

11 Herausforderungen

Die fünf untersuchten *Poverty Reduction Strategy Papers* stellen eine Fortentwicklung bestehender Initiativen und Strategien zur Armutsbekämpfung dar, besonders dort, wo in den Prozessen ein deutlicher staatlicher Wille zur Armutsbekämpfung gegeben ist wie in Uganda. So ist durchaus zu erwarten, dass in Tansania, Burkina Faso, Mauretanien, Uganda und Bolivien die klassischen Sozalsektoren, zum Teil ergänzt um Straßenbau und Wasserversorgung, aus den PRSP-Prozessen stärker öffentlich finanziert werden. Positiv ist auch, dass alle PRSPs auf die Notwendigkeit der Stärkung der Produktivkraft der armen Bevölkerung hinweisen. Allerdings bestehen hier, anders als bei der Sozialförderung, deutlich größere Unklarheiten, wie diese Zielsetzung operationalisiert werden kann und soll.

Ein Durchbruch oder gar ein Neuanfang für die Konzipierung armutsorientierter Entwicklung sind die PRSPs nicht. Die untersuchten PRSPs verfehlen den Anspruch, makroökonomische Stabilisierungs- und Strukturreformen und Maßnahmen der Armutsbekämpfung zu integrieren. Diese Integration gelingt nicht, stattdessen bleibt es bei der Dualität von "harter" Wirtschaftspolitik auf der einen Seite und "weichen" Armutsbekämpfungsmaßnahmen als "add-on" auf der anderen Seite. Eine ausführliche Analyse der verfehlten wirtschaftspolitischen und Armutsstrategien vergangener Jahre fehlt komplett, obwohl sie einer ganzheitlich konzipierten Strategie hätte vorausgehen müssen. Die PRSPs lassen nicht erkennen, dass alternative Vorgehensweisen diskutiert worden sind. Gegenüber den allgemeinen Lobeshymnen auf die gelungene Einbeziehung der Zivilgesellschaft sind erhebliche Zweifel angebracht. Die Meinungen von Armen und Experten seien nur sehr oberflächlich und sehr selektiv eingeholt worden, konstatiert die britische NGO *Christian Aid*.⁶⁹ Die Inhalte der fertig gestellten PRSPs seien nur marginal durch partizipative Prozesse beeinflusst worden. Produktive Auseinandersetzungen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen um die Entwicklungsrichtung ihrer Länder sind gar nicht oder allenfalls (wie in Bolivien) in Ansätzen geführt worden, sie spiegeln sich aber so gut wie gar nicht in den PRSPs wider.

Es ist zu befürchten, dass dies keine Anfangsschwächen, sondern Defizite sind, die darauf zurückzuführen sind, dass die Grundelemente der herkömmlichen Struktur- und Sektoranpassungsprogramme weder von den Bretton-Woods-Organisationen noch von den Regierungen der jeweiligen Schuldnerländer grundsätzlich in Frage gestellt werden. Das lässt die Kontinuität zu den vorgeschlagenen wirtschaftspolitischen Strategien bisheriger SAPs deutlich erkennen. Ob Wirtschaftswachstum durch den Ausbau der Exportorientierung der Länder propagiert wird oder der weiteren Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen (Gesundheit, Bildung, Wasser) das Wort geredet wird, auffällig ist in allen untersuchten PRSP, dass die Erfahrungen mit dieser Politik weder aufgearbeitet werden noch schlüssig dargestellt wird, welchen positiven Beitrag die weiteren Privatisierungs- und Liberalisierungsschritte für die Armutsbekämpfung leisten werden.

Während die PRSP detailliert die geplanten Schritte im Sozalsektor beschreiben, bleiben sie erheblich vager, wenn es um das Ziel geht, die Einkommenssituation der armen Bevölkerung zu fördern und deren Anteil am Gesamtwachstum auszubauen. Hinzu kommt, dass die vielschichtigen gesellschaftspolitischen Ursachen von Armut in den genannten strategischen Maßnahmen weitgehend außer Acht gelassen werden. Armut wird überwiegend über das (monetäre) Einkommen definiert. Andere zentrale Dimensionen wie sozio-ökonomische und rechtliche Verletzlichkeit ("*vulnerability*" und "*security*"), wie Geschlechterverhältnisse und innerfamiliäre Verteilungsfragen sowie ökologische Nachhaltigkeit werden zwar zum Teil in den Kapiteln der Armutsanalyse benannt, spielen aber in den formulierten Strategien zur Überwindung der Armut kaum eine Rolle. Entsprechende Schritte wie bspw. umverteilende Land- oder Steuersystemreformen fehlen denn auch in allen fünf Strategiepapieren.

