

Institut für
Entwicklung
und Frieden



UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken

Marco Heinz

Benachteiligte Gruppen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit

AVE-Studie 5/2017

BIBLIOGRAPHISCHE ANGABE:

Heinz, Marco (2017): Benachteiligte Gruppen in der Internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen (AVE-Studie 5/2017, Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit).



Impressum

Herausgeber:

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Universität Duisburg-Essen

Logo design: Carola Vogel

Layout design: Jeanette Schade, Sascha Werthes

Cover design: Shahriar Assadi

© Institut für Entwicklung und Frieden

Lotharstr. 53 D - 47057 Duisburg
Phone +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425

E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de

Homepage: <http://inef.uni-due.de>

ISSN 2511-5111



Marco Heinz

Benachteiligte Gruppen in der Internationalen Entwicklungszusammenarbeit

AVE-Studie 5/2017

Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit

Universität Duisburg-Essen
University of Duisburg-Essen

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Institute for Development and Peace

AUTOR:

Dr. Marco Heinz, Ethnologe und Soziologe; Vorstandsmitglied, Projektleiter und wissenschaftlicher Mitarbeiter der Roma-Organisation Latscho Drom in Köln; Forschungsschwerpunkte Minderheiten und Migration. Intensive Feldforschungen und angewandte Forschung mit Roma in Deutschland.

E-Mail kontakt@latscho-drom.org

Projekthomepage www.inef-reachthepoorest.de

Das Projekt wird aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Rahmen der Sonderinitiative „EINEWELT ohne Hunger“ (SEWOH) finanziert.

Inhalt

English Summary	5
Zusammenfassende Feststellungen und Schlussfolgerungen	6
1. Einführung	9
2. Die deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit	11
2.1 Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)	11
2.2 Die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).....	16
3. Die deutsche nicht-staatliche Zusammenarbeit.....	19
4. Internationale Organisationen, bilaterale Geber und Hauptthemen der gegenwärtigen Diskussion.....	22
4.1 Die Weltbank.....	22
4.2 Organisationen der Vereinten Nationen	23
4.3 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)	25
4.4 Das britische Department for International Development (DFID)	25
4.5 Weitere bilaterale Geber	26
5. Internationale Nichtregierungsorganisationen (I-NRO).....	27
Literatur.....	28

Abkürzungsverzeichnis

ADB	Asiatische Entwicklungsbank
AWZ	Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit des Deutschen Bundestages
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BfdW	Brot für die Welt
BRAC	Bangladesh Rural Advancement Committee
CGAP	Consultative Group to Assist the Poor
CPAN	Chronic Poverty Advisory Network
CPRC	Chronic Poverty Research Centre
DAC	Development Assistance Committee
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
DFID	Department for International Development (britische EZ)
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
EED	Evangelischer Entwicklungsdienst
ESÜH	Entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agricultural Organization of the United Nations
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
ILO	International Labour Organization
I-NRO	Internationale Nichtregierungsorganisation/en
IPA	Innovations for Poverty Action
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LRRD	Linking Relief, Rehabilitation and Development
MDGs	Millennium Development Goals
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
NRO	Nichtregierungsorganisation/en
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
SDC/SECO	Swiss Agency for Development and Cooperation/Secrétariat d'État à l'économie
SDGs	Sustainable Development Goals
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
TUP	Targeting the Ultra Poor-Programme
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
USAID	United States Agency for International Development
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organization

English Summary

Poverty reduction and food security belong to the objectives of all bilateral and multilateral donors. In general the need to reach the ultrapoor is also recognised. The Sustainable Development Goals (SDGs) represent a clear objective with respect to this. By now particularly vulnerable groups of people are frequently explicitly named in donors' plans and also taken into consideration in strategy papers: alongside the mentioning of women and girls, which has now also become obligatory (the gender issue), these include children and young people, older people, the disabled and infected with HIV, less often ethnic, religious and sociocultural minorities and marginal groups and, surprisingly even less often, those who for whatever reason are ultrapoor.

Quite predominantly, against this background, in the attempt to support a target group the "watering can" principle is still often favoured (with "the poor" as a target group). This takes place with the largely uncertain and at least partially unrealistic assumption that in a "poverty-oriented" project, with the measures planned it will also generally be to reach particularly vulnerable and disadvantaged groups. This assumption is problematic not least because in the planning and implementation of a development project it is not infrequently the less poor who exclude the extremely poor and hence make them "invisible" for the project operators.

Admittedly in the context of poverty reduction, more and more promising approaches are being discussed, such as the establishment of social security systems even in low-income countries. However, most donors are not very concrete in implementation of this issue. In the publicly accessible project-related material there is hardly anything on the focussed addressing of vulnerable and ultrapoor target groups, and the few actually published evaluations of success (which are normally in the form of a summary) generally contain no disaggregated data on the target group actually reached. In this way the impression inevitably arises that for many international donors currently, the attempt to reach extremely poor, disadvantaged and particularly vulnerable target groups is essentially a declaration of intention, and not yet "day-to-day project practice" in an appreciable manner.

In anticipation of detailed conclusions and recommendations at another juncture, on the basis of this secondary analysis it can already be recommended that the concepts of poverty and vulnerability held by almost all donors should be considerably refined. In the place of "the poor" a distinction must at least be made between affected individuals who have self-help capacities and those who can only be guaranteed survival in dignity through social security. It should also always be investigated which different subgroups of the poor exist in a society, and which causes are responsible for their situation, in order to be able to build on this to derive differentiated ways of supporting them.

Zusammenfassende Feststellungen und Schlussfolgerungen

Die sozialen, kulturellen und psychischen Befindlichkeiten der extrem Armen, wie sie sich besonders bei Familien und Gruppen herausbilden, die teilweise sogar generationenübergreifend den Bedingungen extremer Armut unterworfen sind, werden in der Literatur der wichtigsten Geber kaum bzw. gar nicht berücksichtigt. Es wird allgemein angenommen, dass, wenn nur Sorge getragen werde, dass die extrem Armen in Planung und Durchführung erfasst und eingebunden sowie die strukturellen Bedingungen der Benachteiligungen beseitigt werden, sich ihre Situation zum Besseren wenden würde.

Auch wenn es Hinweise darauf gibt, dass durch gezielte Maßnahmen, wie beim Graduierungs-Ansatz, tatsächlich positive Wirkungen verzeichnet werden können, darf dies jedoch nicht in allen Fällen als gegeben vorausgesetzt werden. Dies betrifft nicht alleine die Frage, ob Graduierung tatsächlich bei Ultra-Armen, aber keineswegs nur bei diesen, aus extremer Armut herausführen kann. Vielmehr zeigen die durchaus vorhandenen Erfahrungen, dass die jeweils spezifischen Situationen der Armen zu ganz unterschiedlichen Wirkungen innerhalb ein und desselben Ansatzes führen können. Darüber hinaus dürfen auch die Auswirkungen, die der Zustand der Armut auf die Betroffenen und ihre möglichen Entwicklungspotenziale gehabt hat, nicht vernachlässigt werden. Ebenso müssen die Auswirkungen, die ein Leben in Armut auf die folgenden Generationen ausübt, in jedem Fall gesondert und an die spezifische Situation angepasst betrachtet werden.

Bei allen bislang zu vermeldenden Erfolgen darf nicht vergessen werden, dass ein großer Teil der extrem Armen in fragilen Staaten lebt. Da die Grundvoraussetzung für die Einführung und nachhaltige Umsetzung eines auch die Ärmsten erreichenden sozialen Sicherungssystems das Vorhandensein einer guten Regierungsführung ist, können hier keine schnellen Erfolge erwartet werden. Auch darf man sich nicht der Illusion hingeben, die Einführung einer Grundsicherung für diskriminierte Minderheiten und Randgruppen würde automatisch deren schlechte gesellschaftliche Position, und damit mindestens eine der Ursachen für extreme Armut, verbessern.

Armutsbekämpfung und Ernährungssicherung gehören zu den Zielvorgaben aller bilateralen und multilateralen Geber. Allgemein wird zwischenzeitlich auch die Notwendigkeit, die Ärmsten der Armen zu erreichen, anerkannt. Mittlerweile werden die besonders vulnerablen Personengruppen auch häufig explizit benannt oder sogar zum Thema von Strategiepapieren erkoren: Neben der mittlerweile schon obligatorischen Benennung von Frauen und Mädchen (*Gender-Frage*) sind dies Kinder und Jugendliche, ältere Menschen, Personen mit Behinderung und HIV-Infizierte, seltener auch ethnische, religiöse und sozio-kulturelle Minderheiten und Randgruppen sowie überraschenderweise noch seltener die, aus welchen Gründen auch immer, Allerärmsten (*ultra poor*).

Zum ganz überwiegenden Teil wird vor diesem Hintergrund bei der versuchten Unterstützung der Zielgruppe immer noch das „Gießkannenprinzip“ favorisiert, unter der größtenteils ungesicherten und zumindest teilweise überaus unrealen Annahme, in einem „armutsorientierten“ Projekt mit den geplanten Maßnahmen generell auch besonders vulnerable und benachteiligte Gruppen, Kategorien und Personen erreichen zu können, besonders da es nicht selten – auch während der Projektimplementierung – die weniger Armen sind, die die extrem Armen ausgrenzen.

Zwar werden in diesem Zusammenhang erfolgversprechende Ansätze wie die Etablierung sozialer Sicherungssysteme, auch in Niedrigeinkommensländern, oder der derzeit hoch gehandelte Graduierungs-Ansatz diskutiert. Da die meisten Geber sich in der Frage der Umsetzung aber bedeckt halten, kaum projektbezogenes Material öffentlich zugänglich machen und die wenigen tatsächlich veröffentlichten, meist zusammenfassenden Erfolgsbewertungen auch keine disaggregierten Daten vorlegen, entsteht der Eindruck, dass es sich derzeit im Wesentlichen bei dem Versuch extrem arme und benachteiligte / vulnerable Zielgruppen erreichen zu wollen, um Absichtserklärungen und noch nicht um einen nennenswerten „Projektalltag“ handelt.

Die als besonders vulnerabel erkannten Bevölkerungsgruppen und Kategorien werden in der Regel in Konzepten zwar mehr oder weniger konkret benannt. Es konnten jedoch im Rahmen dieser Sekundäranalyse keine Konzepte und Strategiepapiere gefunden werden, die – von Ausnahmen abgesehen – diesen Gruppen und Kategorien besondere Aufmerksamkeit widmen oder gar explizite Vorgaben zu ihrer gezielten Erreichung machen. Nur im Rahmen der Katastrophen- und Nothilfe werden vulnerable Gruppen regelmäßig angesprochen wie auch Indigene als besonders gefährdete Gruppen. Auch im Bereich der *Safeguards* von Weltbank und Asiatischer Entwicklungsbank (ADB) spielen sie durchgehend zumindest als Indigene eine wichtige Rolle.

Gender equality wird dagegen heute bei allen Gebern besonders herausgehoben und Frauen (seltener auch Mädchen) werden im Zusammenhang mit Armutsbekämpfung immer als eine besonders vulnerable Gruppe genannt. Konzepte darüber, wie im Bereich der Bekämpfung extremer Armut Frauen zu erreichen sind, lassen sich hingegen kaum ausmachen, obwohl (oder gerade weil?) es mittlerweile eine kaum noch zu überschauende Anzahl von Papieren, Studien, Konzepten und Strategien zur Gleichstellung der Frau und zum *Gender Mainstreaming* gibt. In diesen Papieren wird die *Gender*-Frage aber fast ausschließlich unter dem Aspekt von Partizipation oder *Empowerment* gesehen. *Gender*-spezifische Probleme der (extremen) Armut, wie beispielsweise die besondere Benachteiligung von Frauen innerhalb der Haushaltsgefüge und hier vielfach bei der Ernährungssicherung innerhalb der Familie, werden in den einschlägigen Strategiepapieren nicht angesprochen.

Neben Frauen spielen andere vulnerable Gruppen in den Darstellungen der untersuchten Geberorganisationen eine deutlich untergeordnete Rolle und sind als spezifische Zielgruppen wenig präsent, was besonders bei Kindern und Jugendlichen aufgrund ihres großen Anteils an den Bevölkerungen der Partnerländer der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) doch sehr verwundern muss. Der Themenkomplex Bildung und Ausbildung ist zwar bei allen Gebern ein wichtiges Themenfeld, Kinder und Jugendliche als Zielgruppen im Bereich der Ernährungssicherung und Armutsbekämpfung sind den meisten Gebern jedoch allenfalls eine Randnotiz wert. Allenfalls werden Kinder und Jugendliche noch als besondere „Opfergruppe“ im Gesundheitsbereich (HIV) und im Rahmen (ausbeuterischer) Kinderarbeit in der strategischen Planung der EZ berücksichtigt. Als RechteinhaberInnen werden sie überhaupt nicht erwähnt.

