten an ganz konkreten Fragestellungen, Rechten und Möglichkeiten der Beteiligung für die Armen ansetzt, damit das Projekt „geerdet“ ist.
- Erforderlich ist daher eine Analyse von legalen Möglichkeiten der Mitsprache, Beteiligung und Einflussnahme, welche zwar noch nicht genutzt werden, die jedoch gesetzlich vorgesehen beziehungsweise garantiert sind. Wichtig ist die Aussicht für die Armen, dass sie durch die Beteiligung auch konkrete Vorteile haben werden.

Akteursanalyse

Die durch Empowerment-Ansätze angestrebten Veränderungen betreffen unterschiedliche Akteursgruppen und ihre Durchführung unterliegt dem Einfluss einer Vielzahl von Akteuren, deren Verhalten nicht vorhersehbar ist. Gerade deshalb ist es notwendig, sich intensiv mit den Akteuren zu beschäftigen, um wirksame Konzeptionen zu entwickeln und die Ziele erreichen zu können.

Empfehlung 9:

- Als essenzieller Bestandteil der Projektvorbereitung sollte eine Analyse der Akteure als Basis für die Entwicklung der Strategie von Empowerment-Projekten erfolgen. Dabei sollten die Zentralstellen - falls erforderlich - die Advocacy-Organisationen unterstützen. Die Analyse sollte folgende Elemente beinhalten:
 - Identifikation der Akteure beziehungsweise Akteursgruppen, die von den Aktivitäten des Projektes und von den angestrebten Veränderungen betroffen sind,
 - Reflektion und Analyse der Interessen, Handlungsspielräume und Möglichkeiten ihrer Einflussnahme auf andere Akteure,
 - Analyse der Beziehungen zwischen den Akteursgruppen¹⁴, formeller und informeller Allianzen. Wie stehen diese Akteure zu den gewünschten Veränderungen und wie können sie die Projektimplementierung beeinflussen? Dazu gehören auch Abhängigkeiten, Rollen und Kommunikationsmuster zwischen den Akteursgruppen.

¹⁴ Zum Beispiel zwischen Großgrundbesitzern und Landlosen, Männern und Frauen, Produzenten und Händlern, Staat und zivilgesellschaftlichen Akteuren.

- Die Selbstwahrnehmung der Akteure. Dabei spielen Erfahrungen mit Veränderungen und auch mit erlittenem Unrecht, anderen Projekten oder andere historische Erfahrungen und kulturelle Faktoren eine Rolle.
- Explizite Thematisierung der Macht einschließlich ihrer Quellen (wirtschaftlich, gesellschaftlich, politisch etc.). Die Strategie muss deutlich machen, wodurch und in welche Richtung Machtverhältnisse beeinflusst werden sollen. Dabei sollten auch explizit die potentiellen Verlierer benannt werden und die damit einhergehenden Risiken und Konsequenzen für die Projektstrategie.
- Reflektion und Analyse der „sozialen Energien“, die für ein Engagement essenziell sind (emotionale Ebene) und Beleuchtung ihres Potenzials. Von Bedeutung können auch Weltanschauungen, Werte, Menschenbilder und Hoffnungen sein, die Menschen beeinflussen und antreiben, bestimmte Dinge erreichen zu wollen. Diese Elemente können sogar der entscheidende Faktor für den Erfolg oder Misserfolg von Empowerment-Projekten sein.
- Als Ergebnis dieser Analyse sollte auch deutlich werden, dass das Projekt als ein Beitrag zu Prozessen gesehen wird, die ihre eigene Dynamik mit treibenden und hemmenden Kräften haben und nicht als ein zu implementierendes Maßnahmenbündel. Dies soll sicherstellen, dass der Kontext der Maßnahme hinreichend gewürdigt wird, das Kräftefeld nicht nur analysiert, sondern auch genutzt wird und vor allem, dass die Maßnahmen nachhaltig sind, indem sie vor allem die soziale Energie der Akteure aufbaut und nutzt und nicht in erster Linie nur auf die eigenen Aktivitäten setzt.
- Ein Beitrag zu einem Prozess erfordert immer auch die Beiträge zahlreicher anderer Akteure. Es hat sich als vorteilhaft erwiesen, wenn die Partnerorganisationen dies explizit mit anderen Akteuren absprechen und gegenseitige Erwartungen und Rollen klären und periodisch im Rahmen von gemeinsamem Monitoring verfolgen.

Partizipative Planung und Festlegung der Zielgruppen

Die Konzeptionen aller Projekte der Serienevaluierung setzten an den Bedürfnissen und Erwartungen der jeweiligen Zielgruppen an.

Empfehlung 10:

- Die Zentralstellen sollten ihren Partnern in Empowerment-Projekten die Lernerfahrung kommunizieren, die jeweiligen Zielgruppen bei der Planung nicht nur konsultieren, sondern ihre aktive Mitwirkung am Planungsprozess sicherstellen. Dies kann bereits ein erster Schritt des Empowerment darstellen, indem Situationen und mögliche Konsequenzen gemeinsam analysiert werden. Gleichzeitig kann diese aktive Rolle bei den Armen wichtige Energien mobilisieren und Selbstvertrauen schaffen.
- Die Advocacy-Organisationen sollten im Vorfeld klären, welche Gruppen sie fördern. Diese sollten auch nach Armutskriterien und geschlechtsspezifisch ausgewählt werden.

Klare Formulierung von Zielen als beabsichtigte Veränderungen

Die Beispiele der evaluierten Projekte zeigen oft unklare Zielformulierungen, die sich zudem auf Leistungen und weniger auf die Veränderungen, also Wirkungen beziehen. Auch unklare Zeithorizonte vermindern die Orientierungsfunktion der Ziele für die Durchführung.

Empfehlung 11:

- Die Zentralstellen sollten die Advocacy-Organisationen dabei unterstützen, die Veränderungen zu beschreiben, die im Rahmen der Projektlaufzeit realistisch zu erreichen sind und die sie durch ihre Förderung erreichen wollen (Ziele). Diese Veränderungen sollten möglichst klar beschrieben sein und durch Indikatoren spezifiziert werden. Dabei sollte auch die Armuts- und Genderorientierung deutlich werden.
- Wichtiger jedoch als die Formulierung im Projektantrag ist die Tatsache, dass innerhalb des Projektteams und mit den beteiligten Akteuren ein gemeinsames Verständnis entwickelt wird und diese Ziele gemeinsam getragen werden. Nur so können die Advocacy-Organisationen effektiv diese Ziele umsetzen beziehungsweise zur Zielerreichung beitragen.
- Die Zielsetzungen müssen zu einem bestimmten Grad auch eine Priorität der Basisorganisationen und von deren Mitgliedern sein und im Einklang mit deren gefühlten Bedürfnissen und emotionaler Betroffenheit stehen. Nur so ist es möglich, soziale Veränderungsenergien zu nutzen und zu mobilisieren.

6.4 Wesentliche Elemente von Empowerment-Strategien

Information und Aufklärung, Bewusstseinsbildung, Fortbildung, Mobilisierung und Organisation der Armen sind wichtige Elemente von Empowerment-Strategien. Sie reichen jedoch nicht aus, um notwendige Machtverschiebungen zu bewirken und Politiken zugunsten der Armen zu beeinflussen. Die Evaluierungen machen deutlich, dass nur umfassende Strategien zu Empowerment führen und Wirkungen erzeugen können, die nicht nur eine andere Ressourcenallokation, sondern auch strukturelle Veränderungen umfassen.

Es hat sich als notwendig erwiesen, dass Empowerment-Ansätze aus einer Kombination mehrerer Leistungspakete bestehen und insbesondere folgende Leistungen der Advocacy-Organisationen gegenüber den Basisorganisationen beinhalten:

- Stärkung des Organisationsgrades der Armen und ihrer Zusammenschlüsse in Basisorganisationen,
- Zugang zu Wissen und Informationen ermöglichen,
- Begleitung von Qualifizierungsprozessen und
- Entwicklung von Fähigkeiten auf Seiten der Basisorganisationen.

Dies geht über das reine Organisieren von Fortbildungen hinaus, da sich zahlreiche Fähigkeiten wie zum Beispiel Kommunikation oder Analyse nicht allein durch Fortbildungen vermitteln lassen, sondern sich erst im Rahmen eigener Aktivitäten entwickeln. Essenziell ist es, Fähigkeiten der Kontrolle gegenüber den Regierungen auf unterschiedlichen Ebenen sicherzustellen. Die Basisorganisationen müssen auch gestärkt und vorbereitet werden, um Instrumentalisierungs- und Manipulationsversuchen beispielsweise durch lokale Eliten oder politische Parteien zu widerstehen und weiterhin ihre Interessen zu vertreten (siehe auch Anlage 5).

Ein weiteres wichtiges Element ist die Entwicklung von Lobbying-Strategien auf nationaler Ebene, um die Gesetzgebung zu beeinflussen, möglichst mit konkreten Vorschlägen für Gesetze oder Umsetzungstexte. Ferner darf auch nicht vergessen werden, Schutzmecha-

nismen für die Arbeit der Basisorganisationen aufzubauen. Dies kann die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die Arbeit von Basisorganisationen beinhalten, aber auch die Entwicklung von Strategien, um Einschüchterungsversuche von gegnerischen Akteuren abzuwehren.

Strategie der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren in Allianzen und auf unterschiedlichen Ebenen

Als „best practise“ und integraler Bestandteil von Empowerment-Strategien erwiesen sich auch die Umsetzung eines Mehrebenenansatzes und die Vernetzung mit zivilgesellschaftlichen Organisationen auf allen Ebenen. Auf diese Weise können Forderungen auf Mikroebene in Politikfelder für Lobbying auf Makroebene zur Änderung von Strukturen übersetzt werden. Wo eine kleine Advocacy-Organisation dies nicht selbst leisten kann, ist ihre Einbindung in nationale Netzwerke umso wichtiger. Die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren der Zivilgesellschaft ist für alle Advocacy-Organisationen ein essenzieller Bestandteil, nicht nur wegen der limitierten geografischen Möglichkeiten, sondern auch, um Breitenwirkung zu erzielen und sicherzustellen, dass lokale Erfolge auch auf höheren Ebenen Wirkungen entfalten können. Strategische Partnerschaften können auch dazu dienen, die eigenen Fähigkeiten oder die der Basisorganisationen weiterzuentwickeln. Organisationen auf lokaler Ebene profitieren von der gesellschaftlichen bzw. politischen Position und den Erfahrungen der Advocacy-Organisationen auf höherer Ebene.

Die Advocacy-Organisationen auf nationaler Ebene wiederum profitieren von der Zusammenarbeit mit den lokalen Organisationen insbesondere dadurch, dass sie über die Situation, Probleme, aber auch Einflussmöglichkeiten auf lokaler Ebene informiert sind und so besser ihre eigenen Advocacy- und Lobbying-Strategien entwickeln können. Sie gewinnen dadurch an Glaubwürdigkeit und Einfluss und können sich einen strategischen Vorteil gegenüber staatlichen Stellen erarbeiten.¹⁵ Sie können so Basisinitiativen für Advocacy und Lobbying auf nationaler Ebene nutzen.

Nationale und lokale Medien können wichtig sein, um die Öffentlichkeit zu informieren und öffentlichen Druck zu erzeugen. Als alleiniges Element in Advocacy-Strategien haben sich die Medien jedoch nicht bewährt. Lokales Radio kann eine wichtige Rolle bei der Verbreitung von Informationen und der Bewusstseinsbildung, insbesondere bei den Armen und deren Basisorganisationen, spielen, stößt aber bei der Umsetzung an seine Grenzen. Auch Intellektuelle und Künstler, die entsprechende Inhalte in Theater und anderen ansprechenden Darstellungsformen ausdrücken, können in dem Sinne eine wichtige Rolle spielen.

Sicherstellung der Legitimität und Repräsentativität der Basisorganisationen

Nicht in allen Evaluierungen wird deutlich, inwieweit die Basisorganisationen in ihrer jeweiligen „community“ verankert waren und in wieweit diese wirklich auch die Interessen der Armen vertraten und von diesen ein Mandat erhalten hatten.