Über all dem steht die Gefahr, dass nicht genügend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen werden. Die frei werdenden Mittel aus der HIPC-Initiative machen nur einen Bruchteil dessen aus, was für die Umsetzung der Maßnahmen gebraucht wird. Der Rest soll über neue Entwicklungshilfekre-

⁶⁹ Christian Aid, 2001: Ignoring the Experts: Poor People's Exclusion from Poverty Reduction strategies; Christian Aid Policy Briefing, London.

dite oder neue einheimische Einnahmen aufgebracht werden. Zu letzterem bieten die PRSPs aber jedoch kaum klare Initiativen an. Die PRSPs sind sehr einseitig auf die Ausgabenseite fixiert und wenig auf die Umverteilungs- und Armutseffekte der Einnahmeseite der nationalen Budgets konzentriert. Diese Auslassung ist um so gravierender als heute schon klar ist, dass sich die hoch angesetzten Exporterlöse angesichts der weltwirtschaftlichen Entwicklungen und nur zögerlich fortschreitender interner Reformen nicht werden realisieren lassen. Der IWF hat seinerseits klar signalisiert, dass er zu Kompromissen bei den öffentlichen Defiziten nicht bereit ist. Hier schließt sich der Kreis. Die Grundprinzipien makroökonomischer Stabilisierung werden immer noch in Washington definiert. Wenn diese in Gefahr sind, stößt die vielzitierte *Ownership* an ihre Grenzen.

Die Diskussion um *pro-poor growth* bleibt weitgehend auf akademische Zirkel beschränkt. Eingang in die praktische Entwicklungspolitik vor Ort hat sie bislang auch über die PRSPs nicht gefunden. Solange Armutsbekämpfung von Regierungen und multilateralen Finanzorganisationen mehrheitlich als rein technisches Problem verstanden wird und Analyseketegorien wie Verteilung, Gleichheit und Gerechtigkeit in der Diskussion vernachlässigt werden, wird hier kein Wandel zu verzeichnen sein. Ohne eine Auseinandersetzung um politische Interessen und Machtstrukturen wird dies nicht gehen. Die Partizipation zivilgesellschaftlicher Gruppen ist hierfür eine zentrale Voraussetzung. Die Erfahrungen damit sind erst einmal ernüchternd. In Ländern wie Bolivien, Uganda und Tansania sind über den PRSP-Prozess immerhin Grundlagen gelegt, die auf eine Fortsetzung des Dialogs und der Auseinandersetzungen zwischen Regierungen und Zivilgesellschaft um die zukünftigen Entwicklungsstrategien hoffen lassen.

Dafür dringend erforderlich sind:

- Eine offene Auseinandersetzung mit den Armutswirkungen der bisherigen Wachstumsstrategien und den Anpassungsprogrammen von Weltbank und IWF sowie einer Klärung der Gründe für Misserfolge in der Armutsreduzierung. Dabei kann methodisch auf die Erfahrungen existierender Untersuchungen wie bspw. den Analysen der *Participatory Structural Adjustment Initiative* - (SAPRI) aufgebaut werden.⁷⁰
- Eine Analyse der institutionellen und interessenpolitischen Gründe, die einer Integration von makroökonomischer Wirtschaftspolitik und Armutsbekämpfung bisher entgegenstanden und die verhinderten, dass seit langem bekannte Anforderungen an eine armutsreduzierende Politik nicht umgesetzt wurden.
- Die **Integration aller Wirtschaftspolitiken** vor dem Ziel der Armutsbekämpfung und der ökologischen Nachhaltigkeit. Dafür ist eine umfassende **Überprüfung der sozialen sowie ökologischen Wirkungen** aller wirtschaftspolitischen Entscheidungen im Vorfeld notwendig, ergänzt durch eine effektive Wirkungsevaluierung während der Umsetzung der Maßnahmen. Weltbank und IWF sollten bald ihrem Versprechen nachkommen, entsprechende Mechanismen des *impact assessment* zu entwickeln.
- Eventuelle **Zielkonflikte**, beispielsweise zwischen Stabilisierungszielen auf der einen und Wachstums- und Armutsbekämpfungszielen auf der anderen Seite, müssen klar benannt und verhandelt werden. Dafür ist es unverzichtbar, die Maßnahmen in unterschiedlichen Politikfeldern auch wirklich gleichrangig zu behandeln. Das heißt, dass nicht wie bisher üblich, die Stabilisierungs- und Strukturreformen im Sinne "alter Strukturanpassungspolitik" als der übergeordnete Rahmen gelten dürfen, der nicht zur Diskussion steht.
- Es bedarf einer weiteren **Klärung des Konzepts *pro-poor-growth***, also eine Diskussion der Frage, wie eine armutsreduzierende Fiskal-, Währungs-, Finanz-, Handels-, Privatsektor-, Investitionspolitik usw. aussieht und wie die Zielkonflikte zwischen niedriger Inflationspolitik und Wachstum und Armutsbekämpfung zu bewerten und aufzulösen sind. Gesellschaftspolitische Dimensionen von Armut und Armutsreduzierung dürfen dabei nicht ausgeklammert und Debatten nicht auf technische Machbarkeitsfragen reduzieren werden, sondern sind im konkreten