Da Konzepte und Strategiepapiere in diesem Bereich weitgehend fehlen, gibt es nur selten spezifische Handlungsanweisungen zu ihrer besonderen Berücksichtigung. Bezeichnend ist auch, dass auf den Webseiten der meisten Geber die Verwendung von Suchbegriffen wie „Kinder“ oder „Jugendliche“ fast immer ergebnislos verläuft, wohingegen das Stichwort „Erziehung“ eine Vielzahl von Treffern aufweist.

Alte und behinderte Menschen scheinen jenseits von Werbekampagnen einiger Nichtregierungsorganisationen (NRO) generell erst in allerjüngster Zeit in den Fokus der EZ

zu treten, wobei auch hier die Themenbereiche auf Katastrophen- und Nothilfe sowie zunehmend soziale Sicherungssysteme beschränkt bleiben. Konzepte und Strategiepapiere, die sich ausschließlich mit diesen besonders vulnerablen Menschen befassen, sind wie bei Kindern und Jugendlichen auch hier praktisch nicht existent, wobei die deutsche EZ teilweise eine positive Ausnahme darstellt. Ob allerdings auf der Umsetzungsebene hier mehr als bei anderen Gebern erreicht wurde, wird erst eine in diesen Tagen vom Deutschen Evaluierungsinstitut der EZ (DEval) begonnene Evaluierung zeigen, deren Ergebnisse ab Mitte 2017 zu erwarten sind.

Indigene, ethnische Minderheiten und gesellschaftliche Randgruppen sind trotz einiger vielversprechender neuerer Ansätze weiterhin nachrangige Zielgruppen der internationalen EZ und werden, obwohl sie hier und da im Rahmen der Armutsbekämpfung erwähnt werden, fast ausschließlich nicht unter dem Armutsaspekt, sondern dem Problem der Rechtstellung und somit in den Themenfeldern der guten Regierungsführung und der Durchsetzung der Menschenrechte abgehandelt. Explizit spielen Indigene bei den *Social Safeguards* der Weltbank oder der ADB eine wichtige Rolle, aber auch hier nicht als besonders von Armut betroffene, sondern als besonders schutzbedürftige Gruppen im Kontext von großen Infrastrukturprojekten.

So bleibt generell festzuhalten, dass außerhalb der spezifischen Studien und Strategiepapiere, die sich explizit mit Benachteiligung befassen, Kinder, Alte und behinderte Menschen wie auch alle anderen besonders von extremer Armut betroffenen oder besonders darunter leidenden vulnerablen Gruppen in der vorliegenden Projektdokumentation allenfalls am Rande erwähnt werden und konkrete Anweisungen zu ihrer besseren Erreichung nahezu gänzlich fehlen.

Geplante Studien im Kontext des Forschungsvorhabens werden die Schlussfolgerungen dieser Sekundäranalyse konkretisieren und um praxisorientierte Empfehlungen erweitern. Indes drängt sich an dieser Stelle bereits die Schlussfolgerung und zugleich Empfehlung auf, dass Konzepte zu Armut und Vulnerabilität bei fast allen Gebern deutlich verfeinert werden müssten. An Stelle „der Armen“ sollte zumindest unterschieden werden zwischen armen (extrem armen und ultra-armen) Gruppen, die über Selbsthilfekapazitäten verfügen und solchen, denen wie z.B. alleinstehenden alten und behinderten Menschen oder Haushalten ohne jegliche verfügbare Arbeitskraft nur durch soziale Sicherung ein menschenwürdiges Überleben garantiert werden kann. Ebenfalls sollte stets in Analysen danach gefragt werden, welche armen Subgruppen es in einer Gesellschaft gibt und welche Gründe für ihre Situation verantwortlich sind, um hierauf aufbauend differenzierte Wege zur Unterstützung ableiten zu können. Noch wichtiger wird es allerdings sein, dass die betroffenen Länder selbst in ihren nationalen Strategien zur Armutsbekämpfung und in allen Sektorkonzeptionen diese Differenzierung vornehmen. Andernfalls dürften die Vorgaben der *Sustainable Development Goals* (bzw. Agenda 2030) sowie der Anspruch „Leave no one behind“ für viele Länder unerreichbar sein.

1. Einführung

Der Armutsbegriff ist in den letzten Jahren immer weiter ausdifferenziert und zunächst um mehr Dimensionen denn nur den Mangel an Einkommen (gemessen an einer international festgelegten Einkommensgrenze) erweitert worden. Weitere Faktoren wie spezifische Armutsbedingungen, besondere Minderheitensituationen oder bestimmte Umweltbedingungen sind zudem in den Blickpunkt gerückt. Nun wird das Augenmerk zusätzlich auf besonders gefährdete Gruppen innerhalb der Kategorie der Armen gerichtet und es ist von extrem Armen, Ultra-Armen, chronisch Armen oder (besonders) vulnerablen Gruppen die Rede, um auf Phänomene aufmerksam zu machen, die trotz aller Erfolge in der Armutsbekämpfung in den letzten Jahren das letztendliche Ziel der weltweiten Überwindung der Armut gefährden.

All dies ist der Erkenntnis geschuldet, dass eine effektive Armutsbekämpfung eben auch immer die ganz besonderen Armutsursachen und die speziellen Armutsrisiken im Blick haben muss. Um dies konzeptionell griffiger fassen zu können, ist der Begriff der vulnerablen Gruppen in die Diskussion eingeführt worden, der derzeit aber noch in starker Konkurrenz mit dem herkömmlichen Begriff der Vulnerabilität steht, der seinerseits auch wohl erst gegen Mitte der 1980er Jahre in die entwicklungspolitische Diskussion eingeführt wurde.

Vulnerabilität - eine rezente Übernahme aus dem Englischen mit dem Bedeutungsfeld Verwundbarkeit, Verletzlichkeit, Schadenanfälligkeit und der lateinischen Wurzel *vulnus* = Wunde - wurde zuerst in der Medizin verwendet und schließlich in die Fachterminologie verschiedener Disziplinen eingeführt. Im Bereich der EZ wird Vulnerabilität bis heute hauptsächlich im Zusammenhang mit (besonders katastrophalen) Folgen des Klimawandels verwendet, wie dies bereits seit den 1980er Jahren in der geographischen Entwicklungs- sowie Risikoforschung geschieht.

In der Geographie hat der Begriff seinen Ursprung in der Erforschung von Naturgefahren und wird heute in verschiedenen Forschungsansätzen im Naturgefahren- und Katastrophenmanagement, besonders im Zusammenhang oder als Folge des Klimawandels verwendet (vgl. Bohle 2007). Vulnerabilität stellt dabei ein Maß für die Beschreibung der Anfälligkeit eines Systems (mitunter auch eines Individuums oder Gruppen von Individuen) für die Folgen eines Ereignisses dar. Die damit bezeichneten Systeme können sowohl sozio-ökologischer, technischer, ökonomischer, institutioneller als auch politischer Natur sein bzw. eine Kombination derselben. Grob gesagt beschreibt die Vulnerabilität die Empfindlichkeit des jeweiligen Objektes für interne und externe Störungen. In diesem Zusammenhang wird Vulnerabilität meist als Gegenbegriff zu Resilienz verwendet. Während Resilienz auf die Robustheit und Widerstandsfähigkeit eines Systems abzielt, bezieht sich die Vulnerabilität auf dessen Verletzlichkeit.

Das Bundesumweltamt weist unter dem Stichwort „Risiken und Verwundbarkeit“ auf verschiedene Konzepte hin, um die Verwundbarkeit von Personen, Regionen oder Systemen gegenüber möglichen Folgen des Klimawandels zu analysieren und zu bewerten. Besonders hervorgehoben wird dabei das Vulnerabilitätskonzept des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) von 2007 (vgl. Parry et al. 2007). Vulnerabilität bezeichnet demnach das Ausmaß, wie stark eine Person, eine Region oder ein System durch Veränderungen des Klimas beeinflusst wird und in welchem Maße diese Veränderung bewältigt werden kann. Die Verwundbarkeit ist im Rahmen dieses Konzepts abhängig von der Art und Intensität der Klimaänderung (Exposition oder Klimasignal), der Empfindlichkeit (Sensitivität) sowie der Anpassungskapazität der Person, der Region oder des Systems. Den Rahmen für die

Bestimmung der Verwundbarkeit kann demnach eine Vulnerabilitätsanalyse liefern, die angewendet wird, um besonders verwundbare Personen, Regionen oder Systeme zu identifizieren und Ansatzpunkte für mögliche Anpassungsmaßnahmen abzuleiten (vgl. Bundesumweltamt 2015).

Aktuell wird der Begriff Vulnerabilität in der allgemeinen Diskussion hauptsächlich im oben beschriebenen Sinne verwendet, wie der letzte Bericht des IPCC (2015) deutlich macht. Parallel zu diesem systemischen Begriff existiert in der entwicklungspolitischen Diskussion derjenige der vulnerablen (Bevölkerungs-)Gruppen. Dieser steht in engem Zusammenhang mit dem Vulnerabilitätskonzept wie es Robert Chambers bereits 1989 in die entwicklungspolitische Diskussion eingeführt hat: „Vulnerability [...] is not the same as poverty. It means not lack or want, but defencelessness, insecurity, and exposure to risk, shocks and stress [...] Vulnerability here refers to exposure to contingencies and stress, and difficulty in coping with them“ (Chambers 1989: 1).

Auch wenn dieser Ansatz sich noch stark an das systemische Vulnerabilitätskonzept der Katastrophenforschung anlehnt, ist hier eine Erweiterung herkömmlicher Armuts-Ansätze erkennbar. Dies ist offensichtlich der Erkenntnis geschuldet, dass mit dem Armutsbegriff allein die Entwicklungsprobleme und gesellschaftlichen Krisen in den Partnerländern der EZ nicht hinreichend beschrieben und erklärt werden können. Armut lässt sich somit nicht nur als Mangel an Geld beschreiben, sondern als Ausdrucksform verschiedener, gesellschaftlicher Benachteiligungen und dem Ausgesetztsein gegenüber Stressfaktoren.

Vulnerabilität ist nicht gleichzusetzen mit extremer Armut, sondern bezeichnet eher ein spezifisches Gefährdungspotenzial und neben tatsächlicher (extremer) Armut immer auch die Gefahr, zu verarmen. Im Rahmen der Armutsbekämpfung kann Vulnerabilität jedoch als Konzept entwickelt werden, um unter den (extrem) Armen besonders benachteiligte Personengruppen zu identifizieren und spezielle Maßnahmen zu konzipieren und umzusetzen, um diese Benachteiligungen auszugleichen.

Somit stehen nun zwei Konzepte – vulnerable Systeme versus vulnerable Bevölkerungsgruppen – entweder unverbunden nebeneinander oder sie sind miteinander (mitunter bis zur Ununterscheidbarkeit) verwoben. Allerdings steht bei allen bi- und internationalen Gebern, wo Armutsbekämpfung und Ernährungssicherheit thematisiert werden, derzeit auch die systemische Sichtweise von Vulnerabilität deutlich im Vordergrund. Es ist deshalb zu vermuten, dass sich die Vorstellung noch nicht durchgesetzt hat, bestimmte Gruppen und / oder Kategorien von Menschen seien stärker als andere von extremer Armut betroffen und bedürften allein aus diesem Grund einer besonderen Aufmerksamkeit, um auch für sie und gegen alle Widerstände das Ziel der Befreiung aus absoluter Armut zu erreichen.

2. Die deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit

2.1 Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Die deutsche staatliche EZ verwendet im Gegensatz zu vielen anderen Akteuren der internationalen Zusammenarbeit den Begriff der Vulnerabilität einerseits noch in seiner gewissermaßen traditionellen Bedeutung im Zusammenhang mit Naturkatastrophen und Umwelt Risiken, andererseits aber auch bereits im Kontext von extremer Armut oder Ernährungssicherung. Die „traditionelle“ Begriffsverwendung klingt durch, wenn das BMZ darauf verweist, dass in Ländern, die fragile staatliche Strukturen aufweisen und Naturgefahren wie Erdbeben oder den Folgen des Klimawandels besonders ausgesetzt sind, die Bevölkerung oft nicht ausreichend hierauf vorbereitet ist und entsprechend nicht angemessen reagieren kann. Es wird auch darauf verwiesen, dass der Staat oft nicht willens oder nicht in der Lage ist, die Bevölkerung zu schützen und negative Folgen abzufedern. Deshalb schränken in vielen Ländern sowohl chronische Belastungen, wie strukturelle Armut und wiederkehrende Dürreperioden als auch Schocks, wie extreme Naturereignisse und gewaltsame Konflikte die Entwicklungsperspektiven, ein. Sie zerstören nach Ansicht des BMZ „soziale Strukturen und erhöhen damit die Anfälligkeit der Bevölkerung“ (vgl. BMZ 2017).