Empfehlung 12:

- Die Zentralstellen sollten sich im Dialog mit den Advocacy-Organisationen explizit der Frage widmen, welche Legitimität die Basisorganisationen im Kontext des Projektes ha-

¹⁵ In Philippinen zeigte sich sogar, dass die Advocacy-Organisationen ihr Wissen über die lokale Ebene in den Verhandlungen mit der Landreformbehörde nutzen konnten, was wiederum deren Vertreter als hilfreich empfanden, da in der Behörde der Kommunikationsfluss von unten nach oben nicht so gut funktionierte wie innerhalb der Zivilgesellschaft.

ben. Fallweise kann es notwendig sein, explizite Maßnahmen zur Stärkung der Legitimität durchzuführen.

Bedeutung der emotionalen Dimension

Die Qualität der Arbeit der Advocacy-Organisationen, das Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und vor allem auch die Motivation und der Einsatz der Basisorganisationen sind nicht nur eine Frage der fachlichen Qualifizierung, sondern insbesondere eine Frage der emotionalen Betroffenheit und Verbindung. Hoffnungslosigkeit und das Gefühl der Machtlosigkeit müssen durch Perspektiven und das Bewusstsein über eigene Ressourcen ersetzt werden, damit Empowerment erfolgreich sein kann.

Empfehlung 13:

- Die Zentralstellen sollten bei der Diskussion der Empowerment-Ansätze der Partnerorganisationen auch die emotionale Dimension explizit berücksichtigen und auf die Nutzung affektiver Methoden wie beispielsweise Lieder, Schauspiel und Theater als Ergänzung der kognitiven Elemente wie die Vermittlung von Wissen und Fortbildungen hinweisen.

Flexibilität, aber keine Beliebigkeit

Empowerment-Strategien erfordern ein flexibles Vorgehen, da die Durchführung und der Erfolg von vielen unterschiedlichen Akteuren abhängen. Aktivitäten lassen sich nicht im einzelnen und im Zeitablauf planen, da die jeweils am besten geeignete Maßnahme von den Reaktionen anderer Akteure abhängt, die sich wiederum nicht vorhersagen lassen. Die Flexibilität darf jedoch nicht mit Beliebigkeit verwechselt werden, sondern bedarf klarer Orientierung durch Ziele und Prinzipien.

Empfehlung 14:

- Die Zentralstellen sollten den Advocacy-Organisationen ermöglichen, nicht mit starren Arbeitsplänen zu arbeiten, sondern eher aufgrund von transparenten Prinzipien, Werten und gemeinsam getragenen Zielsetzungen, die einen klaren Rahmen für flexibel zu definierende Aktivitäten geben. Die Projektteams sollten die notwendige Flexibilität und Fähigkeit besitzen, um situationsspezifische Lösungen und angemessene Aktivitäten zum Erzielen der erwünschten Wirkungen unter der Nutzung einer Bandbreite an Instrumenten und Methoden zu entwickeln.

Empowerment durch Wahl von Vertretern der Armen

Durch die Wahl von Vertretern der armen Gruppen in lokalen Regierungen lässt sich das Verhalten der Lokalregierungen oft leichter beeinflussen als durch Maßnahmen, die auf die Sensibilisierung bestehender Amtsträger setzen.

Empfehlung 15:

- Die Strategien von Empowerment-Projekten sollten beinhalten, die Basisgruppen darin zu unterstützen, bestehende und gesetzlich verankerte politische Partizipationsräume, insbesondere auf der Ebene der Kommunen und Munizipien, zu nutzen, um ihre Repräsentanten als Kandidaten aufzustellen. Dies gilt auch für die Wahl in Kontrollorgane.
- Gleichzeitig sollten die Mitglieder der Basisorganisationen sicherstellen, dass die gewählten Vertreter nach der Wahl ihre Interessen vertreten. Essenziell ist daher eine Stärkung der internen Demokratie in diesen Organisationen. Ferner sollten Qualifizie-

rungsmaßnahmen nicht nur für die Führungsebene, sondern auch für Mitglieder durchgeführt werden. Explizit sollte dabei die Stärkung der Mitglieder zur Ausübung der Kontrollfunktionen nicht nur gegenüber anderen Akteuren, sondern auch innerhalb der eigenen Bewegung thematisiert und gefördert werden.

Konstruktive Zusammenarbeit mit Regierung und Behörden – Klarheit über Rollen und Positionen

Die staatlichen Stellen spielten in allen Fällen eine Schlüsselrolle, inwieweit gesetzlich gegebene Partizipationsspielräume tatsächlich existierten und inwieweit diese genutzt und eingefordert werden konnten. Die Strategie gegenüber staatlichen Stellen auf allen Ebenen spielt daher eine herausragende Rolle. Die Kooperation der Advocacy-Organisation mit staatlichen Instanzen birgt aber auch das Risiko, von diesen dahingehend funktionalisiert zu werden, Aufgaben der Regierung zu übernehmen oder in ihrem Auftrag quasi als Dienstleister umzusetzen.

Empfehlung 16:

- Die Zentralstellen sollten im Dialog die Bedeutung betonen, dass die Advocacy-Organisationen eine explizite Strategie gegenüber staatlichen Stellen entwickeln und dabei die lokale, regionale und nationale Ebene unterscheiden. Sie sollten dialogorientierte Formen der Zusammenarbeit suchen mit dem Ziel, reformfreundliche Kräfte und Abgeordnete in staatlichen Organisationen und Parlamenten zu identifizieren und deren Einfluss zu nutzen. Dabei ist es jedoch wichtig, dass die Advocacy-Organisationen deutlich ihre Positionen darstellen und hart in der Sache bei gleichzeitigem Respekt gegenüber den entsprechenden Personen bleiben. Um der Gefahr der Instrumentalisierung zu begegnen und um die eigene Unabhängigkeit zu wahren, sind politische Klarheit und Festigkeit von Bedeutung.
- Die Möglichkeit der Einrichtung und der Institutionalisierung formeller Foren des Dialogs und Austauschs zwischen staatlichen Stellen und zivilgesellschaftlichen Akteuren sollte dabei besonders ausgeleuchtet werden, um die bestehende Kluft zwischen beiden zu schließen und um Partizipationsspielräume zu schaffen und zu nutzen.
- In manchen Fällen kann es auch angezeigt sein, die Angestellten lokaler Regierungsstellen fortzubilden, damit diese über ihre Rechte und Pflichten Bescheid wissen und sich dementsprechend verhalten können.¹⁶
- Verhandlungsstrategien gegenüber anderen wichtigen Akteuren, wie beispielsweise Großgrundbesitzern, sollten entwickelt werden und auch explizit Elemente sozialen und öffentlichen Drucks enthalten. Eine Thematisierung der Machtverhältnisse und eine Reflektion darüber, wie die eigene Macht gestärkt werden soll, müssen auch in den Advocacy-Strategien enthalten sein¹⁷, soweit dies der politische Kontext erlaubt.

¹⁶ SADRI im Kongo schlägt beispielsweise vor, auch die staatlichen Vertreter und Mitarbeiter lokaler Behörden in die Fortbildungsmaßnahmen einzubeziehen, damit diese besser ihre Rolle wahrnehmen können und auch über ihre Pflichten aufgeklärt sind. Dies könnte dazu führen, dass gesetzlich vorgegebene Entscheidungsspielräume dann auch angeboten werden.

¹⁷ Quellen von Macht können sein: Anzahl, Ansehen und Glaubwürdigkeit, Bekanntheitsgrad von Schlüsselpersonen und Organisationen, Zugang zu Wissen und Informationen, Organisationsgrad, Selbstvertrauen, Selbstwertgefühl, Motivation, Kontakte zu Vertretern der Organisationen in verantwortlichen Positionen mit Zugang zur Entscheidungsebene, etc.

Erfahrungen verbreiten und auf anderen Ebenen nutzen

Die Evaluierungen zeigen, dass es eine große Bandbreite lokaler Erfahrungen dafür gibt, wie Arme sich Mitsprachemöglichkeiten erschlossen haben. Weniger deutlich wurde, inwieweit diese Erfahrungen auch andere Gruppen nutzen, um in ihrem Kontext oder auf höheren Ebenen Veränderungen zu initiieren.

Empfehlung 17:

- Die Zentralstellen sollten die Erwartung formulieren, dass die von den Advocacy-Organisationen entworfenen Empowerment-Strategien explizit eine Strategie des Verbreitens von positiven Erfahrungen beinhalten.

6.5 Spezifische Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Zentralstellen

Rolle, Dialog und Kooperation mit den Partnern

Die Förderung der Advocacy-Organisationen, die Empowerment-Projekte umsetzen, bedeutet eine große Herausforderung für die Zentralstellen und die Zusammenarbeit mit den Partnern. So ist einerseits essenziell, dass das Projekt vollständig von Seiten der Advocacy-Organisation getragen wird, sie sich damit identifiziert und es mit deren Werten und ihrer emotionalen Energie übereinstimmt. Gleichzeitig haben die Zentralstellen jedoch auch die Rolle, kritische Punkte anzusprechen, den Partner auf blinde Flecken in den Projektanträgen hinzuweisen und Erfahrungen aus anderen Kontexten einzubringen, ohne jedoch die Partner dabei zu lenken.

Empfehlung 18:

- Die Zentralstellen sollten ihre Einflussmöglichkeiten aktiv nutzen, um bestehende Lernerfahrungen und gute Praktiken in die Konzeption und die Durchführung von Empowerment-Projekten einzubringen. Dabei sollte es nicht in erster Linie darum gehen, sachliche Ergänzungen oder Änderungen im Projektvorschlag zu integrieren, sondern Reflektionsprozesse in einem auf Respekt basierenden Dialog zu unterstützen, der auch die menschliche und emotionale Dimension umfasst.
- Dabei sollten insbesondere auch folgende Aspekte berücksichtigt werden:
 - Klärung der Zielsetzung als Veränderung,
 - Berücksichtigung von Genderfragen,
 - Akteursanalyse,
 - Klärung der Machtfrage bei der Analyse der Situation und
 - Entwicklung der Projektstrategie.

Durch das Fördern regelmäßiger Beobachtung der Wirkungsebene sollte ferner sichergestellt werden, dass sich aus der Projektdurchführung ergebende Erfahrungen möglichst zeitnah durch die Advocacy-Organisationen genutzt werden.

Vereinbarung über gegenseitiges Engagement mit realistischen Zeithorizonten

Empowerment-Prozesse bedürfen eines längeren Engagements als eine dreijährige Projektdauer und ihre einzelnen Aktivitäten lassen sich nicht genau planen. Dieser Tatsache

haben die Zentralstellen Rechnung getragen, indem sie die Zusammenarbeit mit den Partnern langfristig gestalteten.

Empfehlung 19:

- Die Zentralstellen sollten prüfen, inwieweit sie langfristige über einzelne Projektphasen hinausgehende Vereinbarungen mit den Partnerorganisationen eingehen können, auch wenn diese keinen verbindlichen Charakter haben. Der Rahmen für das gemeinsame Engagement mit der Festlegung längerfristiger Ziele kann die gegenseitigen Erwartungen transparenter machen, als wichtige Orientierung für die kürzeren Projektphasen dienen und kann dazu beitragen, die einzelnen Meilensteine der Veränderung (die Projektziele) klarer und realistischer zu formulieren. Gleichzeitig könnte im Rahmen dieser längerfristigen Vereinbarung ein Dialog über Werte und Visionen stattfinden, der die Basis der Zusammenarbeit verfestigt.

Flexibilität ermöglichen

Empfehlung 20:

- Die Zentralstellen sollten über die Projektvereinbarungen den Partnerorganisationen ein Höchstmaß an Flexibilität in der Auswahl und Umsetzung von Maßnahmen ermöglichen, um den Ansprüchen von Empowerment-Ansätzen gerecht zu werden. Dies sollte jedoch nicht mit Beliebigkeit verwechselt werden, sondern betont die Bedeutung von klaren Zielsetzungen als Orientierung für die flexibel zu definierenden konkreten Maßnahmen. Es sollte geprüft werden, inwieweit sich der gegenwärtige Finanzierungsmechanismus, der die Identifikation bestimmter Aktivitäten erfordert, daran anpassen lässt.