⁷⁰ SAPRI (Structural Adjustment Participatory Review Initiative), gemeinsame Analyse von sozialen, ökonomischen und ökologischen Folgen von Strukturanpassungsprogrammen durch NGOs, Weltbank und Regierungen (s. Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, Sonderdienst 1-2/Januar 2002, www.sapri.org).

politischen Kontext zu verorten.

- Die großen Übereinstimmungen im Ansatz und den Inhalten der fünf untersuchten PRSPs lassen Zweifel am Funktionieren des **Ownership-Konzepts** entstehen. Aus Sicht der Autorin ist es an der Zeit, die Dominanz der Internationalen Finanzinstitutionen im Erstellungsprozess, besonders aber in der Bewertung der fertigen Papiere aufzubrechen. Es ist notwendig, den Entschuldungsprozess und die Anfertigung nationaler Strategiepapiere zu entkoppeln. Der enorme Zeitdruck unter dem die PRSPs erarbeitet wurden, hat mit Sicherheit auch deren Qualität beeinträchtigt. Verteilungskonflikte (z.B. Landfragen)) lassen sich nicht in einem PRSP, das in wenigen Monaten erstellt wurde, in angemessener Form strategisch adressieren. Die Diskussionen und Entscheidungen über die Zielrichtung von PRSPs müssen geöffnet werden und stärker UN-Organisationen, bilaterale Geber und zivilgesellschaftliche Vertreter einbeziehen. Es muss dabei auch darum gehen, größere Flexibilität bei der Akzeptanz nationaler Strategien zu zeigen.
- Die Rollen und Verantwortlichkeiten von **IWF und Weltbank** führen zu Widersprüchen **im PRSP-Prozess**. Die momentane Arbeitsteilung zwischen den beiden Finanzinstitutionen, bei der der IWF für Geldpolitik und finanzmarkt-, fiskal- und steuerpolitische Entscheidungen verantwortlich ist und die Weltbank für Strukturreformen und "Armutsbekämpfung", ist der Integration von Armutsbekämpfungsmaßnahmen und makroökonomischer Wirtschaftspolitik nicht förderlich. Hier gilt es, Maßnahmen und Politik stärker aufeinander abzustimmen.
- Überprüfung des Indikators von "Schuldentragfähigkeit". Die Analyse der fünf PRSP hat die wesentliche Schwäche der **Entschuldungsinitiative HIPC II** deutlich gemacht: Die Entwicklung der Weltmarktpreise für Rohstoffe ist von den HIPC-Ländern nicht beeinflussbar. Und die "Tragfähigkeit" der Schuldenbelastung in den HIPC-Ländern wird wohl schon bald wieder überschritten sein. Es sollte nicht erst abgewartet werden, bis die erneute Überschuldung nicht mehr ignoriert werden kann. Stattdessen sollte gleich über weitergehende Erlasse verhandelt werden. Dabei sollten nicht länger nur ökonomische Indikatoren, wie Exporte und BIP-Entwicklung zur Grundlage genommen werden, sondern auch die Finanzierungsnotwendigkeiten, die sich aus den Zielen der Armutsbekämpfung ergeben. Eine Neudiskussion des Begriffs "Schuldentragfähigkeit" ist notwendig.