Einzelheiten wurden 2013 in der „Strategie der entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe (ESÜH). Resilienz stärken – Übergänge schaffen“ (vgl. BMZ 2013a) festgelegt. In dieser Lesart setzt die entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe (ESÜH) hier ein, indem sie darauf abzielt, die Widerstandskraft (Resilienz) von Menschen und Institutionen zu stärken. Resilienz wird dabei als die Fähigkeit von Menschen und Institutionen begriffen „seien es Individuen, Haushalte, Gemeinden oder Staaten-, akute Schocks oder chronische Belastungen (Stress) aufgrund von fragilen Situationen, Krisen, gewaltsamen Konflikten und extremen Naturereignissen zu bewältigen [...] ohne mittel- und längerfristige Lebensperspektiven zu gefährden“ (ebd.: 7).

Im Gegensatz zur vormals praktizierten Nothilfe wird hierbei das Ziel verfolgt, mit der humanitären Hilfe „erste tragfähige Grundlagen für den Übergang zu einer nachhaltigen Entwicklung“ (BMZ 2013a: 5) zu bilden, sie geht also über Ernährungssicherung hinaus. Die besondere Herausforderung für die internationale EZ bestehe darin, dass von den geschätzt 1,3 Mrd. Menschen, denen ein tägliches Einkommen von weniger als 1,25 US-Dollar zur Verfügung stehe sowie den etwa 870 Mio. Menschen, die nach Angaben der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) zu den Hungernden zu rechnen seien. Viele lebten zudem in fragilen Staaten (vgl. ebd.) und daher in einer besonderen Gefährdungslage.¹ Eine besondere Gefährdungslage sieht das BMZ im globalen Klimawandel und seinen Auswirkungen, die „vor allem armen Bevölkerungsgruppen die Möglichkeiten eines selbstbestimmten Lebens“ (ebd.: 6) erschweren. Angesichts dieser Überlegungen gelangt nun andererseits nicht nur der Aspekt der Ernährungsunsicherheit, sondern auch die Erreichung der extrem Armen in den Blickpunkt der deutschen staatlichen EZ.

¹ Die Zahlen sind zuletzt u.a. durch die Weltbank teilweise revidiert worden (z.B. Anpassung der Armutsgrenze auf 1,9 US-Dollar, Basisjahr 2011). In jedem Fall sind die Angaben mit Vorsicht zu genießen, das nach andere Armutdefinitionen die Zahl der (extrem) Armen deutlich höher liegt (z.B. gemäß des Oxforder *Multidimensional Poverty Index*).

Mit ihrer Fokussierung auf entwicklungsfördernde und strukturbildende Maßnahmen, um den betroffenen Menschen zu ermöglichen, „ihre Lebensgrundlagen mittel- und langfristig aus eigener Kraft zu erhalten und zu verbessern“ bzw. „staatliche, zivilgesellschaftliche und privat(wirtschaftliche) Akteure in ihrer Funktionsfähigkeit und ihrem Zusammenwirken“ zu stärken (ebd.: 7), verfolgt dieses Konzept jedoch auch jetzt noch nicht explizit spezifische armutsbekämpfende Ziele, auch wenn Übereinstimmungen mit dem übersektoralen Konzept der Armutsreduzierung des BMZ (2012) ausdrücklich hervorgehoben werden.²

Zu den, vor allem von der OECD gesetzten internationalen Standards der EZ, die bei der Anwendung der ESÜH Berücksichtigung finden, gehören auch ausdrücklich *Gender*-sensibilität und die Inklusion von besonders vulnerablen Gruppen und Menschen mit Behinderung (vgl. BMZ 2013a: 7). Hier kommt also das spezifischere Vulnerabilitätskonzept zusätzlich zum Tragen, welches sich auf konkrete benachteiligte Personengruppen und nicht mehr nur auf systemische Gefährdungslagen bezieht. Wie in mittlerweile allen Bereichen der EZ werden dabei Frauen als besonders zu beachtender Teil der Zielgruppen hervorgehoben.³

In diesem Zusammenhang wird ebenfalls das spezifischere Vulnerabilitätskonzept angesprochen, welches neben einer allgemein höheren Verwundbarkeit von Frauen auch die Notwendigkeit spezieller, die (potenziell) besonderen Gefährdungs- und Notlagen von Frauen berücksichtigende Maßnahmen im Blick hat. Flüchtlinge werden ebenfalls ebenso als besonders vulnerable Gruppe hervorgehoben (allerdings nicht so bezeichnet).

Im Rahmen der ESÜH durchzuführenden Ernährungssicherungsmaßnahmen werden als besondere Zielgruppen „Schwangere, Stillende, Neugeborene und Kleinkinder“ (ebd.: 13) identifiziert, so dass beide Konzepte der Vulnerabilität – sowohl das systemische als auch dasjenige auf bestimmte Bevölkerungsgruppen bezogene – parallel verwendet werden. In diesem Strategiepapier werden somit Arme als in toto vulnerable Gruppe betrachtet bzw. der Begriff der Vulnerabilität auf die gesamte Bevölkerung eines Staates bzw. den Staat selbst bezogen, ohne dass allerdings über die angesprochenen Fälle hinaus innerhalb dieser Gesellschaft spezifische Gefährdungslagen identifiziert werden oder ein Bezug zu extrem armen Bevölkerungsgruppen oder Personen gesucht wird.

Das oben angesprochene Armutsminderungskonzept (vgl. BMZ 2012) nennt ebenfalls verschiedene, als besonders armutsgefährdet angesehene Bevölkerungsgruppen: Frauen und Mädchen sowie Kinder und Jugendliche, wobei darauf hingewiesen wird, dass „der Anteil an jungen Menschen bis 25 Jahren bis zu 70 Prozent in den Partnerländern der Entwicklungszusammenarbeit“ beträgt (BMZ 2012: 4).

Dies bedeutet aber auch, dass Kinder und Jugendliche allein aufgrund ihres größeren Bevölkerungsanteils oder ihrer Position als abhängige Personen potenziell eher von Armut bedroht oder betroffen sind als Altersgruppen mit einem geringeren prozentualen Bevölkerungsanteil, was demnach nicht allein auf eine höhere Vulnerabilität zurückgeführt werden kann. Gerade aber die Gefährdungssituation und nicht die bereits bestehende Armut wird als wichtiges Interventionsfeld der EZ bezeichnet. Schließlich gebe es immer mehr Menschen, die zwar nicht mehr in extremer Armut lebten, aber in hohem Maße wegen

² Derzeit in Überarbeitung, voraussichtlich 2017 durch neue Vorlage ersetzt.

³ So sei explizit auf die Studie des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) zu „Food Security in Sub-Saharan Africa“ verwiesen, die eindrücklich zeigt, dass etwa bei der Mechanisierungsdiskussion in der Landwirtschaft an praktisch keinem Punkt auf ausführliche *Gender*-Überlegungen verzichtet werden kann (vgl. de Martinez et al. 2016).

mangelnder Resilienz anfällig blieben. Das Risiko sei daher hoch, „dass sie bei Erkrankung oder anderen Notlagen wieder in extreme Armut zurückfallen“ würden (ebd.: 4).

Hier wird also wieder auf beide Konzepte von Vulnerabilität zurückgegriffen, einmal bezüglich der mangelnden Resilienz und damit allein einer erhöhten Gefährdungslage, auf der anderen Seite aber auch wieder der wichtige Hinweis auf besondere Benachteiligung bestimmter Bevölkerungsgruppen bzw. -kategorien von Personen. Deren bedarfsgerechte Förderung wird zwar angesprochen, allerdings nicht weiter ausgeführt.

Darüber hinaus wurden im BMZ verschiedene Konzepte und Berichte erarbeitet, die sich mit der Notwendigkeit befassen, spezifische Benachteiligungen in den Vorhaben der deutschen EZ zu berücksichtigen und als Querschnittsthemen zu verankern. Dazu gehören an prominentester Stelle die Benachteiligungen von Frauen und ihre Überwindung, gleichermaßen aber auch die besondere Berücksichtigung von Kindern und Jugendlichen und Menschen mit Behinderungen sowie von indigenen Völkern. Wichtig ist in diesem Zusammenhang der Hinweis, dass hier der Menschenrechtsansatz des BMZ greift, d.h. die genannten Gruppen nicht in ihrer Opferrolle betrachtet und gefördert werden sollen, sondern als Inhaber von verbrieften Menschenrechten.

Im Entwicklungspolitischen Aktionsplan zur Gleichberechtigung der Geschlechter 2016 - 2020 heißt es, dass „Gleichberechtigung der Geschlechter und Überwindung jeglicher Form von Diskriminierung der Frau“ (BMZ 2016: 4) die zentralen Themen und Ziele dieses Aktionsplans seien, der in allen Vorhaben der deutschen staatlichen EZ Anwendung zu finden habe. Unter dem Aktionsfeld 3.9 „Klimawandel, Katastrophenmanagement, nachhaltige Entwicklung, Stadt und Kommunalentwicklung“ wird unter der Maßnahme 3.9.2 Folgendes angeführt: die „Gleichberechtigung der Geschlechter in den Minderungs- und Anpassungsstrategien der bilateralen Zusammenarbeit fortlaufend verankern, als zentralen Bestandteil der Berücksichtigung von besonders vulnerablen Gruppen“ (BMZ 2016: 32). Gleichermaßen hervorgehoben – wenn auch nicht in vergleichbarer Intensität – werden Kinder und Jugendliche (vgl. BMZ 2014).

Der Anfang 2013 vorgelegte „Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ zielt auf die „systematische, querschnittsmäßige Verankerung“ (BMZ 2013b: 4) des Themas in der deutschen Entwicklungspolitik ab. Insgesamt definiert der Aktionsplan 42 Maßnahmen in zehn Handlungsfeldern. Mit den Handlungsfeldern 6.5 „Förderung von spezifischen Maßnahmen zu Gunsten von Menschen mit Behinderungen“ und 6.6 „Inklusive Ausgestaltung von Entwicklungsmaßnahmen in verschiedenen Sektorschwerpunkten“ wird auch die Armutsbekämpfung in verschiedenen Vorhaben tangiert. Menschen mit Behinderungen als eine (besonders) vulnerable Gruppe unter den extrem Armen werden jedoch nicht ausdrücklich thematisiert.

Die internationale Charta der Menschenrechte sowohl als Grundlage als auch als Begründungszusammenhang der internationalen EZ zu begreifen, hat sich mittlerweile allgemein durchgesetzt. Damit werden Armut und im Besonderen extreme Armut und Hunger auch nicht mehr als bedauernswerte Zustände gesehen, sondern als eklatante Verletzungen respektive Vorenthaltungen von Menschenrechten.

Die Beseitigung extremer Armut wird daher auch als Aufgabe auf dem Weg zur globalen Durchsetzung der Menschenrechte betrachtet und spielt dementsprechend in allen Entwürfen der menschenrechtsbasierten EZ eine zentrale Rolle. Im entsprechenden „Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschl. *Gender*, bei der Erstellung von Programmorschlägen der deutschen staatlichen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit“ des BMZ vom Februar 2013 treten jedoch Fragen der

Bekämpfung extremer Armut und der Beseitigung von Ernährungsunsicherheit gegenüber der Benennung der Ursachen von Diskriminierungen in den Hintergrund, auch wenn die gefährdeten Personengruppen und deren Gefährdungslagen explizit angeführt werden.

In zwei der vier angesprochenen Risikofeldern – neben Zwangsräumungen und Zwangsumsiedlungen sowie Beeinträchtigung von Arbeitsrechten sind dies Benachteiligung bestimmter Personengruppen und Beeinträchtigung von Partizipationsrechten – werden extrem Arme auch angesprochen. In der Beschreibung des letztgenannten Risikofeldes heißt es u.a., dass Entwicklungsmaßnahmen negative Auswirkungen auf Menschen haben könnten, die aufgrund ihrer benachteiligten sozialen Stellung in die Entscheidungsprozesse nicht einbezogen würden. EZ-Vorhaben müssten daher Planungs- und Mitbestimmungsprozesse möglichst inklusiv und repräsentativ ausgestalten und alle von der Maßnahme betroffenen Gruppen angemessen beteiligen (vgl. BMZ 2013c). Daraus leitet sich die Forderung nach der Partizipation „insbes. von Gruppen, die von Diskriminierung betroffen sind“ ab (ebd: 5), wobei wiederum Kinder und Jugendliche, Frauen, Menschen mit Behinderungen, ethnische Minderheiten, indigene Völker und sexuelle Minderheiten hervorgehoben werden.

Der Schutz der Menschenrechte indigener Völker und das Prinzip der freien, vorherigen und informierten Zustimmung bei Planungen, die indigene Völker und lokale Gemeinschaften betreffen, wird auch im BMZ-Menschenrechtskonzept „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“ (BMZ 2011: 19) von 2011 angesprochen. Die „aktive Partizipation indigener Völker“ wird darin als eine wichtige Voraussetzung für die Verwirklichung ihrer Menschenrechte definiert. Der regionale Schwerpunkt der bilateralen Zusammenarbeit zur Stärkung indigener Rechte liegt bislang in Lateinamerika. Hierfür legte das Konzept zur „Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern in Lateinamerika und der Karibik“ von 2006 eine wichtige Grundlage (vgl. BMZ 2006). Ein BMZ-Positionspapier zu Rechten indigener Völker weltweit ist derzeit in Arbeit. Bereits 2012 wurde hierzu ein Expertenentwurf vorgelegt, der auf eine Tagung der Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsethnologie vom Januar 2009 zurückging (vgl. Bliss / Heinz 2010).