6.6 Spezifische Schlussfolgerungen und Empfehlungen für das BMZ

Zusammenarbeit mit den Zentralstellen

Die Ergebnisse zeigen, dass die von den Zentralstellen mit BMZ-Mitteln geförderten Empowerment-Projekte relevante und wesentliche Wirkungen erzielen konnten. Dafür war insbesondere der Ansatz über die Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure verantwortlich. Als notwendig für das Erzielen der Wirkungen erwiesen sich eine längerfristige Förderung über einzelne Projektphasen hinaus und ein hohes Maß an Flexibilität bei der Wahl situationspezifisch angemessener Aktivitäten im Rahmen der Gesamtstrategie des Projektes. Die vertrauensvolle und zuverlässige Zusammenarbeit des BMZ mit den Zentralstellen hat sich daher als wichtiger Erfolgsfaktor erwiesen. Dies gab den Zentralstellen die notwendige Flexibilität, sich den Erfordernissen der Förderung von Empowerment-Projekten anzupassen und die Zusammenarbeit mit den Advocacy-Partnern entsprechend zu gestalten.

Empfehlung 21:

- Aufgrund der großen Bedeutung der Rahmenbedingungen für den Erfolg von Empowerment sollte sich das BMZ im Politikdialog mit den Partnerregierungen dafür einsetzen, dass die Möglichkeiten der Armen und ihre Vertreter an der Mitwirkung von Entscheidungen erweitert werden, mindestens jedoch die gesetzlich vorgeschriebenen Möglichkeiten auf allen Ebenen auch tatsächlich gewährt werden.

Empfehlung 22:

- Das BMZ sollte prüfen, ob und inwieweit die Ergebnisse der Serienevaluierung auch für die staatliche Entwicklungszusammenarbeit relevant sind, insbesondere im Hinblick auf die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteure, damit gesetzlich verankerte oder sogar vorgeschriebene Beteiligungsmechanismen auf den unterschiedlichen Ebenen auch tatsächlich genutzt werden.

Anlagen

1 Die Leitfragen der Serienevaluierung

Leitfragen für sechs BMZ-Evaluierungen von Projekten der beiden kirchlichen Zentralstellen im Zeitraum von 2002 bis 2007

Im Rahmen dieser Serienevaluierung sollen die Ergebnisse und Erfahrungen von Vorhaben, die einen Beitrag zum Ziel „Beteiligung der Armen sichern – verantwortungsvolle Regierungsführung stärken“ (Aktionsprogramm 2015) leisten können, analysiert und bewertet werden sowie Lessons learnt für vergleichbare Ansätze gezogen werden. Dabei soll u.a. herausgearbeitet werden, inwieweit durch Stärkung der Armen und ihrer Organisationen gesellschaftliche Prozesse zur Armutsbekämpfung auf den verschiedenen Ebenen (lokal, regional und national) „von unten“ unterstützt und wie diese ggf. verbessert werden können. Es sollen vor allem Vorhaben evaluiert werden, die sich auf Advocacy für die Armen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen konzentrieren bzw. die Bürgerbeteiligungen, z.B. bei Dezentralisierungs- oder PRSP-Prozessen, an solchen Prozessen sichern helfen und diese unterstützen. Folgende Leitfragen sind neben spezifischen Fragen zu den einzelnen Vorhaben im Rahmen der Evaluierung zu untersuchen. Diese Fragen werden in die Standard-TORs des BMZ integriert.

0. **Welche Rahmenbedingungen sind für die Organisationen der Armen und für Organisationen der Fürsprache und Beratung der Armen fördernd oder hemmend im Hinblick auf die Vertretung ihrer Interessen? Welche Chancen haben die Organisationen ggf. diese Rahmenbedingungen zu verändern?**
1. **Inwieweit gelingt es den Partnern der KZE und der EZE, die Chancen der Mitsprache und die Gestaltungsräume der Armen zu erhöhen und zu erweitern (auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene), d.h. welche Ergebnisse/Wirkungen sind erzielt worden? Unter welchen Bedingungen, wie und wann kommt es zu einer nachhaltigen Re-Allokation von staatlichen Ressourcen, zu einer Veränderung des Allokationsprozesses sowie zu einer erhöhten Transparenz auf der jeweiligen Ebene und damit zu einem nachhaltigen Entwicklungsimpuls für die Armen?**
2. **Welche Rollen spielen dabei Vernetzungen, Allianzbildung und Kooperation zwischen nicht-staatlichen Akteuren und zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene im Süden oder auf internationaler Ebene im Süden/Norden?**
3. **Welche konkreten Anlässe rufen die Bildung von Interessenvertretungen der Armen hervor (Selbsthilfe wie Advocacy)?**
4. **Welche fördernden oder negativen Reaktionen von Entscheidungsträgern und welche Einflussfaktoren auf den verschiedenen Ebenen sind auf die Interessenvertretungen der Armen und die Zielgruppe zu beobachten? Wie gehen diese damit um? Was bedeutet dies für vergleichbare Vorhaben?**
5. **Wie gestaltet sich im Laufe eines Programms das Zusammenspiel zwischen den Armen, ihren Vertretern und den Organisationen der Advocacy? Welche Faktoren beeinflussen die Verankerung der Organisationen der Fürsprache und Beratung in ihren Zielgruppen? Welche Schlüsse können daraus für künftige Vorhaben gezogen werden?**

2 Terms of Reference der Einzelevaluierungen

Terms of Reference (TOR) zur Evaluierung von Projekten der Kirchlichen Serienevaluierung „Beteiligung der Armen sichern – verantwortungsvolle Regierungsführung stärken“

I. Zielsetzung der Evaluierung

Die Evaluierung des Projekts (Name...) der Partnerorganisation (Name ...) ist Teil einer Serienevaluierung von Projekten der katholischen und evangelischen Zentralstellen. Im Rahmen dieser Serienevaluierung sollen die Ergebnisse und Erfahrungen von Vorhaben, die einen Beitrag zum Ziel „Beteiligung der Armen sichern – verantwortungsvolle Regierungsführung stärken“ (Aktionsprogramm 2015) leisten können, analysiert und bewertet werden. Dabei soll u.a. herausgearbeitet werden, inwieweit durch ein Empowerment der Armen und durch Stärkung ihrer Organisationen gesellschaftliche Prozesse zur Armutsbekämpfung auf verschiedenen Ebenen (lokal, regional und national) „von unten“ unterstützt und wie diese ggf. verbessert werden können. Es sollen vor allem Vorhaben evaluiert werden, die sich auf Fürsprache (Advocacy) für die Armen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen konzentrieren bzw. die Bürgerbeteiligungen an solchen Prozessen, z.B. bei Dezentralisierungs- oder PRSP-Prozessen, sichern helfen und diese unterstützen. Abschließend sollen Lessons learnt für vergleichbare Ansätze gezogen werden. Der Serienevaluierung liegen sechs globale Leitfragen zugrunde, die in den TOR **kursiv** hervorgehoben werden. Diese, wie auch andere zentrale Fragestellungen (in den TOR **fett** hervorgehoben), sind verbindlich, besonders tiefgründig zu beantworten, und Teil der TOR-Kurzfassung für die Projektträger.

II. Leitfragen und zu evaluierende Bereiche

Der von den Evaluierer/innen vorzulegende Hauptbericht sollte aus Gründen der Vergleichbarkeit so eng wie möglich dem nachfolgenden Gliederungsschema folgen. Das Schema (einschließlich der Unter- und Zusatzfragen) ist gleichzeitig als Check-Liste für die Evaluierung zu verstehen, die für den Einzelfall durch spezielle Fragenkataloge ergänzt werden kann.

Feststellungen und Empfehlungen bedingen einander. Feststellungen zu wesentlichen Schwachstellen sind in der Zusammenfassung mit einem Hinweis auf die daraus abgeleitete Empfehlung (Nr. der Empfehlung) sowie mit einem Hinweis auf die ausführliche Textstelle (Gliederungspunkt, Seite) zu versehen. Entsprechend ist bei den Empfehlungen ein Hinweis auf die ihnen zugrunde liegenden Feststellungen (Nr. der Feststellung) sowie auf die ausführliche Textstelle (Gliederungspunkt, Seite) anzubringen. Außerdem ist der Adressat der Empfehlung zu benennen.

Inhaltlich zusammengehörende bzw. sich ergänzende Empfehlungen sind in einer Reihenfolge aufzuführen, die am besten geeignet ist, den inhaltlichen Zusammenhang erkennbar zu machen; in der Regel ist dies durch Zugrundelegung der Berichtsgliederung (Ziffern 2 bis 6) sicherzustellen.

Evaluationen von BMZ-finanzierten Entwicklungsmaßnahmen müssen in jedem Fall Fragen zur **Kernaufgabe der deutschen Entwicklungspolitik, Armutsbekämpfung**, beantworten (u.a. unter den Kriterien Relevanz und Entwicklungspolitische Wirkungen).

0) Zusammenfassung

- Hintergrund, u.a. zentraler Untersuchungsgegenstand, Projektbezeichnung, -region, -förderzeitraum, Ziele der Evaluierung, Methoden
- Wesentliche Feststellungen und Schlussfolgerungen (vor allem im Hinblick auf die sechs Leitfragen), u.a. Rahmenbedingungen, Ziele, Mittler und Zielgruppen, wesentliche Ergebnisse, Wirkungen (Schwerpunkt)

- Empfehlungen (ggf. übergeordnete Schlussfolgerungen)

1) Vorbemerkungen

- Anlass und Ziel der Untersuchung
- Methodik der Untersuchung
- Zeitraum der Untersuchung
- Zusammensetzung der Evaluierungsgruppe
- Beteiligung der Partnerorganisation und ggf. anderer Akteure an der Evaluierung

2) Rahmenbedingungen

2.1 Politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und soziokulturelle Rahmenbedingungen

⇒ ***Welche Rahmenbedingungen sind für die Organisationen der Armen und für Organisationen der Fürsprache (Advocacy) und Beratung der Armen fördernd oder hemmend im Hinblick auf die Vertretung ihrer Interessen?*** (Dynamik im Verlauf des Projektes beachten!)

- In welche nationalen, regionalen und lokalen politischen, wirtschaftlichen, sozialen und sozio-kulturellen Rahmenbedingungen ist das Projekt eingebettet?
- Welches sind die Ursachen und Ausprägung von Armut national und in der Region? Wie sieht staatliches Handeln in der Region/Munizip zur Überwindung von Armut aus?
- Welche nationalen Programme zur Armutsbekämpfung gibt es und welche Auswirkungen haben solche nationalen Pläne zur Armutsreduktion auf das Projekt, wie können sie genutzt werden? Wie setzen sich diese nationalen Prozesse zur Armutsbekämpfung auf lokaler Ebene um?
- Gibt es eine nationale Politik der Dezentralisierung von politischen Entscheidungsprozessen und Ressourcenallokation? Werden dadurch Spielräume für politische Partizipationsprozesse der Armen eröffnet / vergrößert?
- Welche gesetzlichen Grundlagen können die armen Zielgruppen nutzen, um ihre Belange und Rechte zu artikulieren, einzufordern und über institutionalisierte und rechtlich formalisierte Kanäle durchzusetzen und abzusichern? Welche formalen Beteiligungsrechte der Bevölkerung – nach Geschlechtern differenziert - am politischen Entscheidungsprozess gibt es und wie sind diese Rechte real umgesetzt?
- Wie adäquat sind die bestehenden Handlungsmöglichkeiten für Arme auf staatlich-institutioneller Ebene und welche Begrenzungsmacht besteht? Über welche zusätzlichen Mechanismen sozialer Mobilisierung, sozialen Drucks und andere Wege der Politikbeeinflussung verfügen Arme, um ihre Belange gegen politische Widerstände durchzusetzen?

⇒ ***Welche Chancen haben die Organisationen, ggf. diese Rahmenbedingungen zu verändern?***

- Über welche Handlungskapazitäten und Handlungsstrategien verfügen arme Bevölkerungsgruppen (Zielbevölkerung)?
- Welche Politiken internationaler Geber und Maßnahmen deutscher Entwicklungspolitik gibt es, die sich positiv auf die Veränderung der Rahmenbedingungen in Richtung politische Interessenvertretung der Armen/verantwortliche Regierungsführung auswirken?
- Welche Risiken stehen einem Projekterfolg entgegen, welche Annahmen/Voraussetzungen für den Projekterfolg können abgeleitet werden?

