

3 Probleme und Grenzen des Konzepts

Zentrale Charakteristika des PRSP-Ansatzes wie die Konzepte von *ownership*, Partizipation und pro-poor-growth bzw. der Integration von Wirtschaftsreformen und Armutsbekämpfung gehen auf die enttäuschenden Erfahrungen mit Strukturanpassungsprogrammen generell und speziell mit Armutsbekämpfung im Rahmen der Programme zurück. Diese beziehen sich zum einen auf den Prozess der **Formulierung** und **Umsetzung** von Strukturanpassungsprogrammen (Stichwort: *blue print*-Ansatz, Proliferation von Konditionalitäten, Mikromanagement von Entwicklungsprozessen und unangemessene Einflussnahme durch die Bretton Woods Institutionen, Probleme des *sequencing* und schleppende oder unvollständige Umsetzung der Auflagen), so dass auch bei den Internationalen Finanzinstitutionen selbst begonnen worden war, die Wirksamkeit der Konditionalitätenpolitik insgesamt in Frage zu stellen.

Zum anderen verstärkten sich in der entwicklungspolitischen Diskussion die Bedenken hinsichtlich der **Wirksamkeit** von Anpassungsprogrammen, die strukturellen Probleme der Länder, ihre Überschuldung und externe finanzielle Abhängigkeit zu überwinden, einen anhaltenden Wachstumsprozess in Gang zu setzen und insbesondere einen Entwicklungsprozess zu befördern, der deutlich zum Abbau der Armut beiträgt. Der PRSP-Ansatz muss als Reaktion auf die genannten Probleme verstanden werden, von dem sowohl in Hinblick auf Entstehung, Formulierung und Umsetzung von Wirtschaftsprogrammen als auch in Bezug auf deren inhaltliche Ausgestaltung Fortschritte erwartet werden.

Doch mit dem Konzept verbinden sich eine Reihe offener Fragen und Widersprüche. Diese betreffen sowohl den Anspruch an den Prozess (*ownership*, Partizipation), als auch die inhaltlichen Erwartungen:

3.1 Ansprüche an den Prozess

Unmittelbar nach Veröffentlichung des PRSP-Konzepts richtete sich das Hauptaugenmerk von Entwicklungspraktikern und -theoretikern sowie von Entwicklungs-NGOs auf die Chancen und Grenzen des PRSP-Konzepts in Hinblick auf den Entstehungs-, Aushandlungs- (und zunehmend auch Implementierungs-) Prozess. Die zentralen Probleme und Herausforderungen sind bekannt und an anderer Stelle ausführlich diskutiert (s. unter anderem Eberlei, Eurodad 2001, Unmüßig/Walther 1999), so dass diese hier nur kurz und in Stichwortform genannt werden sollen:

Der neue Ansatz wird mehrheitlich als willkommene Möglichkeit begrüßt, die Mitsprache und Interessen armer und politisch unterrepräsentierter Gruppen zu stärken. In Frage gestellt wird aber, ob Zivilgesellschaften und Regierungen der Entwicklungsländer über die nötigen Kapazitäten für die Aufgaben verfügen, die ihnen jeweils im Rahmen des neuen Konzepts zugedacht werden.

Der Grad zivilgesellschaftlicher Organisation und die demokratischen Spielräume für einen Dialog zwischen Regierung, Parlament und organisierter Bevölkerung sind in den HIPC-Ländern unterschiedlich, häufig aber äußerst schwach ausgeprägt. Wie in solchen Fällen Armutsstrategiepapiere erarbeitet und bewertet werden sollen, wie die informierte Beteiligung von Zivilgesellschaften erreicht und unterstützt werden kann, sind häufig thematisierte Fragen in diesem Zusammenhang.

Das PRSP-Konzept gibt wenig Klarheit darüber, was genau unter Partizipation wird. In der Praxis der PRSP werden unter dem Begriff so unterschiedliche Ansätze subsumiert wie die reine Information der Öffentlichkeit, Konsultationen mit der Bevölkerung, bei denen die ihre Meinungen äußern

können bis hin zu einer umfassenden Einbeziehung der Ansichten der Beteiligten mit tatsächlichen Auswirkungen auf die endgültigen Strategien.