All diese Ansätze und Konzepte sind aber nur nominell mit dem Ziel der Armutsbekämpfung verknüpft. Es fehlen Hinweise darauf, wie die benannten Kategorien von Menschen als besonders verwundbare Gruppen konkret aufzufassen sind und welche Implikationen dies für die Bekämpfung extremer Armut hat. Die Anerkennung spezifischer Verwundbarkeiten, Benachteiligungen und Risikolagen sowie die Deklaration, die betreffenden Individuen stärker zu berücksichtigen, reicht sicher für eine spezielle Bekämpfung von extremer Armut und deren Ursachen nicht aus.

Strategien, die genau diese Ziele angeben, werden zurzeit innerhalb der internationalen Gemeinschaft diskutiert und sind teilweise auch bereits vom BMZ aufgegriffen worden. Eines der zentralen Themen stellen dabei soziale Sicherungssysteme dar. Das BMZ hat diesem Bereich bereits 2009 ein Sektorkonzept gewidmet und gilt neben Großbritannien und Frankreich als weiteren bilateralen Gebern sowie den internationalen Organisationen, wie dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), der Weltgesundheitsorganisation (WHO), der Weltbank sowie den regionalen Entwicklungsbanken (vor allem die Interamerikanische Entwicklungsbank und die ADB), als ein Vorreiter auf diesem Gebiet. Allerdings ist festzuhalten, dass in der Praxis die deutsche EZ anders als etwa die ADB bzw. die Weltbank mit der Übernahme von

Verantwortung für die Finanzierung von sozialen Sicherungssystemen noch sehr zurückhaltend ist (mit einigen Ausnahmen vor allem im Gesundheitsbereich) und stattdessen vorrangig technische Unterstützung bei der Etablierung solcher Systeme liefert.⁴

Im Sektorkonzept Soziale Sicherung werden extrem Arme als Zielgruppe respektive als derjenige Teil einer Zielgruppe angesprochen, die eine besondere Beachtung verdienen, wenngleich Armutsbekämpfung und Ernährungssicherung nur Teilbereiche in diesem Sektor darstellen. Begründet wird die Notwendigkeit des Konzepts auch nicht mit dem Ziel, Vorhaben in diesem Sektor besser auf extrem Arme zu fokussieren, sondern durch das Auftreten veränderter Lebensbedingungen, steigender sozialer Ungleichheiten und einer Vermehrung der Risiken (zum Beispiel durch den Klimawandel) in den Partnerländern. So wird hervorgehoben, dass in vielen Entwicklungsländern traditionelle Solidargemeinschaften (vornehmlich Familie und Verwandtschaft) meist die einzige Form sozialer Absicherung darstellen und durch eine Reihe von Faktoren wie die starke Verbreitung von HIV/AIDS sowie Flucht- und Migrationsbewegungen „immer häufiger an die Grenzen ihrer Belastbarkeit“ gerieten (BMZ 2009: 4), wodurch zusätzliche soziale Sicherungssysteme immer wichtiger würden, um auf die neuen Problemlagen reagieren zu können.

Auch wenn soziale Sicherungssysteme als „entscheidender Bestandteil von Strategien zur strukturellen Bekämpfung von Armut“ (ebd.: 6) definiert werden, findet sich hier wieder neben der Ernährungssicherung und der Befreiung aus der extremen Armut auch das Moment der Resilienzstärkung, so dass die besonders von Armut betroffenen Menschen nur als eine der ausgewählten Zielgruppen gelten können.

Bislang ist nur ein geringer Anteil der Bevölkerung weltweit durch soziale Grundsicherung abgedeckt. Dies gilt vor allem für die ärmsten Länder der Welt und darüber hinaus vor allem für extrem Arme, wobei besonders Frauen, Kinder und Jugendliche als besonders wenig geschützt hervorgehoben werden. Gleichmaßen betroffen sind Menschen, die sich aufgrund fehlender Arbeitsfähigkeit, Krankheit, Behinderung oder Alter nicht selbst helfen können und keinen Zugang zu Sozialversicherungssystemen haben. Diese können nach Ansicht des BMZ durch Grundsicherung vor dem Abrutschen in absolute Armut geschützt beziehungsweise aus der absoluten Armut befreit werden (vgl. ebd.).

Es wird hier deutlich herausgestellt, dass das übergeordnete Ziel deutscher Entwicklungspolitik im Bereich sozialer Sicherung in der Bekämpfung von Armut besteht, auch wenn in allen Zieldefinitionen die Bekämpfung extremer Armut immer nur ein gleichberechtigtes Ziel neben der Resilienzsteigerung bleibt. Die Grundsicherung, die besonders auf die Zielgruppe der Ärmsten eines Landes abzielt, stellt lediglich eines von acht Handlungsfeldern⁵ im Rahmen der sozialen Sicherungssysteme dar und wird überdies in der bisherigen Konzeption zumindest erst an letzter Stelle genannt. Auch in diesem Handlungsfeld der

⁴ So wurden zumindest bis 2012 diesbezügliche Anträge im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und später im Deutschen Bundestag noch abgelehnt. Erst mit der Vorlage eines Entwurfs im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit des Deutschen Bundestages (AWZ) vom 21. Juni 2016 wird die Bundesregierung aufgefordert, „ärmere Entwicklungsländer im Rahmen von bestehenden und ggf. neu entwickelten Finanzierungsmechanismen übergangsweise bei den laufenden Kosten von sozialen Sicherungssystemen zu unterstützen [...]“ (Deutscher Bundestag 2016: 4). Der Bundestag hat die Beschlussvorlage am 1. Juni 2017 bei Stimmenthaltung von Grünen und Linken angenommen (Drucksache 18/11650).

⁵ Die weiteren Handlungsfelder sind soziale Absicherung im Krankheitsfall, Alterssicherung, Menschen mit Behinderung, Absicherung gegen Naturkatastrophen und Ernteausfallrisiken, systemische Beratung zu Aufbau, Reform und Monitoring sozialer Sicherung, Sozialpolitik und Mikroversicherungen.

Grundsicherung werden die extrem Armen nur als ein Teil der anzusprechenden Zielgruppe gesehen und somit keine gezielte Förderung speziell dieser Personengruppen empfohlen.

Wie im Sektorkonzept Soziale Sicherung werden auch in dem Strategiepapier „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“ und dem Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien wesentliche Aspekte der Benachteiligung und Verwundbarkeit bestimmter Bevölkerungsgruppen angesprochen, die bei der Planung und Durchführung von Vorhaben der deutschen EZ zu berücksichtigen sind. Hier, wie in allen anderen Dokumenten, wird auch stets hervorgehoben, dass das übergeordnete Ziel der deutschen EZ die Armutsbekämpfung ist. An keiner Stelle wird aber der Bogen geschlagen, der das jeweilige Konzept bzw. den entsprechenden Leitfaden in ein Programm zur Erreichung extrem Armer einbindet oder dies als sektorübergreifendes Thema vorschlägt.

Es wird stets hervorgehoben, dass besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen von den Maßnahmen der deutschen EZ auch profitieren sollen, wobei die Resilienzstärkung mehr im Vordergrund steht als die Ernährungssicherung und die Befreiung aus dem Zustand extremer Armut. Wie besonders vulnerable Personen und Gruppen zu identifizieren, anzusprechen und zu erreichen sind, bedarf allerdings noch der Spezifizierung ebenso wie die Beschäftigung mit den Hindernissen, die bei der Einbindung vulnerabler Gruppen in Vorhaben der EZ berücksichtigt werden müssen und den Ursachen und Gründen, warum diese bislang nur unzureichend in die Projektdurchführung eingebunden worden sind.

2.2 Die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)

Wie verschiedene Einzelvorhaben belegen, begreifen sowohl die GIZ als auch die KfW Vulnerabilität als systemisches Problem im Zusammenhang mit Klimawandel und Naturkatastrophen. Der Begriff der vulnerablen Gruppe wird fast ausschließlich in diesem Kontext verwendet (vgl. KfW 2017a).

Thematisiert werden zunehmend die „Ultra-Armen“, die gemeinhin als diejenigen unter den Armen definiert werden, die von weniger Einkommen leben als der Hälfte des Betrages, den die internationale Armutslinie mit 1,25 bzw. seit 2015 mit 1,9 US-Dollar definiert. Als die Ärmsten der Armen werden sie damit als eine besonders anzusprechende Zielgruppe identifiziert, vor allem auch vor dem Hintergrund der im Januar 2016 in Kraft getretenen SDGs, die bis 2030 extreme Armut weltweit überwunden sehen wollen, wobei ganz besonders ultra-arme Menschen bislang nur unzureichend mit Mitteln der EZ erreicht werden konnten.

Den gegenwärtigen Stand der Dinge hat eine vom GIZ-Sektorvorhaben „Armut reduzieren - Ungleichheit abbauen“ im Auftrag des BMZ, in Zusammenarbeit mit der KfW durchgeführte und im Januar 2016 veröffentlichte Studie untersucht, die zum Ziel hat, einen Überblick über die Bedeutung von Ultra-Armut in der deutschen EZ zu verschaffen (vgl. Apel et al. 2016). Die AutorInnen kamen dabei zu dem Ergebnis, dass Ansätze, die Ultra-Arme explizit als Zielgruppe hätten, weder in der KfW noch in der GIZ üblich seien. Einzige Ausnahme seien der Sektor Soziale Sicherung und hier insbesondere Vorhaben, die nationale Partner beim Aufbau von Grundsicherung gegen Armut berieten. Aktivierende Maßnahmen wie Bereitstellung produktiver Mittel und Training/Coaching könnten dabei die Graduierung aus der Armut unterstützen. Ansätze in anderen Sektoren erreichten möglicherweise in manchen Fällen auch Ultra-Arme, direkt oder zumindest indirekt. Insbesondere in Ländern mit hohen Anteilen von Ultra-Armen könnte dies der Fall sein. Belege hierfür fehlten jedoch

bislang. Grundsätzlich gelte, dass die Erreichung Ultra-Armer aufgrund von Marginalisierung und mangelnder Voraussetzungen wie Bildung oder Eigenkapital kein Automatismus sei (vgl. ebd.). Daher empfehlen die AutorInnen, einen stärkeren Fokus als bisher auf die Erreichung marginalisierter Bevölkerungsgruppen zu legen.

Darüber analysierte das Autorenteam verschiedene Studien und Ansätze in der internationalen Diskussion über die Bekämpfung von Ultra-Armut und stellte dabei fest, dass der Optimismus der Weltbank, den Anteil der Ultra-Armen an der Weltbevölkerung bis 2030 auf unter 3% drücken zu können, nicht von allen ExpertInnen Zustimmung findet. So werde beispielsweise darauf verwiesen, dass China allein für drei Viertel der globalen Armutsreduzierung im Rahmen der Millennium Development Goals (MDGs) verantwortlich sei, die Reduktion der Armut in Sub-Sahara-Afrika aber erheblich langsamer verlaufe. Als problematisch wird auch gesehen, dass in fragilen Staaten die Erfolgsaussichten für die Erreichung des Ziels weniger günstig sind. „Dabei sollte man nicht aus den Augen verlieren, dass selbst im Falle der Erreichung von *Ending Poverty* Armut immer noch weitverbreitet sein wird, da es nur die Beendigung extremer monetärer Armut bedeuten würde“ (ebd.: 8).

Selbst in den bisher erfolgreichen Ländern werde es schwieriger, Armut weiter zu reduzieren, da die verbliebene Armut sich vor allem in benachteiligten Regionen und unter bestimmten Bevölkerungsgruppen konzentriere. Eben diese sind aber bislang nur unzureichend von der internationalen EZ erreicht worden und es ist allen an der Debatte Beteiligten klar, dass dazu spezielle Maßnahmen mit einer besseren Fokussierung (effektives *Targeting*) auf die Probleme und die Lage der Ultra-Armen erforderlich sind, also die Ausarbeitung maßgeschneiderter Interventionen notwendig ist.