2.2 Kurzanalyse des Sektors, in den das zu evaluierende Projekt eingebettet ist

2.3 Kurzanalyse der institutionellen Rahmenbedingungen

⇒ ***Welche konkreten Anlässe haben die Bildung von Advocacy-Organisationen als Interessenvertretungen der Armen hervorgerufen?***

- Gibt es neben der Partnerorganisation weitere Advocacy-Organisationen für Arme regional oder auf nationaler Ebene?
- Welche Netzwerkstrukturen bestehen, die für Synergieeffekte genutzt werden könnten?
- Welche Basisorganisationen oder Selbsthilfeorganisationen und Verbände der Armen existieren bereits in der Projektregion unabhängig von dem Projekt?
- Gibt es institutionelle Reformen seitens staatlicher Instanzen (auf Sektorebene oder gesellschaftlicher Ebene), die förderlich für eine Mitsprache der Armen und die soziale Kontrolle verantwortlicher Regierungsführung sind?

2.4 Zusammenfassende Beurteilung der Rahmenbedingungen

3) Relevanz

3.1 Analyse und Bewertung der Relevanz des Vorhabens

- ⇒ **Welches sind die strategischen Ziele der Partnerorganisation, welches das Oberziel und Projektziel? Welche Projektergebnisse mit einschlägigen Indikatoren und Annahmen werden angestrebt?** (Vergleichende synoptische Darstellung aus Projektvorschlag/-vereinbarungen und Durchführungsplan, -vorschlägen)
- ⇒ **Inwieweit zielt die Entwicklungsmaßnahme aus heutiger Sicht auf die Lösung eines entwicklungspolitisch wichtigen Kernproblems der Zielgruppe(n) (ggf. nach Geschlecht, ethnischen Gruppen, Konfliktparteien)?**
- ⇒ **Inwieweit stimmt die entwicklungspolitische Zielsetzung der Entwicklungsmaßnahme mit der derzeitigen des Partnerlandes überein?** (Regierung: PRSP o.ä, ggf. andere relevante Gruppen bei Interessenkonflikten)
- ⇒ **Wird mit der Entwicklungsmaßnahme ein entwicklungspolitisch wichtiges Kernproblem oder ein entscheidender Entwicklungsengpass des Partnerlandes angegangen?**

⇒ **Inwieweit entspricht die grundlegende entwicklungspolitische Ausrichtung und Konzeption der Entwicklungsmaßnahme heutigen Anspruchsniveaus, heutigem Wissenstand und heutigen Rahmenbedingungen?**

- Welche geplanten Wirkungen und Wirkungshypothesen wurden formuliert? Sind die Wirkungshypothesen realistisch und plausibel? (Aktivitäten → Leistungen → Wirkungen: direkt/indirekt)
- Ist die Projektkonzeption auf unmittelbare/mittelbare strukturelle Armutsorientierung und auf die soziale Entwicklung der Projektregion ausgerichtet?
- Inwieweit nutzt die Entwicklungsmaßnahme lokale Verfahren und Strukturen („Alignment“)?
- Inwieweit werden die Ziele durch die Zielgruppe geteilt/akzeptiert und inwieweit wurden die Belange von Frauen besonders berücksichtigt?
- Inwieweit sind die Ziele realistisch und werden die Möglichkeiten des Partners (Rahmenbedingungen) realistisch berücksichtigt? (Annahmen, Risiken, Einwirkungsmöglichkeiten des Projektträgers)
- Inwieweit ist das Projekt in bestehende Strategien und Politiken des Partnerlandes auf nationaler, regionaler und/oder Munizipalebene eingebettet?
- Inwieweit ist die Entwicklungsmaßnahme subsidiär zu den Eigenanstrengungen des Partnerlandes?

3.2 Zusammenfassende Beurteilung der Relevanz des Vorhabens

4) Effektivität

4.1 Analyse und Bewertung der Zielerreichung des Vorhabens

- ⇒ **Inwieweit wurden die (direkten) Ziele der Entwicklungsmaßnahme gemäß des (ggf. angepassten) Zielsystems erreicht?** - Inwieweit wurden die Planvorgaben hinsichtlich der Ergebnisse und Teilergebnisse eingehalten?
- ⇒ **Welches Maßnahmenbündel wurde von der Partnerorganisation im Projekt eingesetzt, um das Empowerment der Armen und ihrer Organisationen und deren politische Mitsprache und Einflussmöglichkeiten auf Politik zu stärken? Welche Strategien, Methoden und Maßnahmen waren erfolgreich, welche weniger erfolgreich? Was ist davon auf vergleichbare Vorhaben mit ähnlicher Zielsetzung übertragbar?**
- ⇒ **Welche Faktoren waren ausschlaggebend für die bisherige Erreichung bzw. Verfehlung der Projektziele?**
- Leisten die erzielten Ergebnisse einen Beitrag zur mittel- und langfristigen Zielerreichung des Projekts und der Partnerorganisation?
 - Waren die zur Ergebnis-/Zielerreichung angewandten Strategien, Methoden und Instrumente angemessen, auch im Hinblick auf Nachhaltigkeit?
- ⇒ **Welche sonstigen Effekte – auch negative – sind auf der Ebene der Leistungen und (Projekt-/Programm-) Ziele feststellbar?**

- ⇒ **Wie ist die Qualität der entwicklungspolitischen und fachlichen Planung und Steuerung zu bewerten?** (Kurze Einschätzung anhand z.B. der folgenden Fragen)
- Liegt dem Projekt eine Bedarfsanalyse (einschl. Zielgruppen- und Trägeranalyse) zugrunde? Wurde eine Bestandsaufnahme (baseline survey) durchgeführt?
 - Wie bettet sich die Projektplanung in die strategische Planung des Projektträgers ein?
 - Inwieweit waren/sind die Zielgruppen (nach Frauen und Männern differenziert) an der Planung beteiligt, und wie (welche partizipatorische Methode)?
 - Wie ist die Qualität der fachlichen, inhaltlichen und technischen Planung zu beurteilen? (Standort, Technologiewahl, lokale Ressourcen/Institutionen/Fachkräfte?)
 - Inwieweit sind die formulierten Ziele und Wirkungshypothesen des Projekts für die Ermittlung des Projekterfolgs geeignet? Wurde ein angepasstes Monitoring & Evaluierungs-System mit geeigneten Indikatoren frühzeitig geplant?
 - Welche zeitliche Planung (Orientierungsphase, Nachbetreuungsphase) liegt zugrunde?
 - Wie ist die Qualität der Personaleinsatzplanung, wie die Qualität der Planung der Qualifizierung des Personals auf Partnerseite (zeitlich, inhaltlich, instrumentell) zu beurteilen?
 - Wurden Risiken, Annahmen und Auflagen im Hinblick auf die Rahmenbedingungen bei der Planung berücksichtigt?
 - Welche Mechanismen zur Anpassung der Planung im Projektverlauf gibt es?
 - Wurden Gesichtspunkte der dauerhaften Lebensfähigkeit des Vorhabens/seiner intendierten Wirkungen, des Trägers sowie sein Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung angemessen berücksichtigt?
 - Welche Kapazität besitzt der Projektträger, um das Projekt durchzuführen? Entspricht die Leistungsbereitschaft des vorhandenen Management und Personals der Leistungsfähigkeit der Organisation (Wollen und Können, verfügbare materielle Ressourcen, verfügbares Personal, Qualifikation des Personals)?
 - Gibt es limitierende institutionelle und finanzielle Rahmenbedingungen, wenn ja, welche?
 - Wie wird das Projekt organisatorisch und institutionell durchgeführt (Träger, Beteiligung der Zielgruppe - nach Frauen und Männern differenziert - (welche partizipatorische Methode)?
 - Ergeben sich zeitliche Verschiebungen zur Planung und wurden die Planvorgaben eingehalten? (Soll-Ist-Vergleich, Abweichungen technisch, finanziell, personell, zeitlich, Auflagenerfüllung)
 - Inwieweit besteht Bereitschaft zur eigenen Qualifikation? Werden Maßnahmen zur Personalqualifizierung auf Partnerseite (zeitlich, inhaltlich, instrumentell) durchgeführt, um Interventionsstrategien und Methoden zu verbessern?

- Welche Instrumente der Steuerung gibt es bei der Partnerorganisation?
 - o Maßnahmenmonitoring, Wirkungsmonitoring
 - o Eigenevaluierungen
 - o Indikatoren
- Sind diese angemessen und qualitativ zur Steuerung geeignet und werden auch zur Steuerung eingesetzt? Werden die Wirkungen bei den Zielgruppen und im entwicklungspolitischen Umfeld periodisch durch die Partnerorganisation erhoben?
- Hat das interne M&E-System Auswirkungen auf Plananpassungen?
- Inwieweit werden die Zielgruppen periodisch in das interne M&E einbezogen?

4.2 Zusammenfassende Beurteilung der Effektivität: Ist der Grad der in Folge der Entwicklungsmaßnahme erreichten Ziele – auch gemäß heutigen Anforderungen und Wissensstand – ausreichend?

5) Entwicklungspolitische Wirkungen

10.1 Wirtschaftliche, soziale, soziokulturelle und institutionelle Wirkungen (nach Frauen und Männern differenziert, wo möglich)

Wirkungen auf politisch-gesellschaftlicher Ebene

- ⇒ ***Inwieweit gelingt es den Partnerorganisationen der KZE und der EZE, die Chancen der Mitsprache und die Gestaltungsräume der Armen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene zu erhöhen und zu erweitern? Welche konkreten Ergebnisse/Wirkungen sind erzielt worden?***
- ⇒ ***Unter welchen Bedingungen, wie und wann ist es zu einer nachhaltigen Re-Allokation von staatlichen Ressourcen gekommen? Ging damit eine Veränderung des Verteilungsmechanismus einher?***
- ⇒ ***Lässt sich eine erhöhte Transparenz von Regierungs- und Ausgabenpolitik und der Ressourcenverwendung auf lokaler, Provinz- und nationaler Ebene beobachten?***
- ⇒ ***Kommt es zu einem nachhaltigen Entwicklungsimpuls für die Armen?***
 - Hat sich der Einfluss der Advocacy-Organisation und der Zielgruppen bzw. ihrer Organisationen auf Planung, Politik und Entscheidungen staatlicher Politik erhöht?
 - Welche Veränderungen lassen sich bei staatlichen Instanzen und Institutionen und gewählten Vertretern erkennen? Haben sich die Spielregeln für Ressourcenzuteilung und Entscheidungsfindung geändert?
 - Findet eine wirksame(re) Sozialkontrolle der Ausgaben statt?
 - Welche Verknüpfungen, Beziehungsmuster, Kommunikations- und Informationskanäle bestehen zwischen lokaler, regionaler und nationaler Ebene? Schlagen Wirkungen auf lokaler Ebene in nationale Politik um? Welche fördernden Faktoren bzw. Hindernisse gibt es?