Ähnliches gilt für die Frage, wer beteiligt werden soll. Wer ist „die Zivilgesellschaft“, wer sind „die Bevölkerung“, „die Betroffenen“ jeweils? Wie kann sichergestellt werden, dass die armen, „stimmlosen“ Teile der Bevölkerung zu Wort kommen, um deren Interessen es in den Strategien gehen soll? Wie kann mit Interessenkonflikten zwischen den beteiligten Gruppen umgegangen werden?

Zu bezweifeln ist auch, dass die Regierungen leisten können, was den Internationalen Finanzinstitutionen bisher selbst nicht gelungen ist: die Integration von makroökonomischen und Strukturreformen in eine Politik der Armutsbekämpfung. Wie im nächsten Abschnitt erläutert werden wird, bestehen deutliche konzeptionelle Unklarheiten, was mit „*pro-poor growth*“ oder „armutswirksamem Wachstum“ gemeint ist.

Auch dem Schlagwort der *country ownership* mangelt es an klarer Definition, sowohl was die „inländische“ Dimension des Begriffs anbelangt, als auch in Relation zu externen Akteuren. Bezieht sich *ownership* auf die Akteure, die die Strategie aushandeln und entwerfen? (Technokraten versus breite gesellschaftliche Teilhabe? Welche Rolle sollen Parlamente spielen?). Oder geht es um die Qualität der Diskussionen? (abgehobenes technokratisches Vorgehen versus im konkreten politischen Kontext verortete Debatten?).

Oder dreht es sich bei dem Begriff vielmehr um die Beziehungen zwischen dem Land auf der einen Seite und den internationalen Gebern auf der anderen? Das PRSP-Konzept gibt kaum Anhaltspunkte, wie im Fall möglicher Meinungsverschiedenheiten zwischen der Regierung/einem nationalen Prozess und den Internationalen Finanzinstitutionen verfahren werden soll oder, anders formuliert, wie ggf. zwischen dem Anspruch nationaler *Ownership* auf der einen Seite und den Konditionalitäten der internationalen Geber auf der anderen entschieden werden soll.

Was kann *country ownership* vor dem Hintergrund der realen Abhängigkeit der Entwicklungsländer von den internationalen Gebern überhaupt bedeuten? Kann das neue Konzept die Chance für die Entwicklung nationaler Prioritäten und selbstbestimmter Entwicklungswege eröffnen, wenn nur zu bekannt ist, was in Washington als „gute Wirtschaftspolitik“ gilt?⁴

Wie sieht eine angemessene Rolle der Geber (IFIs, UN, bilaterale Geber) im Formulierungsprozess der PRSPs aus. Wie verhält es sich um die Dynamiken zwischen den Gebern selbst (Informationsmonopol der IFIs?). Welchen Stellenwert werden die Strategiepapiere für die Politik der Geber haben? Verbesserte Koordination untereinander? Ausrichtung der eigenen Aktivitäten an dem nationalen Strategiepapier (Budget- vs. Projekthilfe)?

Als kritisch gilt darüber hinaus die Proliferation von Ansätzen (partizipativer) Entwicklungsstrategien. Der Zusammenhang, die Verknüpfung und Integration des PRSP-Konzepts mit bestehenden anderen Rahmenpapieren, Strategien und Initiativen ist nicht geklärt.

Weitere Herausforderungen ergeben sich aus dem Stellenwert der PRSPs in der Entschuldungsinitiative: Der Zeitdruck, der durch die Koppelung des PRSP- an den HIPC-Entschuldungsprozess entsteht, gilt als problematisch, weil er einer substanziellen Beteiligung der Bevölkerung entgegen wirkt und zu Qualitätsschwächen bei Inhalt und Aushandlungsprozess der PRSPs beiträgt.