Besonders hervorgehoben als positives Beispiel wird in der GIZ-Studie das Targeting the Ultra Poor-Programme (TUP) von BRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee) zur gezielten Bekämpfung von Ultra-Armut (vgl. ebd.). Auf der Tagung der ADB vom April 2016 in Manila zu „Pro poorest growth“ wurde der BRAC-Ansatz allerdings auch kritisiert, indem nachgewiesen wurde, dass die Ultra-Armen durch die aufgelisteten Maßnahmen allenfalls auf das Niveau extremer Armut gehoben werden, aber kaum die Armutsgrenze nachhaltig überschreiten können. Auch wurde festgehalten, dass die primär ökonomisch ausgerichteten Maßnahmen kaum auf alte Menschen, Kinder und Behinderte ausgerichtet werden können.⁶

Die Vorhaben der deutschen staatlichen EZ, die sich bereits jetzt an Ultra-Arme richten, gehören gemäß der Analyse von Apel et al. (2016) zum überwiegenden Teil in den Sektor *Cash Programming* / soziale Sicherung mit den Schwerpunkten Not- und Übergangshilfe (Bargeldtransfers, Gutscheine, *Cash/Vouchers for Work*), Grundsicherung und Bargeldtransfers (konditioniert und nicht konditioniert), Gesundheit (Aufbau von Krankenversicherungen), Bildung (Schulspeisungsprogramme, Gutscheine) und Stadtentwicklung, wie z.B. an Slums angepasste Graduierungsprogramme.

Der Sektor Soziale Sicherung wird auch von der KfW als Strategie der Bekämpfung extremer Armut herausgestellt und es wird auf die positive Wirkung von *Cash Transfers* hingewiesen (vgl. KfW 2017b). Unabhängig von konkreten Vorhaben werden in KfW und GIZ die Probleme bei der Erreichung der Ultra-Armen thematisiert und besonders die KfW hat

⁶ Vgl. Präsentation von Armin Bauer (führender ADB Armutsexperte) auf der Tagung und mündlicher Hinweis von Frank Bliss aus den Arbeitsgruppen.

Foren geschaffen, in denen innovative Ansätze diskutiert und Vorschläge für die Berücksichtigung extrem armer und vulnerabler Bevölkerungsgruppen unterbreitet werden. Tendenziell sind die Schlussfolgerungen und Empfehlungen sehr ähnlich und empfehlen den Ausbau sozialer Sicherungsprogramme wie Sozialversicherungen, aber auch Cash Transfers (Apel / Povel 2015; von Braun 2010; Metz et al. 2012 und Apel et al. 2016).⁷

⁷ Dazu auch seit vielen Jahren Markus Loewe vom DIE (Projekt „Soziale Sicherung im informellen Sektor: Das Potenzial von Sozial- und Kleinstversicherungen in low- und middle-income countries“ 2008-2016) <https://www.die-gdi.de/forschung/projekte/details/soziale-sicherung-im-informellen-sektor-das-potenzial-von-sozial-und-kleinstversicherungen-in-low-und-middle-income-countries/> [07/2017].

3. Die deutsche nicht-staatliche Zusammenarbeit

Bei einer Hilfsorganisation wie der **Welthungerhilfe**, deren Name Programm ist und deren Ziel die Bekämpfung von Hunger und Armut darstellt, darf die Nähe zu den Zielgruppen der extrem Armen vorausgesetzt werden. Daher dürfen als Zielgruppen der Projektarbeit auch besonders verwundbare Bevölkerungsgruppen angesehen werden, obwohl diese in der allgemeinen Zielsetzung nicht explizit genannt und allein im Bereich Katastrophenhilfe – und somit den systemischen Vulnerabilitätsbegriff übernehmend – angesprochen werden.

Im Orientierungsrahmen „Nothilfe. Überlebenshilfe für Opfer von Naturkatastrophen und gewaltsamen Konflikten“ werden die besonders vulnerablen Bevölkerungsgruppen in sehr prägnanter Form beschrieben, ihre spezifischen Gefährdungslagen herausgearbeitet und Checklisten geboten, die die Arbeit in den konkreten Vorhaben mit diesen Zielgruppen effektiver machen sollen (vgl. Welthungerhilfe 2009). Zwar ist der Orientierungsrahmen speziell für die Katastrophenhilfe konzipiert worden. Mit seiner klaren Herausarbeitung vulnerabler Gruppen und der Darlegung der Gründe, wie auch der Auswirkungen ihrer spezifischen Benachteiligungen, bietet er allerdings zudem eine Handlungsanleitung für die Projektarbeit mit extrem armen Menschen im Allgemeinen. Dies gilt umso mehr, als hier beide Konzepte vulnerabler Gruppen miteinander in Beziehung gesetzt werden.

Wie bei allen Gebern und Durchführungsorganisationen werden an erster Stelle die Frauen bzw. *Gender*-Fragen genannt und an zweiter Stelle Kinder und Jugendliche, denen ebenfalls eine besondere Aufmerksamkeit zukommt. Ältere Menschen und auch die Gruppe der Personen mit einer HIV-Infektion oder AIDS-Erkrankung werden im Konzept ebenso berücksichtigt wie auch deren Angehörige, deren Lebensalltag sich durch die Erkrankung massiv verändert hat. Beachtung finden aber auch zahlenmäßig kleinere Bevölkerungsgruppen, die spezifischen Benachteiligungen unterworfen sind, von denen in diesem Zusammenhang besonders Menschen mit Behinderungen und Traumatisierungen hervorgehoben werden, deren Anteil in Konfliktregionen besonders hoch ist.

Als eine besondere vulnerable Gruppe werden diskriminierte und marginalisierte Minderheiten genannt, die gerade aufgrund ihrer mitunter auch räumlichen Marginalisierung von der EZ nur schwer zu erreichen sind. Auch in diesem Fall sind spezielle Leitfragen entworfen worden, die teilweise auch eine hohe politische Brisanz besitzen, so dass auch mögliche negative Auswirkungen in Folge einer besonderen Heraushebung dieser Gruppierung durch eine Hilfsmaßnahme thematisiert werden.

Auch wenn viele der im Bericht genannten Merkmale Spezifika für Krisensituationen und Katastrophenfälle sind, handelt es sich bei den genannten Bevölkerungsgruppen auch um diejenigen, die im Bereich der Armutsbekämpfung und der Ernährungssicherung besondere Aufmerksamkeit erfahren sollten. Darüber hinaus gelten viele der genannten Merkmale auch für die Alltagssituation der extrem Armen. Allerdings wurden beide Bereiche bisher konzeptionell nicht miteinander verbunden und zu einer Strategie zum wirksamen Erreichen der Ärmsten der Armen ausgebaut.

Auch das Bischöfliche Hilfswerk **Misereor** arbeitet schwerpunktmäßig in den Bereichen Armutsbekämpfung und Ernährungssicherung. Eine besondere Fokussierung auf extrem Arme gibt es allerdings auch hier in den veröffentlichten Konzepten nicht. Misereor hat für seine Nothilfe den LRRD-Ansatz (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*) übernommen und dazu ein eigenes Konzept entwickelt (vgl. Misereor 2013). In dem Papier wird hervorgehoben, dass die „am stärksten Betroffenen von Naturkatastrophen [...] in der Regel zu den

Ärmsten der Armen und damit automatisch zu den Zielgruppen der Arbeit von Misereor-Partnern“ gehören (ebd.: 5).

Mehrfach werden im Konzept auch Zusammenhänge zwischen der Nothilfe und der Armutsbekämpfung hergestellt oder gemeinsame Problemlagen benannt. Meist wird aber nur darauf verwiesen, dass extrem Arme auch in Krisensituationen und Katastrophenfällen besonders gefährdet sind, jedoch nicht aufgrund ihrer Armut, sondern deren Auswirkungen.

Auch in diesem Konzept wird Vulnerabilität vor allem in systemischer Hinsicht gesehen, die alle Armen in toto als benachteiligt und verwundbar begreift, auch wenn in einer kurzen Anmerkung eine *Gender*-spezifische Vorgehensweise Erwähnung findet. Vorschläge zur Anwendung von Methoden und Erfahrungen, die in der Nothilfe gesammelt werden konnten und dort zur Identifizierung besonders verwundbarer Gruppen genutzt werden, wurden nicht aufgenommen, wohingegen an anderer Stelle darauf verwiesen wird, dass die Vulnerabilität bestimmter Bevölkerungsgruppen im Kriegs- und Katastrophenfall in einem nicht unerheblichen Maße in der Armutssituation der Betroffenen begründet ist.

Brot für die Welt (BfdW) – Evangelischer Entwicklungsdienst (EED) engagiert sich weltweit in der Armutsbekämpfung und hat sich zum Ziel gesetzt, arme und ausgegrenzte Menschen dabei zu unterstützen, „aus eigener Kraft ihre Lebenssituation zu verbessern.“ (BfdW 2013: 68) Als vorrangiges Ziel der Arbeit wird dabei die Ernährungssicherung angesehen. Da BfdW / EED dabei vornehmlich mit lokalen NRO zusammenarbeitet, wird die Arbeit als sehr zielgruppennah und auf die Bedürfnisse der Armen fokussiert betrachtet.⁸ Für den Außenstehenden fehlt indes ein Hinweis darauf, wie dies in der Praxis umgesetzt wird.

Extrem Arme und andere besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen spielen konzeptionell allerdings keine herausgehobene Rolle, mit Ausnahme von Kindern und Jugendlichen, die nach Frauen, die besonders im *Gender*-Strategiepapier „Wir schließen die Lücke zwischen Theorie und Praxis“ (vgl. BfdW 2007) als Zielgruppe hervorgehoben sind, ebenfalls Erwähnung finden.

Darüberhinausgehende konzeptionelle Hervorhebungen einzelner besonders benachteiligter oder verwundbarer Bevölkerungsgruppen finden sich in den veröffentlichten programmatischen Entwürfen von Brot für die Welt nicht. Vulnerabilität wird eher im „klassischen“ Sinn als systemisches Phänomen gesehen und im Zusammenhang mit Klimawandel genannt. Im Gegensatz zu den Entwürfen vieler anderer EZ-Organisationen wird Vulnerabilität aber in einem eher positiven Kontext denn der reinen Katastrophenhilfe genannt, nämlich als präventive Maßnahme, um die Resilienz der ländlichen Bevölkerung in Entwicklungsländern zu stärken, bevor es zu einem Katastrophenfall kommt (vgl. BfdW 2014).

Brot für die Welt hat sich dagegen in den letzten Jahren mit mehreren programmatischen Entwürfen für ein Engagement im Sektor der sozialen Sicherungssysteme stark gemacht und sich hier vor allem mit Fragen der sozialen Grundsicherung beschäftigt (vgl. Steinwachs 2015).⁹ Brot für die Welt scheint sich damit am intensivsten von allen deutschen nicht-staatlichen Durchführungsorganisationen mit neuen Verfahren, die Ärmsten der Armen zu erreichen, auseinandergesetzt zu haben.

⁸ Zum Selbstverständnis von BfdW – EED (2017): Wie wir arbeiten. <http://www.brot-fuer-die-welt.de/projekte/unsere-arbeit/arbeitsweise.html> [07/2017].

⁹ vgl. auch Loewe 2011, Künnemann / Leonhard 2008.

Bei allen Erfolgsaussichten, die in diesen programmatischen Entwürfen gezeichnet werden, darf jedoch nicht vergessen werden, dass die Umsetzung gerade erst am Anfang steht und es bislang eher Pilotprojekte denn flächendeckende Vorhaben sind, die im Sektor der Sozialen Sicherungssysteme und vor allem der Grundsicherung für die Ärmsten der Armen durchgeführt werden oder bereits durchgeführt worden sind.

4. Internationale Organisationen, bilaterale Geber und Hauptthemen der gegenwärtigen Diskussion

Die in Deutschland gegenwärtig in der Diskussion befindlichen Themen zu Fragen der Armutsbekämpfung und Ernährungssicherung spiegeln auch die internationalen Debatten wieder, die seit einigen Jahren, verstärkt aber gerade in den letzten Monaten, geführt werden, um dem im Rahmen der SDGs gesetzten Ziel der Abschaffung von Hunger und extremer Armut bis 2030 näher zu kommen. Alle Themen und Vorschläge, die in den vorangegangenen Abschnitten angerissen wurden, finden sich somit auch bei den Internationalen Gebern und Organisationen der Vereinten Nationen, aber auch bei einzelnen binationalen Gebern.

4.1 Die Weltbank

Die Weltbank verwendet keine einheitliche Definition von vulnerablen Gruppen. In einigen Dokumenten werden extrem Arme und vulnerable Gruppen synonym verwendet, in anderen werden unter vulnerablen Gruppen Personen verstanden, die lediglich ein höheres Risiko der Verarmung aufweisen (vgl. World Bank 2016a). Der Begriff wird in der Weltbank zunehmend auch für Gruppen von Menschen gebraucht, die unterhalb einer Einkommensgrenze leben, die dem Zweifachen der bisherigen Armutsgrenze von 1,9 US-Dollar pro Kopf und Tag entspricht.

Dementsprechend sind Vorhaben, als deren Zielgruppe vulnerable Gruppen angegeben sind, nicht notwendigerweise in den Bereichen Armutsminderung oder Ernährungssicherheit angesiedelt. Viele Vorhaben, die vulnerable Gruppen als Zielgruppen benennen, werden darüber hinaus in Transformations- und Schwellenländern durchgeführt. Nicht auszuschließen ist auch, dass Vulnerabilität mitunter als reiner Modebegriff verstanden wird bzw. mit Blick auf die doppelte Armutsgrenze generell neue Aktionsfelder erschließen soll.