- Wie gestaltet sich die Kooperation zwischen der lokalen Bevölkerung und staatlichen Instanzen und Akteuren? Welche Rolle kommt der Partnerorganisation zu? Wie ist das Verhältnis Kooperation – sozialer Druck durch Basisorganisationen – Kooptation durch Parteien?
- Hat sich der Organisationsgrad der Bevölkerung in Selbsthilfegruppen, Bürgerinitiativen oder Basisorganisationen erhöht und sind diese Organisationen gefestigt? Welchen Anteil hat die Partnerorganisation daran? Schlägt sich dies in eine erhöhte Partizipation der Armen an politischen Entscheidungen nieder (Vor-schräge, Kommunalpläne etc.)?
- Welche fördernden oder negativen Reaktionen von Entscheidungsträgern und welche Einflussfaktoren auf den verschiedenen Ebenen sind auf die Interessenvertretungen der Armen zu beobachten? Welche Strategien haben die Partnerorganisationen und deren Zielgruppen, diesen zu begegnen? Sind diese adäquat?
- Welche Bedeutung haben Vernetzungen, Allianzen und Kooperationen zwischen nicht-staatlichen Akteuren für die Erzielung der Wirkungen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene?
- Welche Bedeutung kommt der Bildung von Allianzen und Kooperationen zwischen Advocacy-Organisationen und/oder den Organisationen der Armen und staatlichen Akteuren zu?
- Wie können Nord-Süd-Kooperationen auf internationaler Ebene unterstützend wirken?
- Wirkungen auf der Sektorebene (je nach Sektor spezifiziert und ausdifferenziert)
- Welche Wirkungen wurden erzielt? Haben sich dadurch die Lebensverhältnisse in Richtung soziale Gerechtigkeit und Armutsminderung verbessert?
- Lässt sich eine stärkere Ausrichtung des Sektors auf Bedürfnisse der Bevölkerung ausmachen?
- Welche der von der Advocacy-Organisation und den Organisationen der Armen angestoßenen und unterstützten Eigeninitiativen werden inzwischen mit staatlichen Geldern unterstützt und langfristig in die staatliche Politik des Sektors integriert? Hat dies Auswirkungen auf die Qualität und Verfügbarkeit der Leistungen?
- Lassen sich Veränderungen im öffentlichen Bewusstsein und Diskurs als Folge von Kampagnen oder Lobbyarbeit erkennen, die mit Unterstützung der Partnerorganisation durchgeführt werden?
- Welche nicht beabsichtigte positiven wie negativen Wirkungen lassen sich beobachten und wie wirken sich diese auf die geplanten Wirkungen aus?
- Welche regionalen und sektoralen Verflechtungen und spin-off-Effekte lassen sich beobachten?

Wirkungen auf der Zielgruppenebene

- ⇒ **Welche konkreten Anlässe haben Impulse für eine (Selbst-) Organisation der Armen in Interessengruppen, Basisorganisationen und Verbände gegeben?**
- ⇒ **Welcher Grad an Empowerment, an Motivation, an Kenntnis von Rechten und Mitsprachemechanismen, an Mobilisierung und Organisierung, d.h. welcher**
- ⇒ **Grad an Handlungsfähigkeit von armen Bevölkerungsgruppen wurde erreicht? - Haben sich die politische Mitsprache und das Empowerment der Armen tatsächlich erhöht?**
- ⇒ **Wie gestaltet sich im Laufe eines Programms das Zusammenspiel zwischen den Armen, ihren Vertretern und den Organisationen der Advocacy? Welche Faktoren beeinflussen die Verankerung der Organisationen der Fürsprache und Beratung in ihren Zielgruppen? Welche Schlüsse können daraus für künftige Vorhaben geschlossen werden?**
 - Welches Beziehungsmuster besteht zwischen der Partnerorganisation und den Zielgruppen? Ist dieses partnerschaftlich geprägt oder lassen sich Anzeichen von Abhängigkeitsbeziehungen erkennen? Welcher Grad an Legitimität, Repräsentativität und Akzeptanz durch die Zielgruppen besteht?
 - Inwieweit trägt die Entwicklungsmaßnahme zur Mobilisierung von Selbsthilfe bei? Wie verhalten sich Eigeninitiativen der Bevölkerung zu den von der Partnerorganisation angestoßenen Selbsthilfe-Initiativen und Basisorganisationen?
 - Besitzen die Maßnahmen genügend Legitimität/Akzeptanz bei der Zielgruppe (nach Geschlechtern differenziert), um die notwendige Motivation für das nach-faltige Funktionieren sicherzustellen?
 - Verbessert das Vorhaben die Lebensbedingungen der Armen und fördert es ihre produktiven Potenziale (Zugang zu Bildung, Gesundheit, Ernährung, Zugang zu Entscheidungsprozessen und Ressourcen)?
 - Wie hat sich die Situation der Frauen durch das Projekt verändert? (z.B. höhere/geringere Arbeitsbelastung, Bildung/Ausbildung, Gesundheit, Ernährung, Organisationsgrad, soziale Stellung)
 - Sind Konfliktsituationen aufgetreten und wenn ja welche? Wie wurde mit ihnen umgegangen? Welche Konfliktbewältigungsmechanismen bestehen bei den Beteiligten, an welche Rechte und Gesetze kann angeknüpft werden, welche Mechanismen sozialen Drucks und Mobilisierung wurden angewandt?

5.2 Gesamtbewertung der entwicklungspolitischen Wirkungen

- ⇒ **Inwiefern wurden angemessene übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen im Bereich Armutsbekämpfung, soziale Gerechtigkeit, politische Mitsprache (Empowerment) und „Good Governance“ erreicht? Welchen Beitrag leistet(e) die Entwicklungsmaßnahme zu Veränderungen?**
 - Welche Wirkungsfelder (Lebensbedingungen, Organisationen/Institutionen, Sektor, lokal, regional, national) wurden identifiziert und welche Wirkungsketten konnten beobachtet werden? Gibt es Interdependenzen und Synergien zwischen unterschiedlichen Wirkungsfeldern (persönlich, sozial, politisch, wirtschaftlich)? Wie sind die Wirkungsketten in Bezug auf Armutsminderung geartet (unmittelbarer vs. übergreifender Ansatz)?

- Welche sonstigen Effekte und Wirkungen – auch negative – sind auf der Ebene der übergeordneten Wirkungen feststellbar?
 - Welche Links, Beziehungsmuster, Kommunikations- und Informationskanäle bestehen zwischen nationaler und lokale Ebene? Schlagen Veränderungen auf nationaler Ebene auf die lokale Ebene durch und umgekehrt führen lokale Veränderungsprozesse zu Anpassungen auf nationaler Ebene?
 - Wie wäre die Entwicklung ohne die Entwicklungsmaßnahme verlaufen?
- ⇒ **Inwiefern war/ist die Entwicklungsmaßnahme modellhaft, strukturbildend und/oder breitenwirksam?** (z.B. Adaption bei Zielgruppen und Organisationen)

6) Nachhaltigkeit

6.1 Rahmenbedingungen

- ⇒ **Inwieweit sind die positiven Veränderungen und Wirkungen der Entwicklungsmaßnahme zu den entwicklungspolitischen Zielsetzungen (summarisch) als dauerhaft einzuschätzen?**
- Wird die notwendige Bedingung für den Projekterfolg, d.h. günstige nationale und sektorale Rahmenbedingungen, erfüllt bzw. wie haben sich die Rahmenbedingungen im Projektverlauf verändert und wie hat das Projekt darauf reagiert?
- ⇒ **Welche Risiken und welche Potenziale zeichnen sich für die nachhaltige Wirksamkeit der Entwicklungsmaßnahme ab und wie wahrscheinlich ist das Eintreten dieser Faktoren?**
- Wie stabil ist die Situation im Umfeld der Entwicklungsmaßnahme bezüglich der Faktoren soziale Gerechtigkeit, politische Stabilität und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit?

6.2 Partnerorganisation

- ⇒ **Inwiefern ist die (Träger-)Organisation (finanziell, personell und organisatorisch) langfristig in der Lage und bereit, ohne Unterstützung die positiven Wirkungen der Entwicklungsmaßnahmen zu erhalten?** (vgl. „Ownership“, Legitimität, Problemlösungs- und Leistungsfähigkeit) Gibt es eine Kontinuität?
- Wurde eine Phasing-Out Phase in die Entwicklungsmaßnahme eingeplant?
 - Inwiefern besteht beim Projektträger eine hinreichende Anpassungsfähigkeit gegenüber externen Veränderungen und Schocks?

6.3 Zielgruppe

- ⇒ **Inwiefern sind die Zielgruppe(n) langfristig in der Lage und bereit, ohne Unterstützung die positiven Wirkungen der Entwicklungsmaßnahme zu erhalten?** (vgl. „Ownership“, Akzeptanz, Übernahme von Verantwortung, Ressourcen)
- Inwieweit wurden/werden die Vorstellungen, Erwartungen und Vorbehalte der Zielgruppen gegenüber dem Projekt berücksichtigt (Akzeptanz)?

- Inwieweit werden die vom Projekt/Programm angestoßenen und durchgeführten Maßnahmen nachhaltig auf die Zielgruppen übertragen und von diesen angeeignet und selbständig fortgeführt? Welche Mechanismen sieht die Partnerorganisation vor?
- Inwiefern besteht bei den Zielgruppen eine hinreichende Anpassungsfähigkeit gegenüber externen Veränderungen und Schocks?

6.4 Wirkungen

⇒ **Wird sich die Wirksamkeit der Entwicklungsmaßnahme (zielgruppen-, institutionenbezogen, strukturelle Wirkungen, Diffusionswirkungen) in Zukunft tendenziell eher verbessern oder verschlechtern?**

- Leistet das Vorhaben einen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung?
- Hat das Vorhaben Diffusionswirkungen und gilt es als Beispiel für andere Vorhaben?

6.5 Zusammenfassende Beurteilung: Inwieweit erreicht die Entwicklungsmaßnahme insgesamt eine ausreichende Nachhaltigkeit?

7) Empfehlungen (auf Erkenntnissen aus dem evaluierten Projekt basierend, nur praktikierbare, an den Realitäten orientierte Vorschläge)

7.1 Projektspezifische Empfehlungen - an wen gerichtet - (korrespondiert mit Feststellung Nr. ..., Gliederungspunkt, Seite

7.2 Sektorspezifische Empfehlungen - an wen gerichtet - (korrespondiert mit Feststellung Nr. ..., Gliederungspunkt, Seite

7.3 Empfehlungen zu den **Leitfragen der Serienevaluierung**

8) Allgemeine Schlussfolgerungen (Lessons learnt)

(abgeleitet aus Erkenntnissen aus dem evaluierten Projekt)

8.1 für den Projekttyp (u.a. Modellhaftigkeit)

8.2 für künftige Vorhaben zu den **Leitfragen der Serienevaluierung**

8.3 in Bezug auf die Verfahren und Instrumente

9) Anhang

9.1 Reise- und Arbeitsablauf

9.2 Kurzbeschreibung des Projektes (Tabellarische Übersicht: Durchführungsorganisation, Projektbezeichnung, Projektnummer, Laufzeit, Zielgruppe(n), Oberziel, Projektziel, angestrebte Ergebnisse, Finanzmittel, Counterpart-Aus- und Fortbildung, Projektträger im EL, vorangegangene Untersuchungen

9.3 Quellen (Gesprächspartner, Dokumente, Fachliteratur, Primärerhebungen etc.)

9.4 Übersichtskarte

9.5 Tabellarische Übersichten

9.6 Vorbericht

9.7 Terms of Reference

3 Terms of Reference des Syntheseberichtes

BMZ-Referat 120

07.08.2008

RL'in: MR'in M. Zintl

Bearbeiterin: R. Walraf

TOR

Gesamtauswertung der durchgeführten Evaluierungen im Rahmen der BMZ-Serienevaluierung „Beteiligung der Armen sichern - verantwortungsvolle Regierungsführung stärken“ der kirchlichen Zentralstellen

1. Hintergrund und Zielsetzung der Serienevaluierung

Im Rahmen der seit 2002 laufenden Serienevaluierung von sieben Projekten der beiden kirchlichen Zentralstellen, der Evangelischen Zentralstelle (EZE) und der Katholischen Zentralstelle (KZE), werden in Kürze alle Projekte evaluiert worden sein. Ziel der Serienevaluierung war gemäß der vom BMZ gemeinsam mit den Zentralstellen formulierten Leitfragen, die Ergebnisse und Erfahrungen von Vorhaben zu analysieren und zu bewerten, die einen Beitrag zum Ziel „Beteiligung der Armen sichern – verantwortungsvolle Regierungsführung stärken“ (Aktionsprogramm 2015) leisten können, sowie Lessons learnt für vergleichbare Ansätze zu ziehen. Die Leitfragen wurden anlässlich der Zwischenauswertung modifiziert. Es sollte u.a. herausgearbeitet werden, inwieweit durch ein Empowerment der Armen und durch Stärkung ihrer Organisationen gesellschaftliche Prozesse zur Armutsbekämpfung auf verschiedenen Ebenen (lokal, regional, national) „von unten“ unterstützt und wie diese ggf. verbessert werden können.

Hauptnutzer der Serienevaluierung sind das BMZ und die Zentralstellen, die Förderentscheidungen treffen, sowie die Partnerorganisationen, die für die Umsetzung große Verantwortung tragen.