12 Literatur

- Adam, C. S./ Bevan, D. L.: PRGF Stocktaking Exercise on behalf of DFID. Oxford University 2001.
- Ames, B/ Brown, W.: Comments on the draft of April 20, 2000. DFID 2000.
- Andrea Cornia, Giovanni: An Economic Policy for Growth and Social Progress. In: UNRISD News No. 24, Spring/Summer 2001.
- Baker, Dean/ Walentin, Karl: Money for Nothing: The Increasing Cost of Foreign Reserve Holdings to Developing Nations. CEPR. Washington, DC 2001.
- Bretton Woods Project/ Oxfam: Go with the flows? Capital account liberalisation and poverty. London, 2001.
- Cheru, Fantu: The Highly Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative: a human rights assessment of the Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP). UNHCHR 2001.
- Collier, Paul /Gunning, Jan Willem: The IMF's role in structural adjustment. World Bank/Centre for the Study of African Economics, 1999.
- Easterly, William: The effect of IMF and World Bank programs on poverty. World Bank. Washington DC 2000.
- Eberlei, Walter: Paradigmenwechsel in der Armutsbekämpfung. *Poverty Reduction Strategies* als neues Konzept – auch für das BMZ? In: e+z, 2000, 6.
- Elson, Diane: Social Policy and Macroeconomic Performance. Integrating „the Economic“ and „the Social“. In: UNRISD News No. 24, Spring/Summer 2001.
- Eurodad: What Goes Down Might Not Come Up: How declining commodity prices could undermine the HIPC initiative. Brüssel 2001.
- Eurodad: Many Dollars, Any Change? Part I: The Changing Nature of Development Co-operation: Building Ownership. Brüssel 2001.
- Goldberg, Jörg: Front gegen die Armut? Neue Strategien der Bretton-Woods-Institutionen. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 4'00. 2000: 456-464.
- Herr, Hansjörg/ Priewe, Jan: The macroeconomic Framework of Poverty Reduction – An Assessment of the IMF/ World Bank Strategy. 2001.
- Hoering, Uwe: Privatisierung im Wassersektor. Entwicklungshilfe für transnationale Wasserkonzerne – Lösung der globalen Wasserkrise? WEED, Bonn 2001.
- IWF: IMF Survey, Supplement, September 2001a.
- IWF: The IMF's Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF). A Factsheet. Washington, DC 2001b.
- IWF: IMF Lending to poor Countries – How does the PRGF differ from the ESAF? Issues Brief. Washington, DC, 2001c.
- IWF: Key Features of IMF Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) Supported Programs. Washington, DC, 2000.
- IWF: External Evaluation of the ESAF. Report by a Group of Independent Experts. IWF. Washington, DC 1998.
- IWF/ WB: Macro and Structural Issues. In: Poverty Reduction Strategy Sourcebook. IWF/ Weltbank. Washington, DC 2000.
- Jentsch, Gero: Kann wirtschaftliches Wachstum die Armut vermindern? Neue Erkenntnisse zu Ungleichheit, Wirtschaftswachstum und Armut. In: E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit 41, 6, 2000:175-177.

Lundberg, Mattias/ Squire, Lyn: „The Simultaneous Evolution of Growth and Inequality“. Weltbank. Washington, DC 1999. (Die Studie ist wieder von der Weltbank-website genommen worden, zitiert nach Green, Duncan/ Melamed, Claire: A Human Development Approach to Globalization. Cafod/ Christian Aid. London 2000).

Nunnenkamp, Peter: Foreign Direct Investment in Developing Countries – What Economists (Don't) Know and What Policamakers Should (Not) Do. Kiel 2001.

SPA Task Team on Contractual Relationships and Selectivity: Review of Conditionalities used for the floating HIPC completion point. European Commission. DG Development 2000.

UNDP: Bericht über die menschliche Entwicklung 1999.

UNICEF: E-mail vom 8.2.2000 („change-inf“-newsletter), unveröffentlicht

Unmüßig, Barbara/ Walther, Miriam: Armutsbekämpfung mit dem IWF? Eine kritische Einschätzung der Kölner Schuldeninitiative. WEED, Bonn 1999.

Weisbrot, Mark et al.: Growth May Be Good for the Poor – But are IMF and World Bank Policies Good for Growth? A Closer Look at the World Bank's Recent Defense of Its Policies. CEPR. Washington, DC 2001.

Weltbank (ESSD): Social and Environmental Aspects: A Desk Review of SECALs and SALs Approved During FY98 and FY99. Washington, DC 1999.

Weltbank: World Development Report 2000/01. Washington, DC 2000.

Weltbank: Jahresbericht 1998. Washington, DC 1998.

Weltbank: Adjustment in Africa. Reforms, Results, and the Road Ahead. Washington, DC 1994.