Auf der Webseite der Weltbank werden unter dem Stichwort *extreme poverty* 508 Projekte aus den letzten 20 Jahren aufgelistet, wobei einige aber bereits in den 1970er Jahren begonnen wurden. Viele dieser Vorhaben gehören eher in den Bereich der Nothilfe und Krisenprävention, also den „klassischen“ Bereich der Berücksichtigung vulnerabler Bevölkerungsgruppen, andere Vorhaben sind dem Aus- und Aufbau sozialer Sicherungssysteme zuzuordnen. Ein weiterer Schwerpunkt sind Infrastrukturprojekte, die aber in vielen Fällen kaum der direkten Armutsbekämpfung oder der Ernährungssicherung dienen dürften, auch wenn sie indirekt mitunter erhebliche positive Armutswirkungen haben (etwa bei der Ersterschließung eines abgelegenen Gebietes durch Pisten, Furten oder Brücken).

319 Projekte werden unter dem Suchwort „vulnerable groups“ aufgelistet, wobei es aber zu erheblichen Überschneidungen zu den unter dem Stichwort extreme Armut genannten Bevölkerungsgruppen kommt. Allerdings werden auch Vorhaben genannt, die deutlich näher am Bereich der Armutsbekämpfung unter besonders benachteiligten Gruppen angesiedelt sind.

Sehr viel früher als die meisten anderen Geber hat die Weltbank damit begonnen, Konzepte zur Einbindung besonders benachteiligter Bevölkerungsgruppen in die EZ zu erarbeiten. Daher wird hier eine Vielzahl verschiedener Maßnahmen erfasst. Zu einem nicht unerheblichen Teil geht es dabei allerdings allein um die Berücksichtigung behinderter Menschen in der Projektplanung bei Einzelmaßnahmen, die indes eine ganz andere Ausrichtung bzw. andere Zielgruppen haben und somit nicht um Vorhaben, die sich an

Menschen mit Behinderung oder andere vulnerable Gruppen im Speziellen richten. Es geht hier also nicht um Armutsbekämpfung oder Ernährungssicherheit im Speziellen, sondern um alle Bereiche der EZ. Dies gilt auch für jene Projekte, für die als Zielgruppe ausschließlich Personen mit Behinderung benannt werden (vgl. Dudzik / McLeod 2000; Hooegeveen et al. (o.J.), Holzmann / Jørgensen 2000; WHO / World Bank 2011; Braithwaite / Mont 2008 und World Bank 2006.). Es existieren mehrere Berichte und Diskussionspapiere, die sich diesem Thema widmen, dabei aber ausdrücklich nicht die Politik der Weltbank umreißen, sondern stets die Ansicht der AutorInnen wiedergeben. Auch hier wird die Verknüpfung der Themen Behinderung und Bekämpfung extremer Armut nicht gesucht. Weitere Publikationen, die unter dem Stichwort „Poverty and Disability“ aufgeführt werden (vgl. World Bank 2016b), sind Länder- oder Einzelfallstudien, mit Ausnahme von Studien, die sich mit vulnerablen Gruppen im Rahmen der Nothilfe befassen wie z.B. der „Report of the Online Forum on Disabled and other Vulnerable People in Natural Disasters“ (vgl. World Bank 2006).

Ähnlich verhält es sich mit den Themenbereichen Alter und Armut, Kinder und Indigene / ethnische Minderheiten.¹⁰ So ist allein für das Thema dieser Untersuchung der Bereich „soziale Sicherungssysteme“ relevant, der im Bereich der Armutsbekämpfung wie bereits mehrfach vermerkt, zurzeit intensiv diskutiert wird. Die Weltbank ist an dieser Diskussion in signifikantem Umfang beteiligt.

Nach eigenen Angaben war die Weltbank in den Jahren 2002 bis 2007 in 116 Ländern im Bereich der Sozialen Grundsicherung tätig, wobei sie in 85 Staaten Trainingsmaßnahmen durchgeführt hat, in 84 Ländern (zumeist) die Regierung beraten und in 62 Ländern finanzielle Unterstützung geleistet hat (vgl. Milazzo / Grosh 2007). *Conditional cash transfer* Programme machen zwischenzeitlich in etwa 30 Prozent des Portfolios der Weltbank aus. Inwieweit extrem Arme von den Programmen und Projekten wirklich erreicht werden konnten oder ob dies überhaupt intendiert war (was immerhin unterstellt werden müsste), wird zumindest in der allgemeinen Darstellung nicht thematisiert. Hierfür müssten einzelne Evaluationsberichte herangezogen werden, die indes erst in den nächsten Jahren in größerem Umfang zur Verfügung stehen dürften.

4.2 Organisationen der Vereinten Nationen

Das **United Nations Development Programme (UNDP)** fördert eigenen Angaben zufolge vor allem die Umsetzung der SDGs, Ziel 1: No poverty („End poverty in all its forms everywhere“) und Ziel 2: Zero hunger („End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture“), die allein aufgrund ihres Absolutheitsanspruchs auch den besonders Armen und benachteiligten Gruppen dienen. Diese werden dort explizit benannt: „By 2030, eradicate extreme poverty for all people everywhere, currently measured as people living on less than \$1.25 a day“.

Wie die Weltbank spricht sich auch das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen stark für den Auf- und Ausbau von sozialen Grundsicherungssystemen in Entwicklungsländern und deren Finanzierung durch die Geberländer aus. Nach Einschätzung von UNDP tragen Sozialtransfers nicht nur zur Armutsbekämpfung und zum Abbau von sozialen Ungerechtigkeiten, sondern auch zum Wirtschaftswachstum, zum Zusammenhalt in der Gesellschaft, zum Weltfrieden und zu globaler Sicherheit bei (Loewe 2011: 38). Da die

¹⁰ S.n. World Bank (2017): <http://www.worldbank.org/en/search?q=poverty+old+age¤tTab=1> [07/2017].

Armutsbekämpfung als umfassendes Ziel definiert wird, ist eine besondere Hervorhebung von benachteiligten Gruppen aus Sicht von UNDP offensichtlich nicht notwendig.

Allerdings hat UNDP mit dem Human Development Report 2014 das Thema Vulnerabilität aufgegriffen und unter den verschiedensten Aspekten diskutiert. Vulnerabilität und Armut bezeichnen nach diesem Konzept zwei verschiedene Dinge. Vulnerabilität ist nicht mit Armut gleichzusetzen, sondern bezeichnet eine spezifische Gefährdungslage und somit eine potenzielle Verarmung. Gleichzeitig werden aber auch diejenigen, die in extremer Armut leben, als besonders vulnerabel angesehen. Im Bericht geht es aber in erster Linie um diejenigen Maßnahmen, die die Resilienz stärken und weniger um die Bekämpfung der Armut unter besonders benachteiligten Bevölkerungsgruppen, auch wenn dies als zusammengehöriger Prozess verstanden wird (vgl. UNDP 2014).

Neben UNDP ist die **Internationale Arbeitsorganisation (ILO)** seit gut zehn Jahren die wichtigste Kraft, die Sozialtransferprogramme auf internationaler Ebene als Mittel der Armutsbekämpfung propagiert. Hierfür soll ein *Global Social Fund* unter eigener Regie geschaffen werden, in den wohlhabendere Länder einzahlen könnten, um dadurch den Aufbau von sozialen Grundsicherungssystemen in Entwicklungsländern zu finanzieren. Ziel der ILO sei, mit Hilfe des *Global Social Fund* 100 Millionen Arme in den nächsten 10-20 Jahren durch die Bereitstellung von (i) kostenlosen Basisgesundheitsdienstleistungen und (ii) einem nicht-konditionalen Basiseinkommen aus absoluter Armut zu befreien. Um auf diese Weise alle 1,3 Milliarden absolut Arme weltweit dauerhaft zu unterstützen, würde es 2% des globalen Bruttoinlandsprodukts bedürfen (Van Ginneken 2003: 63).

Sozialtransferprogrammen wird die entscheidende Rolle in der Bekämpfung, aber auch der Verhinderung von (erneuter) Armut zugeschrieben und es werden umfangreiche positive Wirkungen bei der Bekämpfung von Hunger und Mangelernährung erwartet (vgl. ILO 2014). Auch hierbei handelt es sich selbstredend um ein Programm und somit um eine Vision und noch keine entwicklungspolitische Praxis.

Auch das Ernährungsprogramm der Vereinten Nationen (**World Food Programme, WFP**), dessen Mandat ausdrücklich die physische Bereitstellung von Nahrungsmitteln vorsieht, ist dazu übergegangen, Geldtransfers als ein Instrument der eigenen Arbeit einzuführen (vgl. Loewe 2011). So werden bereits seit einigen Jahren neben tausenden Tonnen von Nahrungsmitteln verstärkt auch Geld und Nahrungsmittelgutscheine an Bedürftige ausgegeben. „Geld und Gutscheine einzusetzen ist besonders sinnvoll, wenn Nahrungsmittel auf den Märkten vorhanden sind, die Menschen sich diese jedoch nicht leisten können – also dort, wo eher der Zugang als die Verfügbarkeit das Problem ist. Häufig ist dies vor allem in Städten der Fall“ (vgl. WFP 2017), so das WFP auf seiner deutschen Homepage. Eine Hervorhebung besonders vulnerabler Gruppen findet sich jedoch allein im „herkömmlichen“ Rahmen der Nothilfe, ist aber kein herausgehobenes Ziel des WFP.

Einen ähnlichen Ansatz favorisiert die **Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO)**. In ihrem 2015 vorgestellten Bericht zum Stand der Welt-Ernährungsunsicherheit wird die Wichtigkeit sozialer Sicherungssysteme für die Erreichung des Ziels der Beseitigung von Hunger und Armut explizit betont. Wie die FAO darlegt, trägt soziale Sicherheit direkt zur Reduzierung von Hunger, Armut und Fehlernährung dadurch bei, dass Einkommen gesichert werden und der Zugang zu Nahrung, Gesundheitsversorgung und Bildung verbessert wird. Strategien für den Umgang mit Krisen und Schocks werden durch soziale Sicherung stabilisiert, sodass Menschen in ihrer Teilnahme und ihrem wirtschaftlichen Handeln gestärkt werden (vgl. FAO 2015a).

Die FAO-Publikation „Achieving Zero Hunger – The critical role of investments in social protection and agriculture“ führt zudem im Detail aus, wie soziale Sicherungssysteme aus dem Kreislauf von Armut und Hunger herausführen können. Soziale Sicherung wird dabei als „Investition“ verstanden, nicht als Alimentierung. Hier wird auch auf die Notwendigkeit verstärkter internationaler Finanzierung sozialer Sicherung verwiesen (vgl. FAO 2015b). Im Blickfeld der FAO sind hierbei wiederum die Armen im Allgemeinen und nicht nur besonders verwundbare Gruppen, diese („more vulnerable segments of the population“) werden nur am Rande erwähnt (vgl. FAO 2015b: 16, FAO 2016).

4.3 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

Das Development Assistance Committee (DAC) der **Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (OECD) verfolgt das Ziel, die EZ der westlichen bilateralen Geber zu koordinieren und zu eruieren, zu welchen Themen und Fragestellungen gemeinsame Sichtweisen bestehen bzw. entwickelt werden können. Wenn dies der Fall ist, werden strategische Richtlinien erstellt, die ein gewisses Maß an Verbindlichkeit für die bilaterale EZ der OECD-Mitgliedsländer für sich in Anspruch nehmen.

Es wäre daher fast schon selbstverständlich, dass auch zu dem hier behandelten Thema entsprechende Richtlinien erarbeitet worden wären. Es gibt zwar Guidelines zu den Themen „Poverty reduction“ (vgl. OECD-DAC 2001), „Poverty and health“ (vgl. OECD-DAC 2003) und „Promoting pro-poor growth“ (vgl. OECD-DAC 2007), aber noch keine eindeutige Positionierung zur Frage der Erreichbarkeit extrem Armer oder vulnerabler Gruppen. In den genannten Guidelines werden zwar *Gender*-Fragen ausführlich thematisiert und auch Kinder als besondere Zielgruppe hervorgehoben, weitere vulnerable Bevölkerungsgruppen oder die Ärmsten der Armen spielen aber konzeptionell keine wesentliche Rolle.

Zu Fragen der sozialen Sicherung liegen noch keine Guidelines, seit 2009 aber umfangreiche Berichte vor, wobei „Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection“ (vgl. OECD-DAC 2009a) besonders hervorzuheben ist. In dem von Emma Cain verfassten Abschnitt „Social Protection and Vulnerability, Risk and Exclusion Across the Life-Cycle“ dieses Berichts werden wesentliche Fragen extremer Armut berührt, auch wenn sich die Autorin auf eine Betrachtung der Risiken für bestimmte Altersgruppen konzentriert. Sie streicht aber den generationenübergreifenden Aspekt von Armut heraus. Gerade dieser Aspekt sollte nach Auffassung der Autorin durch Maßnahmen der sozialen Sicherung gezielt bekämpft werden.