2. Gegenstand, Ziele, Struktur und Formatierung der Gesamtauswertung

Um nach Abschluss der sieben Einzelevaluierungen klare und prägnante Aussagen in Bezug auf die Leitfragen und weitere übergreifende Ergebnisse sowie Lessons learnt zu erhalten, muss eine systematische Gesamtauswertung durchgeführt werden. Die Gesamtauswertung soll folgende, im Rahmen der Serienevaluierung durchgeführte Einzelevaluierungen umfassen:

- Bibosi (Bolivien);
- Rural Empowerment through Agrarian Asset Development (Philippinen);
- Diocesan Development Programmes and Administration (Nigeria);
- Rural Development Support Program (Philippinen);
- Fortbildungs-, Informations- und Lobbyarbeit zu Agrarreform und Entwicklung im ländlichen Raum der NRO Fundación TIERRA (Bolivien);
- Produktion und Sendung von Bildungsprogrammen durch Radio Maendeleo (DR Kongo);

- Kirchliche Aktivitäten für wirtschaftliche, soziale, kulturelle Entwicklung, Demokratie und Dezentralisierung in der Provinz Katanga (DR Kongo).

Die Gesamtauswertung soll insbesondere:

a) eine Auswertung der sieben Evaluierungsberichte (*desk study*) im Hinblick auf die Zielsetzung der Serienevaluierung sowie auf die zu beantwortenden Leitfragen (in ihrer korrigierten Fassung von 2007) liefern, vgl. die Zwischenauswertung der Serienevaluierung,

b) die Ergebnisse dieser Auswertung zusammenfassen und systematisch, d.h. in Anlehnung an die Leitfragen und die BMZ-Evaluierungskriterien, darstellen,

c) Lessons learnt (handlungsorientierte Empfehlungen für BMZ, die Zentralstellen sowie die Partnerorganisationen) für vergleichbare Ansätze enthalten; die Empfehlungen müssen präzise formuliert sein und einen Adressaten beinhalten, von den Feststellungen klar getrennt und nummeriert sein,

d) und folgende Struktur aufweisen:

Zusammenfassung (= Grundlage für Internet-Kurzfassung)

1. Hintergrund, Gegenstand und Zielsetzung der Evaluierung
2. Zusammenfassung der Ergebnisse hinsichtlich der Leitfragen (inklusive Synopse wie in Zwischenauswertung) und BMZ-Evaluierungskriterien (siehe TOR für Serienevaluierung, 2.1 bis 6.5, in der Anlage)
3. Schlussfolgerungen
4. Empfehlungen

ggf. Anlagen

Die Studie soll ca. 25 Seiten (ggf. mit Anlagen) umfassen, Berichtsprache ist Deutsch, Fließtext in Arial 11, 15 pt Abstand. Weitere Hinweise zur Formatierung sind der Anlage zu entnehmen.

3. Zeitplan, Produkte und Vorgehensweise:

- Vorgesehene Zahl der Arbeitstage (AT):
 - 18 (Berichterstellung),
 - 2 (Lektorat der englischen und französischen Übersetzung der Zusammenfassung)
- Vorlage eines Entwurfs: bis 15.11.2008
- Auswertungsgespräch: 25.11.2008 (muss noch bestätigt werden)
- Vorlage der Endfassung: bis 06.12.2008

4. Dokumente

Folgende Dokumente dienen dem Auftragnehmer als Grundlage/ Quellen für die Erfüllung des o.g. Auftrages:

- sieben Evaluierungsberichte (siehe oben), davon vier als pdf-Datei, 1 Hardcopy (per Post), die beiden Berichte zur DR Kongo werden dem Auftragnehmer so bald wie möglich zugestellt;
- Zwischenauswertung der Serienevaluierung, November 2005 (als pdf-Datei);
- Leitfragen der Serienevaluierung (als pdf-Datei);
- TOR der Serienevaluierung allgemein (als pdf-Datei).

4 Kurzinformationen über die evaluierten Projekte

Fortbildungs-, Informations- und Lobbyarbeit zu Agrarreform und Entwicklung im ländlichen Raum der NRO Fundación TIERRA, Bolivien

Die zwei evaluierten Programme der Fundación TIERRA (Bolivien) von 2001 bis 2005 und von 2005 bis 2009 sind Teil einer 1994 begonnenen längerfristigen Förderung der Evangelischen Zentralstelle für Entwicklungshilfe, die zum Teil aus Mitteln des BMZ finanziert wird. Die Programme haben das Ziel, den Zugang zu Land und natürlichen Ressourcen im Rahmen einer ländlichen Entwicklung für Kleinbauern und indigene Völker zu fördern und die Bürgerbeteiligung dieser Gruppen bei der Durchsetzung ihrer Anliegen zu stärken. Zielgruppen sind Kleinbauern, Siedler und indigene Völker Boliviens. Das aktuelle Vierjahresprogramm stellt die Förderung eines friedlichen Zugangs zu Land in den Mittelpunkt, während die Beeinflussung der Politik ländlicher Entwicklung sowie die Förderung der Bürgerbeteiligung und die Befähigung der Zielgruppen, ihre Interessen in Entscheidungsinstanzen einzubringen und durchzusetzen, in den Hintergrund traten. Die Leistungen der Fundación TIERRA sind Forschung, Lobbyarbeit, juristische Beratung, Informations- und Öffentlichkeitsarbeit, Fortbildung und Partizipation. Die Evaluierung fand im März 2007 statt.

Bibosi, Bolivien

Das Programm des bolivianischen „Instituts für Entwicklung Bibosi“ (im Folgenden Bibosi genannt) begann 1995 als reines Gesundheitsprogramm in zehn Dörfern. Ziel war der Aufbau eines integralen Basisgesundheitsdienstes in einer Gemeinde. Erst in der zweiten Phase ab 1998 wurde mit Advocacy und Empowerment der Bevölkerung begonnen, was dann in der dritten Phase von Misereor/KZE geförderten Phase von 2001 bis 2004 ein zentrales Element des Programms war. Es hatte zum Ziel, die Beteiligung der Bürger an kommunalen Entscheidungen, die die Gesundheit betreffen, zu erhöhen und die Verantwortung der kommunalen Behörden, insbesondere des Bürgermeisters und des Gemeinderats zu stärken. Zielgruppe war die gesamte Bevölkerung einer Gemeinde. Wichtigste Leitungen von Bibosi waren Aufklärung und Fortbildung über Bürgerrechte, die Stärkung von Basisorganisationen. Die Evaluierung fand im November/Dezember 2002 statt.

Project Development Institute (PDI), Philippinen

Das philippinische „Project Development Institute“ (PDI) begann seine Arbeit im Jahre 1990 mit dem Ziel, Landbesitz und Landrechte für Kleinbauern und Landlose zu verbessern.

Das evaluierte Programm „Rural Empowerment through Agrarian Asset Development“ (READ) ist das Hauptprogramm von PDI strebt den Aufbau autonomer Organisationen der ländlichen Bevölkerung an, die sich gegenüber staatlichen Stellen und privaten Akteuren für ihre Belange einsetzen und so die Entwicklung nachhaltiger (land-) wirtschaftlicher Aktivitäten fördern. Über die politische Partizipation der Basis sollen soziale und wirtschaftliche Unterstützungsleistungen für die Bauern mobilisiert werden. Kernelement sind Verhandlungen mit der staatlichen Agrarreformbehörde über die Umverteilung von Land an Kleinbauern und indigene Völker. Auf nationaler Ebene ist PDI als NGO selbst aktiv, um gegenüber der Regierung die Interessen der Kleinbauern und Landlosen in Fragen der Landreform zu vertreten. Andere Leistungen sind Fortbildungen, organisationale Unterstützung von Bauernorganisationen und deren regionalen Zusammenschlüssen, Unterstützung bei der Strategieentwicklung für Landtransfer, etc. Die Zielgruppen sind mögliche Nutznießer der Landreform mit besonderer Berücksichtigung der indigenen Völker der Aeta in einer von insgesamt 17 Regionen der Philippinen. Die Evaluierung fand im Oktober 2003 statt.

Rural Development Support Program, Philippinen

Die strategische Zielsetzung der NGO Kaisahan ist ländliche Entwicklung. Kaisahan wurde 1990 gegründet, um Druck auf die Regierung hinsichtlich der Umsetzung der Agrarreform auszuüben. Zu Beginn wurden lediglich Advocacy- und Lobbying-Aktivitäten auf nationaler Ebene durchgeführt. Durch Partnerschaften mit anderen NGOs und der Arbeit an konkreten Fällen begann Kaisahan schließlich 1993 mit dem „Rural Development Support Program“, das seitdem immer in Zusammenarbeit mit lokalen NGOs durchgeführt wurde. Es soll insbesondere dazu beitragen, Kleinbauern und Landarbeitern Zugang zu und Kontrolle über das Produktionsmittel Land zu verschaffen. Das Programm hatte drei Zielsetzungen: Stärkung der Fähigkeiten der betroffenen Bevölkerung, Landkonflikte zu lösen und Zugang zu Land zu erhalten; partizipative Prozesse der lokalen Entwicklungsplanung zu institutionalisieren und so dazu beizutragen, günstige Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Landreform auf lokaler und nationaler Ebene zu schaffen. Das Programm umfasst zahlreiche Gemeinden in vier der 81 philippinischen Provinzen. Die Netzwerksarbeit auf nationaler Ebene zu Advocacy und Lobbying für die Agrarreform sowie juristische Beratung sind weitere wichtige Tätigkeiten der Organisation, die ihren Sitz in Manila hat. Die Evaluierung fand im April/Mai 2007 statt.

Justice, Development and Peace Commission, Nigeria

Die „Justice, Development and Peace Commission“ (JDPC) der katholischen Diözese von Ijebu-Ode im nigerianischen Bundesstaat Ogun wurde 1989 als NRO gegründet. Sie verfolgte von Anfang an einen breiten Entwicklungsansatz, der unter anderem Landwirtschaft, Menschenrechte und Gender umfasst. Diese drei Programme wurden evaluiert. Daneben führt die JDPC zahlreiche andere Aktivitäten durch, unter anderem ein UNDP-finanziertes Mikrokreditprogramm, eine Bibliothek einschl. Internetcafé und ein Caritas-Programm. Sie ist in einer von 50 katholischen Diözesen tätig und Teil eines Netzwerks aller JDPC Diözesenprogramme.

Alle Programme begannen mit einem angebotsorientierten Ansatz, der auf die Erfüllung praktischer Bedürfnisse der Zielbevölkerung ausgerichtet war. Heute sind die Programme sehr umfassend und betreffen auch Empowerment, Advocacy und Lobbying insbesondere zur Stärkung demokratischer Strukturen und zur Umsetzung der Menschenrechte einschl. Gender-Gerechtigkeit. Auf politischer Ebene setzt sich JDPC für eine Änderung der staatlichen Agrarpolitik, für eine Strafrechts- und Gefängnisreform und Gender Mainstreaming in ganz Nigeria ein. Zielgruppen sind prinzipiell alle armen Bevölkerungsgruppen ohne genaue Eingrenzung. Die Evaluierung fand im Oktober/November 2004 statt.

Radio Maendeleo, DR Kongo

Radio Maendeleo wurde 1993 als Nichtregierungsorganisation gegründet mit dem Ziel, die städtische und ländliche Bevölkerung in ihrer sozioökonomischen Entwicklung zu begleiten und zu unterstützen. Es begann als Sender vor allem auf lokaler Ebene, hat sich aber mehr und mehr vergrößert und professionalisiert und hat sich heute auch auf Provinzebene etabliert. Das evaluierte dreijährige Programm „Rehabilitation und Begleitung des Prozesses der Demokratisierung in Süd-Kivu“ hatte zum Ziel, politische, kulturelle, ökonomische und ethnische Informationen zu veröffentlichen und so zur Kommunikation und zum Austausch der Erfahrung zwischen Gruppen und Bewegungen im Einzugsgebiet beizutragen. Darüber hinaus sollten vor allem Basisorganisationen im ländlichen Bereich unterstützt werden. Der politische Anspruch drückt sich auch in der Zielsetzung aus, das Recht auf Meinungsfreiheit und auf Information zu verwirklichen. Zielgruppe ist insbesondere die in Radio Clubs organisierte Bevölkerung in Süd-Kivu, daneben Nichtregierungsorganisationen, die das Radio zur Verbreitung von Informationen und für ihre Arbeit nutzen. MISEREOR ist einer von mehr als sechs internationalen Finanzgebern. Die Evaluierung fand im Juli/ August 2008 statt.

Service d'Appui au Développement Régional Intégré (SADRI), Kongo

SADRI besteht seit 1981 als Organisation zur Unterstützung der integrierten regionalen Entwicklung. Sie wurde durch die Kirche Christi in Kongo gegründet und erst als regionale Synode organisiert, die mehr als 13 protestantische Kirchen in der Provinz Katanga umfasst. Seit 2004 ist SADRI als NRO eingetragen und will mit ihren 26 konfessionellen und 76 Laienassoziationen zur soziokulturellen, ökonomischen und politischen Entwicklung von Katanga beitragen. Im Mittelpunkt stehen die Förderung der Nahrungssicherheit und der Bildungs- und Gesundheitsinfrastruktur sowie Fortbildungen zu staatsbürgerlichen Rechten und Pflichten, was auch die Menschenrechte umfasst. Daneben werden die Organisationsfähigkeiten der Zielgruppen gestärkt, um deren Selbsthilfekräfte zu mobilisieren. Die Evaluierung fand im Juli/August 2008 statt.

5 Lessons Learnt im Überblick

Wie gelang es, die Veränderungen zu erreichen? – Elemente der durchgeführten Empowerment-Ansätze

Informationen und Kenntnisse allein reichen nicht

In allen Fällen war es erforderlich, damit zu beginnen, dass die Zielgruppen ihre Rechte und die Verfahren der Umsetzung der Rechte kennenlernen. Dies betraf lokale politische Partizipation, juristische Expertise im Kontext der Agrarreform, die nationale Strategie zur Armutsbekämpfung, Kenntnisse der Möglichkeiten der Mitwirkung, Pflichten, Gesetze, etc. Dies wurde vor allem durch Informationsveranstaltungen und Fortbildungen erreicht. Eine Besonderheit des RM im Kongo ist, dass dies nicht vorwiegend selbst die Zielgruppen informierte, sondern anderen NRO die Möglichkeit gab, für ihre jeweiligen Zielgruppen die Informationen zu verbreiten.

Alle Berichte machen deutlich, wie wichtig der Zugang zu Informationen ist. Es wird aber genauso deutlich, dass dies bei weitem noch nicht sicherstellt, dass die Personen und Organisationen diese Informationen auch wirklich nutzen und aktiv werden. Besonders erfolgversprechend ist daher ein Ansatz, in dem die Betroffenen selbst in die Lage versetzt werden, sich die Informationen zu beschaffen, die sie benötigten.

Stärkung der Organisationen der Armen

Die Stärkung der Organisationsfähigkeiten und Organisationsstruktur der Armen erwies sich in allen Fällen als wichtige Voraussetzung zur Artikulation ihrer Interessen insbesondere gegenüber staatlichen Stellen auf unterschiedlichen Ebenen. Eine funktionierende Organisationsstruktur erwies sich aber auch als essenziell, um die Situationen zu analysieren und Strategien und Handlungsmöglichkeiten zu entwickeln.

Wichtige Fähigkeiten als Voraussetzung für Empowerment

Als zentrale Fähigkeiten erwiesen sich außerdem kommunikative Fähigkeiten, Verhandlungsfähigkeit mit den zuständigen Behörden (zum Beispiel lokale Landreformbehörden oder Regierungsvertreter lokaler Regierungen). Die Evaluierungen zeigen, dass zwar durch Fortbildungen eine Basis für die Erlangung dieser Fähigkeiten gelegt werden kann, wesentlich effektivere Prozesse jedoch vor allem Aktivitäten der Basisgruppen sind, in denen sie diese Fähigkeiten praktisch entwickeln können. Idealerweise werden sie dabei durch die NROs begleitet. Eine weitere Erfahrung zeigt, dass ein geeigneter Ansatzpunkt auch die gemeinsame Diskussion von Problemen und Lösungsmöglichkeiten ist, um einen Austausch zwischen den Mitgliedern der Basisorganisation anzuregen und Kommunikationsmethoden direkt anzuwenden. Insbesondere im Kontext der Agrarreform mit den für die Armen nur schwer erschließbaren juristischen Rahmenbedingungen hat sich die Fortbildung von so genannten „Parallegals“ als notwendig erwiesen. Besonders ausgeprägt waren juristische Beratungen im Beispiel von FT in Bolivien insbesondere zur Registrierung und Beschaffung gültiger Ausweisdokumente.

Direkte Stärkung der ökonomischen Aktivitäten der Armen

Neben Fortbildungen waren bei einzelnen Organisationen wie beispielsweise SADRI im Kongo landwirtschaftliche Beratung und die Förderung von Mikroprojekten wichtige Bestandteile der Programme, um den Armen auf direktem Wege zu Einkommen zu verhelfen. Allerdings blieb es dann noch eine Herausforderung, von der ökonomischen Stärkung den Schritt zu politischem Engagement zu machen. Dies würde bedeuten, dass die Bauernorganisationen auch für ihre Rechte eintreten und sich Fragen der Regierungsführung auf lokaler Ebene widmen. Der wichtigste Schritt, die Zusammenhänge zwischen einer direkten ökonomischen Stärkung und Unabhängigkeit der Organisation mit strukturellen Fragen politi-

scher Entscheidungsprozesse zu verbinden und für alle Mitglieder der Bauernorganisation sichtbar zu machen, ist dort noch nicht gelungen. Im Evaluierungsbericht wird sogar auch die Gefahr genannt, das durch die alleinige Ausrichtung auf die Agrarproduktion die Erwartungshaltung der bäuerlichen Bevölkerung und insbesondere der Armen gestärkt werden kann und so letztendlich deren eigenes Engagement für ihre Rechte gegenüber staatlichen Akteuren geschwächt werden. Demgegenüber haben beide Projekte auf den Philippinen landwirtschaftliche Fördermaßnahmen lediglich als Begleitprogramm. Der Schwerpunkt liegt dort auf organisationaler Stärkung, damit die Zielgruppen selbst Maßnahmen zur Umsetzung der Agrarreform und zur Vertretung ihrer Interessen durchführen. Ein wesentliches Element ist dabei auch die Entwicklung von lokalen Netzwerken und Allianzen, in die die Basisorganisationen integriert sind.

Motivation und emotionales Empowerment

Während die oben genannten Faktoren alle im Bereich der kognitiven Fähigkeiten liegen, spielt auch der emotionale Bereich im Empowerment-Prozess eine entscheidende Rolle. So wird beispielsweise in den Evaluierungen in Bolivien und Philippinen deutlich, dass Selbstvertrauen und Motivation der Armen eine wesentlich größere Bedeutung für den Erfolg hatten als das reine Wissen und Fähigkeiten. Gleichzeitig waren aber auch Selbstvertrauen, Motivation und Hoffnung wesentliche Wirkungen, die sich aus erfolgreichen Aktivitäten der Armen ergaben. Diese selbstverstärkenden Wirkungen bilden eine entscheidende Grundlage für die Nachhaltigkeit von Empowerment-Prozessen.

Förderung von Dialog und Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren

Ein wichtiger Arbeitsbereich außerhalb der direkten Unterstützung der Basisorganisationen ist die Förderung von Kommunikation zwischen den Akteuren. FT in Bolivien und die beiden philippinischen Beispiele entwickelten und institutionalisierten so genannte „runde Tische“ oder auch spezielle Arbeitsgruppen, die die Kommunikation zwischen Akteursgruppen fördern sollten, die ansonsten kaum interagierten: insbesondere Vertreter staatlicher Organisationen, Kleinbauern und Landbesitzer, im Falle Boliviens auch ein agro-industrieller Unternehmer. Sie konnten sich so zur Umsetzung der Landreform austauschen und die Bewertungen diskutieren (tripartite partnership of the DAR, NRO and PO). Hierin sah sogar manchmal auch die Regierungsbehörde einen Vorteil, da sie es so einfacher hatte, mit organisierten Bauernvertretern verbindliche Absprachen zu treffen und auch gut recherchierte Informationen zu erhalten. Allerdings scheiterte eine Institutionalisierung und Verbreitung am innerbehördlichen Widerstand.

JDPC in Nigeria förderte durch die sogenannten „Town Hall Meetings“ die Möglichkeit, dass Vertreter der Armen direkten Kontakt zu verantwortlichen Regierungsstellen auf lokaler Ebene bekommen und mit diesen einen Dialog führen konnten.

Im Kongo ermöglichte RM, dass Basisorganisationen ihr Recht auf freie Meinungsäußerung wahrnehmen. Allerdings nutzten diese Möglichkeit vor allem Intellektuelle und selten Frauen oder andere benachteiligte Bevölkerungsgruppen. Bei SADRI (Kongo) wurden Plattformen mit Beteiligung von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auf Provinzebene eingerichtet, um Aktivitäten zu planen und zu koordinieren. Dies erleichterte nicht nur den Zugang zu Informationen, sondern bot auch einen Raum, um eigene Interessen einzubringen und entsprechende Lobby- und Advocacy-Arbeit zu verstärken.

All diese Beispiele zeigen, dass durch Dialogforen neue Räume für Mitsprache geschaffen werden konnten, die zwar teilweise in den Gesetzen vorgesehen waren, jedoch nur mit Druck bzw. auf Initiative der Advocacy Organisationen auch wirklich implementiert wurden.

Forschung und Analyse

Die Einflussmöglichkeiten auf Politik und Öffentlichkeit in der Agrarfrage wurden bei FT in Bolivien und beim Rural Development Support Program in Philippinen durch wichtige For-

schungsarbeiten zum Thema gestärkt, die als seriöse Informationsgrundlagen von Befürwortern wie Kritikern der FT geschätzt und genutzt wurden. Die FT hat mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit erreicht, dass die Agrarfrage Dauerthema auf der politischen Agenda geblieben ist.

Gute Praktiken – Leistungspakete der Partnerorganisationen

- Stärkung des Organisationsgrades der Armen und ihrer Zusammenschlüsse in Basisorganisationen. Zur Unterstützung in Fragen der Organisationsberatung sollte auch die Thematisierung der Funktionsweise einer Organisation nach demokratischen Prinzipien gehören, obwohl die Verantwortung über ihre Organisationsweise natürlich innerhalb der Basisorganisationen liegt. Dies ist jedoch für die Glaubwürdigkeit der Basisorganisation selbst sowie der gesamten Bewegung von Bedeutung. Zudem ist wichtig, dass sich die Armen entsprechend gemeinsam getragener Zielsetzungen oder Visionen organisieren, und nicht nur, um von Vorteilen zu profitieren, die das Projekt offeriert. Daher sollte das Projekt keine Versprechungen abgeben. Die Mobilisierung der Mitglieder sollte aufgrund ihrer „sozialen Energie“ erfolgen und muss daher die emotionale Ebene berühren.
- Zugang zu Wissen und Informationen ermöglichen. Langfristig ist es wichtig, dass die Basisorganisationen sich selbst notwendige Informationen beschaffen können und wissen, wo sie diese erhalten können.
- Begleitung von Qualifizierungsprozessen und der Entwicklung von Fähigkeiten auf Seiten der Basisorganisationen. Dies geht über das reine Organisieren von Fortbildungen hinaus, da sich zahlreiche Fähigkeiten wie zum Beispiel Kommunikation, Analyse, etc. nicht allein durch Fortbildungen vermitteln lassen, sondern erst im Rahmen eigener Aktivitäten entwickeln. Hilfreich ist dabei eine systematische Betrachtung, welche Fähigkeiten essenziell sind, damit die Basisgruppen die Rechte in dem ganz konkreten Fall auch nutzen können oder sich effektiv beteiligen können.
- Qualifizierungs-Prozesse sollten auch dazu beitragen, dass die Basisorganisationen sich selbst gut managen können und die Mitglieder in der Lage sind, Kontrolle gegenüber der Führungsebene auszuüben.
- Die Basisorganisationen müssen auch gestärkt und vorbereitet werden, um Instrumentalisierungs- und Manipulationsversuchen beispielsweise durch lokale Eliten oder politische Parteien zu widerstehen und weiterhin ihre Interessen zu vertreten.
- Unterstützung bei der Entwicklung geeigneter Strategien für Advocacy und Lobbying

Beitrag eines Projektes zur Reduzierung der unterschiedlichen Dimensionen der Armut

Dimensionen der erreichten Wirkungen im Hinblick auf Armutsminderung

Ökonomisches Leistungsvermögen

⇒ Höhere Sicherheit bei der Landfrage und mehr Einkommen

Politisches Leistungsvermögen

⇒ Verstärktes Einbringen eigener Positionen und mehr Beteiligung bei Entscheidungsprozessen

⇒ Größere Freiheit (im Hinblick darauf, was angebaut wird; weniger Abhängigkeit von Landbesitzern; mehr Entscheidungsmöglichkeiten über Investitionen etc.).