Somit favorisiert auch die OECD mittlerweile soziale Sicherungssysteme als Mittel der Armutsbekämpfung „and aims to contribute to better integrated policies on food and nutrition (in-)security and social protection, particularly among Development Assistance Committee (DAC) members and their partners“ (Slater et al. 2014: 1).

4.4 Das britische Department for International Development (DFID)

Seit vielen Jahren setzt sich DFID nachdrücklich für den Aufbau von Sozialtransfersystemen ein. Bis 2005, als Barrientos und Smith ihr Strategiepapier „Social transfers and chronic poverty“ vorgelegt hatten, existierten allerdings nur vier britische Projekte in diesem Bereich:

In Bangladesch, Malawi und Sambia unterstützte DFID den Aufbau von Sozialhilfeprogrammen und in Äthiopien versuchte man, ein Arbeitsbeschaffungsprogramm mit einem Geldtransferprogramm zu kombinieren (vgl. Barrientos / Niño-Zarazúa 2011).

Bis 2009 wurden die Aktivitäten in diesem Sektor deutlich ausgeweitet und DFID ist seither in zehn Partnerländern im Bereich der Bekämpfung extremer Armut durch soziale Sicherungssysteme aktiv (vgl. Davies 2009). Das aktuelle Engagement in diesem Bereich lässt sich allerdings nicht auf Grundlage der in das Netz gestellten Unterlagen ermitteln.

Auch in der umfassenden Studie „DFID Cash Transfers Evidence Paper“ (vgl. DFID 2011), die die positiven Effekte im Bereich der Armutsbekämpfung herausstellt und eine Verstärkung des internationalen Engagements in diesem Bereich fordert, wird wenig über das eigene Engagement ausgesagt. Auch wird nicht darauf eingegangen, wer genau die Empfängergruppen der Unterstützung sind.

In den Jahren 2000 bis 2011 wurde von DFID das Chronic Poverty Research Centre (CPRC), eine internationale Partnerschaft von Universitäten, Forschungsinstituten und NRO finanziert und damit beauftragt, die Ursachen chronischer Armut zu erforschen und Empfehlungen zur Armutsbekämpfung zu erarbeiten.¹¹ Damit gehört DFID nicht nur zu den stärksten Verfechtern des Einsatzes von sozialen Sicherungssystemen zur Armutsbekämpfung, sondern auch der Berücksichtigung extremer Armer überhaupt. Dennoch lässt sich das tatsächliche Engagement von DFID aus den öffentlich zugänglichen Quellen nicht ermitteln.

4.5 Weitere bilaterale Geber

Da die Weltbank traditionellerweise zahlreiche Publikationen herausgibt, sind auf ihrer Webseite auch die höchsten Trefferquoten bei der Eingabe der entsprechenden Suchworte zu den hier behandelten Zielgruppen zu erwarten. Bei allen anderen Gebern sieht dies jedoch ganz anders aus und außer dem *Gender*-Thema hat bislang ganz offensichtlich noch keine Sensibilisierung für vulnerable Gruppen generell stattgefunden. Interessanterweise spielen auch Kinder außerhalb des Bildungsbereichs als besondere Gruppe überhaupt keine Rolle.

Im Bereich der öffentlich zugänglichen konzeptionellen Literatur vieler weiterer Geber sind praktisch keinerlei Hinweise auf vulnerable Gruppen zu finden und es erscheint symptomatisch zu sein, dass das Thema bei allen Organisationen keine große Rolle zu spielen scheint. Auf keiner der besuchten Webseiten der amerikanischen, schwedischen, norwegischen und schweizerischen EZ (USAID, SIDA, NORAD, SDC/SECO) gibt es Links, die den Suchenden direkt zu den Themenfeldern Bekämpfung der extremen Armut und vulnerable Gruppen, aber auch Kinder und Jugendliche oder alte Menschen führen. Dies deutet daraufhin, dass die Diskussion zur besseren Erreichbarkeit extrem Armer und besonders vulnerabler Gruppen hier gerade erst begonnen hat.

¹¹ Aufgegangen im Chronic Poverty Advisory Network (CPAN), das auch vom deutschen BMZ mitfinanziert wird.

5. Internationale Nichtregierungsorganisationen (I-NRO)

Anders sieht es im Hinblick auf Hinweise zu vulnerablen Gruppen bei internationalen Nichtregierungsorganisationen aus, besonders bei denjenigen, die sehr zielgruppennah arbeiten. Auf ihren Webseiten werden besonders häufig auch die neueren Ansätze zur Bekämpfung extremer Armut diskutiert.

Gerade im I-NRO-Bereich wird zur Zeit der sogenannte Graduierungs-Ansatz (*Graduation approach* oder *Graduation model*) propagiert, der eine besondere Variante der sozialen Sicherungssysteme darstellt, die speziell entwickelt wurde, um die Ärmsten der Armen zu erreichen. Auch der UN-Flüchtlingskommissar (UNHCR) macht sich für diesen Ansatz stark (vgl. UNHCR 2017). Graduation im Sinne der NRO BRAC (s.u.) wurde allerdings im Rahmen einer Konferenz des Chronic Poverty Network in Zusammenarbeit mit der ADB im April 2016 in Manila zum Themenkomplex *Pro poorest growth* zumindest teilweise sehr kritisch bewertet, da viele Menschen trotz massiver Unterstützung und nachgewiesener (allerdings geringfügiger) Einkommenssteigerung nicht nachhaltig aus extremer Armut herauskommen.

Im Sektor der Sozialen Sicherungssysteme und des Graduierungsansatzes wären u.a. Innovations for Poverty Action (IPA)¹², Consultative Group to Assist the Poor (CGAP)¹³, Trickle Up¹⁴ und vor allem Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC)¹⁵ zu erwähnen als weltweit besonders wichtige Akteure.

Eine Reihe weiterer I-NRO, die sich explizit mit vulnerablen Gruppen beschäftigen, könnten angeführt werden. Alle berufen sich aber auf die von den genannten Organisationen vorgelegten Studien bzw. deren Vorgehensweisen. Es muss jedoch darauf verwiesen werden, dass die Erfolgsmeldungen auch dieser NRO oder I-NRO für ihre Finanzierung zwar wesentlicher Legitimierungsbestandteil sind, nicht aber durch unabhängige Untersuchungen hinreichend belegt werden können. Auch kürzlich vorgestellte Evaluationen der Wirkungen des BRAC-Ansatzes fanden bezüglich der festgestellten Wirkungen nicht uneingeschränkte Zustimmung.¹⁶ Die Diskussion um das Für und Wider des Einsatzes sozialer Sicherungssysteme zur Bekämpfung extremer Armut wird somit weitergehen müssen.

¹² IPA. Innovations for Poverty Action (2016): The Ultra Poor Graduation Model. Influencing global debates. <http://www.poverty-action.org/impact/ultra-poor-graduation-model> [07/2017].

¹³ Samson, Michael (2014): How the Graduation Approach Fits Into Social Protection Programs. <http://www.cgap.org/blog/how-graduation-approach-fits-social-protection-programs> [07/2017].

¹⁴ Trickle Up (2017): About Us. New York. <http://trickleup.org/about/> [07/2017].

¹⁵ BRAC (2017): Ultra-Poor Programme. Dhaka. <http://www.brac.net/tup> [07/2017].

¹⁶ Vgl. u.a. Stephen Kidd (2013), der auf die geringen Zusatzerträge von gerade einmal 26 US-Dollar pro Jahr (p.a.) im Rahmen des evaluierten Graduation-Programms in Bangladesh und die dafür sehr erhebliche zusätzlich geleistete Arbeitszeit hinweist: „This increase in income comes at a high cost to families.“ Positiver die Zusammenfassung der Studie von IPA (2010-2013) „Graduating the Ultra Poor in Ethiopia“.

Literatur

- Ananth, Bindu / Chen, Gregory / Rasmussen, Stephen (2012): The Pursuit of Complete Financial Inclusion. The KGFS Model in India. Access to Finance Forum. Reports by CGAP and Its Partners No. 4, Washington.
- Apel, Holger / Geißelmann, Jörn / Rötzer, Franziska (2016): Ending Poverty – Ansätze zur Überwindung von Ultra- Armut. Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Apel, Holger / Povel, Felix (2015): „Getting to Zero“ – Kann die Welt extreme Armut bis 2030 beseitigen? Entwicklungspolitik Kompakt Nr. 25, 8. Juli 2015.
- Barrientos, Armando / Niño-Zarazúa, Miguel (2011): Social Transfers and Chronic Poverty. Objectives, Design, Reach and Impact. Manchester. (The Chronic Poverty Research Centre).
- BfdW. Brot für die Welt (2007): Genderstrategie-Papier. „Wir schließen die Lücke zwischen Theorie und Praxis“ – eine Handlungsstrategie zur Förderung gleicher Lebenschancen für Frauen und Männer mit den Programmen von EED und „Brot für die Welt“ (2006 – 2010). Berlin.
- BfdW. Brot für die Welt (2013): Jahresbericht. Berlin.
- BfdW. Brot für die Welt (2014): Herausforderung Klimawandel. Eine Strategie für ökologische Landwirtschaft und Klimaresilienz. Analyse 42. Berlin.
- BfdW. Brot für die Welt / EED. Evangelischer Entwicklungsdienst (2017): Wie wir arbeiten. <http://www.brot-fuer-die-welt.de/projekte/unsere-arbeit/arbeitsweise.html> [07/2017].
- Bliss, Frank / Heinz, Marco (Hg.) (2010): Benachteiligte soziokulturelle Gruppen und Indigene in der Entwicklungszusammenarbeit. Entwicklungsethnologie 17. Jg. 2009, Heft 1+2.
- BMZ. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2006): Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern in Lateinamerika und der Karibik. BMZ Konzepte 139. Bonn.
- BMZ. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2009): Sektorkonzept Soziale Sicherung. BMZ Konzepte 180. Bonn.
- BMZ. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2011): Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. BMZ-Strategiepapier 4/2011. Bonn.
- BMZ. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2012): Armut wirksamer bekämpfen – weltweit! Übersektorales Konzept zur Armutsreduzierung. BMZ-Strategiepapier 6/2012. Bonn.
- BMZ. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2013a): Strategie der entwicklungsfördernden und Strukturbildenden Übergangshilfe (ESÜH). Resilienz stärken – Übergänge schaffen. BMZ-Strategiepapier 6/2013. Bonn.
- BMZ. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2013b): Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen. BMZ-Strategiepapier 1/2013. Bonn.

- BMZ. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2013c): BMZ Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschl. Gender, bei der Erstellung von Programmanschlägen der deutschen staatlichen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit. Bonn.
- BMZ. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2014): Kinder- und Jugendrechte konkret. Informationen zu den Rechten junger Menschen in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. BMZ-Informationsbroschüre 4/2014. Bonn.
- BMZ. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2016): Entwicklungspolitischer Aktionsplan zur Gleichberechtigung der Geschlechter 2016 – 2020. BMZ-Papier 03/2016. Bonn.
- BMZ. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2017): Übergangshilfe (ÜH) Resilienz stärken – Übergänge schaffen. <http://www.bmz.de/de/themen/uebergangshilfe/> [07/2017].
- Bohle, Hans-Georg (2007): Geographien von Verwundbarkeit. In: Geographische Rundschau. 59, Nr. 10, 20–25.
- BRAC. Bangladesh Rural Advancement Committee (2016): Ultra-Poor Programme. Dhaka. <http://www.brac.net/tup> [07/2017].
- Braithwaite, Jeanine / Mont, Daniel (2008): Disability and Poverty: A Survey of World Bank Poverty Assessments and Implications. Washington, World Bank.
- Bundesumweltamt (2015): Risiken und Verwundbarkeit. <http://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgen-anpassung/folgen-des-klimawandels/risiken-verwundbarkeit> [07/2017].
- Cagatay, Nilüfer (1998): Gender and Poverty. New York (UNDP).
- Chambers, Robert (1989): Editorial Introduction: Vulnerability, Coping and Policy. In: IDS Bulletin Vol. 20, No. 2: 1–7.
- Chen, Greg / Rutherford, Stuart (2013): A Microcredit Crisis Averted: The Case of Bangladesh. Focus Note 87. Washington (CGAP).
- Chronik Poverty Advisory Network (2017): Homepage. <http://www.chronicpovertynetwork.org/> [07/2017].
- Council of the European Union (2010): Council Conclusions on an EU Policy Framework to Assist Developing Countries in Addressing Food Security Challenges. Council of the European Union, 3011th Foreign Affairs Council meeting, Brussels.
- Cruz, Marcio / Foster, James / Quillin, Bryce / Schellekens, Philip (2015): Ending Extreme Poverty and Sharing Prosperity: Progress and Policies. Policy Research Note 101740. Washington (World Bank).
- Davies, Mark (2009): DFID Social Transfers Evaluation Summary Report. Department for International Development Working Paper 31. London (DFID).
- De Martinez et al. (2016): Food Security in Sub-Saharan Africa: A Fresh Look on Agricultural Mechanisation. Studies 91. Bonn.
- Deutscher Bundestag (2016) Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. 18. Wahlperiode, Drucksache 18/8862. Berlin.