⇒ Höhere Motivation, mehr Engagement und bessere Fähigkeit der Bauern und Bäuerinnen, ihre Rechte einzufordern

Soziales Leistungsvermögen

⇒ Besserer Zugang zu sozialen Dienstleistungen und bessere Infrastruktur (Bildung, Gesundheit etc.) durch die Implementierung des Barangay Development Planning (BDP).

Sozio-kulturelles Leistungsvermögen

⇒ Mehr Einigkeit in den Gemeinden und unter den PO-Mitgliedern.

Beispiel PDI, Philippinen

6 Zentrale Ergebnisse der Evaluierungen aus Sicht der Partnerorganisationen der Zentralstellen

Die Zentralstellen fragten alle von der Serienevaluierung betroffenen Partnerorganisationen, inwieweit sie von den Ergebnissen und Empfehlungen der Evaluierung profitierten. Dabei zeigte sich, dass alle aufgrund der Evaluierungsergebnisse ihre Programme verbessern konnten, und zwar insbesondere in folgenden Bereichen:

- **Veränderungen der Strategien und Erweiterung des Angebotes** im Rahmen der Projekte, zum Beispiel PDI hat ergänzend Maßnahmen entwickelt, die die Armutssituation der Zielbevölkerung nicht nur über Empowerment direkt aufgreifen. Auch wurden ergänzende Maßnahmen entwickelt, die die Bauern unterstützen, wenn sie Land zugesprochen bekommen hatten. FT zum Beispiel hat ihr Aktionspektrum erweitert und nimmt nun auch Landnutzungsplanung für ländliche Entwicklung in ihr Programm auf. Kaisahan begann mit lokalen Akteursanalysen, um die Machtverhältnisse besser zu verstehen und entsprechende Strategien entwickeln zu können.
- Akzentuierung der Arbeit mit den Basisorganisationen im Hinblick auf deren „**self-reliance**“. PDI entwickelte ein Instrument zur Messung der organisationalen Reife der mehr als 100 unterstützten Bauernorganisationen mit entsprechenden Indikatoren. Dies führte zu einer klaren Ausrichtung der entsprechenden Projekte und verdeutlichte gleichzeitig die Rollen und den Weg zur Selbstständigkeit der Organisationen.
- **Dialogorientierung** und Fokussierung auf eine konstruktive Beziehung zwischen den Bauernorganisationen und Regierung. Kaisahan konnte mit der Municipalregierung Vereinbarungen über die Durchführung von Entwicklungsplänen erarbeiten.
- Verstärkung der **Partizipation zwischen Partnerorganisationen und Basisgruppen**. PDI beispielsweise entwickelte eine gemeinsame Vision mit allen Beteiligten im Rahmen der Projektdurchführung (Bibosi).
- **Systematische Integration von Gender Aspekten** in das Programm (zum Beispiel FT und PDI). Systematisierung und Verstärkung der Genderperspektive der Arbeit von PDI
- **Organisationale Stärkung** durch bewusste Entwicklung zum Beispiel durch den Aufbau neuer Führungskräfte, systematische Fortbildung und Entwicklung von Fähigkeiten (Kaisahan, JDPC, Bibosi)
- Erweiterung der **Planung und des Monitoringsystems** sowie insbesondere Berücksichtigung der geplanten Wirkungen und Erarbeiten eines Wirkungsmonitoringsystems (FT, Bibosi)
- Für die gesamte Institution gültige und von allen Mitarbeitenden geteilte **Definition der Konzepte** „Bürgerbeteiligung/Rechte und Pflichten der Bürgerschaft“
- Verstärkung der **Legitimität der Basisorganisationen** durch explizite Vereinbarungen zwischen diesen und den jeweiligen Communities (Kaisahan)
- Ausdehnung der Allianzen der Zusammenarbeit. Kaisahan konnte beispielsweise die Kontakte zu kirchlichen Organisationen stärken und diese in die Unterstützung der Armen einbinden.

7 Schlussfolgerungen bezüglich des Instruments der Serienevaluierung

Die Ergebnisse der Serienevaluierung zeigen, dass dieses Instrument eine erhebliche Verbesserung gegenüber der vorherigen Praxis bedeutet. Dabei wurden jedes Jahr abwechselnd Projekte der EZE und der KZE evaluiert, die inhaltlich oder regional in keinem Zusammenhang stehen. Die Verbesserungen betreffen insbesondere folgende Aspekte:

- Bei den Besprechungen der Evaluierungen wurden jeweils auch Vertreter der anderen Zentralstelle eingeladen. Dies wird von den Beteiligten positiv bewertet und erlaubt, auch von den Erfahrungen der jeweils anderen Zentralstelle zu profitieren und daraus zu lernen, wie die jeweils andere mit bestimmten Themen und Projekten umgeht.
- Durch die gegenseitige Teilnahme ist insgesamt die Kommunikation und der Austausch zwischen den Zentralstellen, aber auch mit dem BMZ, verstärkt worden.
- Die kontinuierliche Auseinandersetzung über mehrere Jahre erlaubte, übergreifende Rückschlüsse zu ziehen, die über das Niveau von Einzelevaluierungen hinausgehen.
- Positiv hervorgehoben wird auch die Zwischenauswertung aus dem Jahr 2005, die dem Thema und den Einzelevaluierungen einen konzeptionellen Rahmen gab und erlaubte, bereits aus den ersten Evaluierungen Schlussfolgerungen zu ziehen.

Allerdings gibt es auch Schwächen, die zum Teil das Instrument selbst betreffen, zum Teil aber auch dadurch verursacht wurden, wie mit dem Instrument umgegangen wurde:

- Die Vergleichbarkeit zwischen den evaluierten Projekten ist gering oder überhaupt nicht gegeben. Dies ist Folge der zeitlichen Abstände zwischen den Evaluierungen, verschiedenen Rahmenbedingungen und der thematischen Auswahl der Projekte geschuldet. Unterschiedliche Verständnisse bei den Gutachterteams gegenüber den Leitfragen oder verschiedene Auffassungen zum Beispiel darüber, wie Wirkungen analysiert werden sollen, trugen ferner zu diesem Defizit bei.
- Als hinderlich hat sich auch die Standard-Aufgabenbeschreibung herausgestellt, mit der die Einzelevaluierungen im Jahr 2002 begannen. Die Ergebnisse legen nahe, dass die Abarbeitung des umfangreichen Fragenrasters einen Großteil der Zeit und Aufmerksamkeit der Gutachterteams beanspruchte, so dass die Beantwortung der Leitfragen im Vergleich dazu nur einen geringen Stellenwert hatte. Dies ging auf Kosten einer umfangreichen und kritischen Reflexion und Analyse und damit auch zulasten der Qualität der Beantwortung der Leitfragen. Auch nach der Überarbeitung der Aufgabenbeschreibung infolge der Zwischenauswertung verbesserte sich die Situation nicht sichtbar.
- Die einzelnen Partner haben ihre Evaluierungen als Einzelmaßnahmen wahrgenommen, nicht als Teil einer Serie und ohne Bezug zu den Leitfragen. Daraus ergab sich für diese zwar der Nutzen einer Einzelevaluierung (siehe Anlage 6), die Möglichkeiten des Lernens aus einem Vergleich mit den anderen evaluierten Projekten blieben ihnen bislang jedoch verwehrt.
- Personelle Wechsel in zuständigen Referaten erschwerten eine kontinuierliche Arbeit und das gemeinsame Aufbauen auf den zwischenzeitlichen Ergebnissen.

Diese Erfahrungen legen für die Zukunft nahe, dass das Instrument der Serienevaluierung nicht genau so wie bisher fortgeführt werden sollte. Dennoch sollten die möglichen Vorteile eines Austauschs zwischen den Partnern der Serienevaluierung zukünftig genutzt werden.

Die Partner der Serienevaluierung sollten daher einen Dialog über das weitere Vorgehen führen. Dabei sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Die Aufgabenbeschreibungen sollten die Fokussierung der Gutachter auf die relevanten Fragen unterstützen und nicht durch zahlreiche Fragestellungen der Standard-ToR überladen sein.
- Der Aspekt des Lernens aus den Evaluierungen sollte verstärkt werden, was eine veränderte Konzeption bedingt.
- Die Integration konzeptioneller Arbeiten, wie dies beispielsweise durch die Zwischenauswertung erfolgte, ist sehr hilfreich und erlaubt nicht nur, die Evaluierungen auf wichtige Fragestellungen zu orientieren und die Vergleichbarkeit zu verbessern, sondern auch Schlussfolgerungen und Ergebnisse nutzbringender aufzubereiten.
- Essenziell ist auch eine enge Anbindung der Evaluierungen schon in der Konzeptionsphase an die Lernmechanismen innerhalb der Zentralstellen und des BMZ, um einerseits konzeptionelle Erfahrungen und das darin liegende Potenzial zu nutzen, andererseits eine möglichst zeitnahe Nutzung der neu gewonnenen Ergebnisse sicherzustellen.
- In Anbetracht der Bedeutung und Verantwortung der Partner der Zentralstellen für die Durchführung, sollten diese nicht nur in einer aktiven Rolle in die Einzelevaluierungen einbezogen werden, sondern die Möglichkeit erhalten, aus den Erfahrungen anderer Evaluierungen mitzuwirken. Eine regionale oder fachliche Konzentration der Evaluierungen würde dies ermöglichen.

8 Literatur

Evaluierungsberichte:

1. Beteiligung der Armen sichern – verantwortungsvolle Regierungsführung stärken. Beispiel: Bibosi, Bolivien
<http://www.bmz.de/de/service/infothek/evaluierung/Projektuebergreifend/bol-bibosi-d-gtz-logo.pdf>
2. Rural Empowerment through Agrarian Asset Development (Philippinen)
<http://www.bmz.de/en/service/infothek/evaluation/Projektevaluierungen/EvalBericht435pdf.pdf>
3. Diocesan Development Programmes and Administration (Nigeria)
<http://www.bmz.de/en/service/infothek/evaluation/Projektevaluierungen/Misereor-decke.pdf>
4. Rural Development Support Program, Philippines
http://www.bmz.de/en/service/infothek/evaluation/BMZEvaluierungsberichte/BMZ_Eval-030e_web.pdf;
5. Fortbildungs-, Informations- und Lobbyarbeit zu Agrarreform und Entwicklung im ländlichen Raum, Bolivien
<http://www.bmz.de/de/service/infothek/evaluierung/BMZEvaluierungsberichte/EvalBericht029.pdf>
6. Produktion und Sendung von Bildungsprogrammen durch Radio Maendeleo (DR Kongo) im Erscheinen
7. Kirchliche Aktivitäten für wirtschaftliche, soziale, kulturelle Entwicklung, Demokratie und Dezentralisierung in der Provinz Katanga (DR Kongo) im Erscheinen

Zwischenevaluierung:

Stahl, K. (2005): Zwischenauswertung der Serienevaluierung „Beteiligung der Armen sichern - verantwortungsvolle Regierungsführung stärken“. *Unveröffentlichter Evaluierungsbericht*. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Diskussionspapier:

Stahl, K. (2006): Die Evaluierung von Empowerment-Prozessen in der Entwicklungszusammenarbeit. *Unveröffentlichtes Diskussionspapier*. Heidelberg.

Alsop, R.; Bertelsen, M.F.; Holland, J. (2005): Empowerment in Practise. From Analysis to Implementation. Washington D.C.: World Bank Publications.