- Devereux, Stephen / Sabates-Wheeler, Rachel (Hg.) (2004): Transformative Social Protection. IDS Working Paper 232. Brighton, Institute of Development Studies.
- Devereux, Stephen / Sabates-Wheeler, Rachel (Hg.) (2007): Debating Social Protection. IDS Bulletin 38.3. Brighton, Institute of Development Studies.
- DFID. Department for International Development (2011): DFID Cash Transfers Evidence Paper. London.
- DFID. Department for International Development (2015): DFID Policy Paper: 2010 to 2015 Government Policy: Women and Girls in Developing Countries. London.
- Dudzic, Pamela / McLeod, Dinah (2000): Including the Most Vulnerable: Social Funds and People with Disabilities. Social Protection Discussion Paper Series No. 23. Washington (World Bank).
- El-Zoghbi, Mayada / Montesquiou, Aude de / Hashemi, Syed (2009): Creating Pathways for the Poorest: Early Lessons on Implementing the Graduation Model. CGAP Brief: Washington.
- FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations (2016): Strengthening coherence between agriculture and social protection to combat poverty and hunger in Africa. www.fao.org/3/a-i5386e.pdf [07/2017].
- FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations (2015a): The State of Food Insecurity in the World 2015. Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress. Rome.
- FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations (2015b): Achieving Zero Hunger: The Critical Role of Investments in Social Protection and Agriculture. Rome.
- Gibbons, Catherine A. / Somma, Abigail / Warren, David (2004): Addressing the Needs of Highly Vulnerable Groups through Demand-Driven Projects: A review of a Sample of World Bank Projects Serving Excluded Ethnic Groups, Disabled People, and War-affected Groups. Washington (World Bank).
- Hashemi, Syed M. / Montesquiou, Aude de (2011): Reaching the Poorest: Lessons from the Graduation Model. Focus Note 69. Washington (CGAP).
- Holzmann, Robert / Jørgensen, Steen (2000): Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond. Social Protection Discussion Paper Series No. 0006. Washington (World Bank).
- Hoogeveen, Johannes et al. (o.J.): A Guide to the Analysis of Risk, Vulnerability and Vulnerable Groups. Washington (World Bank).
- ILO. International Labour Office (2014): World Social Protection Report 2014: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social justice. (jährlich erscheinender Report). Geneva (ILO).
- IPA. Innovations for Poverty Action (2010-2013): Graduating the Ultra Poor in Ethiopia. <http://www.poverty-action.org/study/graduating-ultra-poor-ethiopia> [07/2017].
- IPA. Innovations for Poverty Action (2016): The Ultra Poor Graduation Model. Influencing global debates. New Haven. <http://www.poverty-action.org/impact/ultra-poor-graduation-model> [07/2017].

- IPCC. Intergovernmental Panel on Climate Change (2015): Climate Change 2014 – Impacts, Adaptation and Vulnerability: Part A: Global and Sectoral Aspects. Working Group II Contribution to the IPCC Fifth Assessment Report. Volume 1. Global and Sectoral Aspects. Cambridge.
- KfW. Kreditanstalt für Wiederaufbau (2017a): Anpassung an den Klimawandel. Frankfurt am Main. <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/ipfz/Projekt Datenbank/Anpassung-an-den-Klimawandel-28678> [07/2017].
- KfW. Kreditanstalt für Wiederaufbau (2017b): Soziale Sicherung. Frankfurt am Main <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Internationale-Finanzierung/KfW-Entwicklungsbank/Themen/Soziale-Sicherung/index.html> [07/2017].
- Kidd, Stephen (2013): What is the Evidence on “Graduation” Programmes? In Development Pathways. <http://www.developmentpathways.co.uk/resources/evidence-graduation-programmes/> [07/2017].
- Kilara, Tanaya / Rhyne, Elisabeth (2014): Customer-Centricity for Financial Inclusion. CGAP Brief, Washington.
- Künnemann, Rolf / Leonhard, Ralf (2008): Sozialgeldtransfers und Millenniumsentwicklungsziele – eine menschenrechtliche Betrachtung. Arbeitskreis „Sozialgeldtransfers“. Bonn / Stuttgart.
- Ligon, Ethan / Schechter, Laura (2004): Evaluating Different Approaches to Estimating Vulnerability. Social Protection Discussion Paper Series No. 0410. Washington (World Bank).
- Loewe, Markus (2011): Soziale Grundsicherung. Positionen wichtiger entwicklungspolitischer Akteure. Stuttgart (Brot für die Welt).
- Mas, Ignacio (2015): Money Resolutions, a Sketchbook. GCAP, Washington.
- Metz, Manfred et al. (2012): Effectiveness and Impact of Food and Cash for Work Interventions Lessons Learned from South Sudan. Berlin (GIZ).
- Milazzo, Annamaria / Grosh Margaret (2008): Social Safety Nets in World Bank Lending and Analytical Work: FY2002 – 2007. SP Discussion Paper NO. 0810. Washington (World Bank).
- Misereor (2013): Die Verbindung von Entwicklungsarbeit mit Nothilfe und Wiederaufbau. Aachen.
- Montesquiou, Aude de / Sheldon, Tony / DeGiovanni, Frank F. / Hashemi, Syed M. (2014): From Extreme Poverty to Sustainable Livelihoods. A Technical Guide to the Graduation Approach. Washington (CGAP / Ford Foundation).
- OECD-DAC. Organisation for Economic Co-operation and Development - Development Assistance Committee (1999): DAC Guidelines for Gender Equality and Women’s Empowerment in Development Cooperation. Paris.
- OECD-DAC. Organisation for Economic Co-operation and Development - Development Assistance Committee (2001): The DAC Guidelines Poverty Reduction. Paris.
- OECD-DAC. Organisation for Economic Co-operation and Development - Development Assistance Committee (2003): DAC Guidelines on Poverty and Health. Paris.

- OECD-DAC. Organisation for Economic Co-operation and Development - Development Assistance Committee (2007): Promoting Pro-Poor Growth: Policy Guidance for Donors OECD-DAC. Paris.
- OECD-DAC. Organisation for Economic Co-operation and Development - Development Assistance Committee (2009a): Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection. Paris.
- OECD-DAC. Organisation for Economic Co-operation and Development - Development Assistance Committee (2009b): Doing Better for Children. Paris.
- Parry, Martin et al. (2007): Climate Change 2007 – Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the IPCC. Cambridge.
- Rutherford, Stuart / Sinha, S. K. (2013): Household Interviews in Bangladesh, 2013. Washington (CGAP).
- Samson, Michael (2014): How the Graduation Approach Fits Into Social Protection Programs. In Consultative Group to Assist the Poor (CGAP).
<http://www.cgap.org/blog/how-graduation-approach-fits-social-protection-programs> [07/2017].
- Shepherd, Andrew et al. (2011): Tackling Chronic Poverty: The Policy Implications of Research on Chronic Poverty and Poverty Dynamics. Chronic Poverty Reports, Manchester.
- Slater, Rachel et al. (2014): Food and Nutrition (in-)Security and Social Protection. OECD Development Co-operation Working Papers, No. 15. Paris.
- Steinwachs, Luise (2015): Soziale Sicherheit und Ernährungssicherung. Blog von Brot für die Welt. <http://info.brot-fuer-die-welt.de/blog/soziale-sicherheit-ernaehrungssicherung> [06/2017].
- Trickle Up (2017): Homepage. New York. <http://trickleup.org/about/> [07/2017].
- UNDP. United Nations Development Programme (2014): Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience. New York.
- UNHCR. United Nations High Commissioner for Refugees (2017): The Graduation Approach. <http://www.unhcr.org/protection/basic/55005bc39/graduation-approach.html?%20query=graduation%20approach> [07/2017].
- USAID. United States Agency for International Development (2012a): USAID Policy on Gender Equality and Female Empowerment. Washington.
- USAID. United States Agency for International Development (2012b): USAID Policy Framework 2011-2015. Washington.
- Van Domelen, Julie (2007): Reaching the Poor and Vulnerable: Targeting Strategies for Social Funds and other Community-Driven Programs. SP Discussion Paper No 0711. Washington (World Bank).
- Van Ginneken, Wouter (2003): Extending Social Security: Policies for Developing Countries. Extension of Social Security Paper No. 13. Geneva (ILO).
- Von Braun, Joachim (2010): Extreme Armut – eine Investitionschance. KfW-Development Research – Meinungsforum Entwicklungspolitik. Frankfurt (KfW).

- Welthungerhilfe (2009): Orientierungsrahmen Nothilfe. Überlebenshilfe für Opfer von Naturkatastrophen und gewaltsamen Konflikten. Bonn.
- WFP. World Food Programme (2017): Was wir tun. <http://de.wfp.org/innovationen> [07/2017].
- WHO. World Health Organisation / World Bank (2011): World Report on Disability 2011. Washington.
- World Bank (2002): Integrating Gender into the World Bank's Work: A Strategy for Action. Washington.
- World Bank (2006): Report of the Online Forum on Disabled and other Vulnerable People in Natural Disasters. Washington.
- World Bank (2012): World Development Report 2012: Gender Equality and Development. Washington.
- World Bank (2016): Gender Equality, Poverty Reduction, and Inclusive Growth. World Bank Group Gender Strategy (FY16-23). Washington.
- World Bank (2016a): Vulnerable Groups. Washington.
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTSF/0,,contentMDK:20663797~menuPK:6344572~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:396378,00.html> [07/2017].
- World Bank (2016b): Poverty and Disability. Washington.
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTDISABILITY/0,,contentMDK:20193783~menuPK:419389~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282699,00.html#Pub> [07/2017].
- World Bank (2017): <http://www.worldbank.org/en/search?q=poverty+old+age¤tTab=1> [07/2017].
- Yoshida, Nobuo / Uematsu, Hiroki / Sobrado, Carlos E. (2014): Is Extreme Poverty Going to End? An Analytical Framework to Evaluate Progress in Ending Extreme Poverty. Policy Research Working Paper No. 6740. Washington (World Bank).

Bislang in der Reihe erschienen:

AVE-Studie 1/2017	Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit. Begriffe, Dimensionen, Verbreitung und Zusammenhänge
AVE-Studie 2/2017	Die Verstetigung von Armut in Entwicklungsländern. Ursachenanalyse und Gegenstrategien
AVE-Studie 3/2017	Landsicherheit zur Überlebenssicherung. Eine Studie zum Kommunalen Landtitelprogramm für indigene Bevölkerungsgruppen in Kambodscha
AVE-Studie 4/2017	Home-grown School Feeding as a "Good Practice" for Poverty Alleviation and Nutrition Security

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), das im Jahr 1990 gegründet wurde, ist eine Forschungseinrichtung der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen am Campus Duisburg. Es kooperiert eng mit der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn, die 1986 auf Initiative des früheren Bundeskanzlers und Friedensnobelpreisträgers Willy Brandt gegründet wurde.

Das INEF verbindet wissenschaftliche Grundlagenforschung mit anwendungsorientierter Forschung und Politikberatung in folgenden Bereichen: Global Governance und menschliche Sicherheit, fragile Staaten, Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung sowie Entwicklung, Menschenrechte und Unternehmensverantwortung.

Der spezifische Ansatz des INEF, das als einziges Forschungsinstitut in Deutschland Fragen an der Schnittstelle von Entwicklung und Frieden bearbeitet, spiegelt sich auch im breiten Spektrum der Drittmittelgeber wider. Das INEF führt, oft in Kooperation mit nationalen sowie internationalen Partnern, eigene Forschungsprogramme durch und erschließt systematisch internationale Expertise und Weltberichte. Projekte führt das INEF auch für nicht-staatliche Organisationen (NGOs) und NGO-Netzwerke durch. Das Institut ist in ein internationales Forschungsnetzwerk eingebettet.

Leitung und Vorstand

Direktor: Prof. Dr. Tobias Debiel

Wissenschaftliche Geschäftsführerin: Dr. Cornelia Ulbert

Vorstand: Prof. Dr. Tobias Debiel (Sprecher); Prof. Dr. Christof Hartmann (stellv. Sprecher); Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte (Dekan der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften); Prof. Dr. Dr. Nele Noessel; Christian Scheper; Lieselotte Heinz; Ursula Schürmann.

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken

FAKULTÄT FÜR
GESELLSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

AVE-Studie 5/2017

Institut für
Entwicklung
und Frieden



Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Lotharstr. 53 D - 47057 Duisburg
Telefon +49 (203) 379 4420
Fax +49 (203) 379 4425
E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de
Homepage: <http://inef.uni-due.de>

ISSN 2511-5111