Vor allem zivilgesellschaftliche Gruppen haben deshalb gefordert, die beiden Prozesse zu ent-

⁴ Fantu Cheru (2001) zitiert in seinem Papier einen Finanzminister eines HIPC-Landes folgendermaßen: „We do not want to second guess the Fund. We prefer to pre-empt them by giving them what they want before they start lecturing us about this and that. By doing so, we send a clear message that we know what we are doing . i. e. we believe in structural adjustment.“

koppeln. Die HIPC-Länder müssen aber für die Gewährung eines Schuldenerlasses nicht nur ein Strategiepapier entwickeln und die erfolgreiche Umsetzung eines PRGF-Programms mit dem IWF nachweisen, sondern auch noch gesonderte wirtschaftspolitische Auflagen („HIPC-Auflagen“) umsetzen.

Eine Untersuchung eines SPA-Task Teams (2000) kam zu dem Schluss, dass es kaum Korrelationen zwischen den Zielen der PRSP und I-PRSPs auf der einen und den Konditionalitäten des HIPC-Completion Points auf der anderen Seite gäbe. Es erscheint vor diesem Hintergrund fragwürdig, dass die Länderstrategiepapiere den Anspruch einer übergeordneten Plattform für alle anderen Maßnahmen erfüllen können.

3.2 Inhaltliche Erwartungen

3.2.1 Strukturanpassungsprogramme auf der Grundlage der PRSPs

Die nationalen Armutsstrategiepapiere sollen künftig das zentrale Planungsinstrument für die Politikausrichtung in den ärmsten Entwicklungsländern bilden. In diesem Sinne sollen sie auch die konzeptionelle Grundlage für alle künftigen Programme des IWF und der Weltbank in den betreffenden Ländern liefern.

Der IWF bezeichnet den PRSP-Ansatz als grundlegenden Wandel in der Formulierung von Wirtschaftsprogrammen und in der Zusammenarbeit zwischen Ländern und den Bretton Woods Institutionen. Makroökonomische- und Armutsbekämpfungsmaßnahmen sollen in den Strategiepapieren vollständig integriert sein und künftige IWF-Programme sollen auf ihnen aufbauen.

So heißt von Seiten des IWF: *„The PRSP approach is intended to bring about substantive changes in the way countries' programs are formulated...The core objective is to arrive at policies that are more clearly focused on growth and poverty reduction, in which the poverty reduction and macroeconomic elements of the program are fully integrated...“* (IWF 2000). Zu den eigenen Programmen im Zusammenhang mit den PRSP schreibt der IWF: *„[PRGF] aims at sustained, poverty-reducing growth ... based on a PRSP prepared by the country in a participatory process“* (IWF 2001a).

3.2.2 Enttäuschende Ergebnisse bisheriger SAPs

Damit hat der PRSP-Ansatz zumindest potenziell wichtige Implikationen für die inhaltliche Ausrichtung der Anpassungsprogramme von IWF und Weltbank. Ein Hauptvorwurf der letzten Jahre an die Strukturanpassungspolitik von IWF und Weltbank hat sich auf die mangelnde Integration der makroökonomischen Wirtschaftsreformen mit der Armutsbekämpfung bezogen. Statt Wachstums- und Armutsziele gleichberechtigt zu verfolgen, sei eine Zweigleisigkeit entstanden und die sozialpolitischen Maßnahmen seien der Wirtschaftspolitik untergeordnet worden. Das Spektrum der Kritik verläuft dabei von dem Vorwurf, die Anpassungspolitik habe nicht genug zum Abbau der Armut beigetragen bis hin zu der grundsätzlicheren Kritik, die Programme selbst hätten Armut produziert.

Auch die IFIs waren mit dem Erfolg ihrer Programme in der Armutsbekämpfung nicht zufrieden.

So stellte der damalige IWF-Präsident Michel Camdessus 1999 in einer Rede vor dem Exekutivboard des Währungsfonds fest: *„A vital relationship exists between growth and social development. This linkage has been too loose in our programs so far.“*

Bei der Weltbank hieß es Mitte der 90er: *„More could have been done, and should have been*

done, to reduce poverty in the context of adjustment programs.“ (Weltbank 1994).

Das Konzept des *Comprehensive Development Frameworks* (CDF) der Weltbank von 1999 spiegelte diese Einschätzung bereits wieder: Von der einseitigen Ausrichtung auf Makroökonomie und BIP-Wachstum sollte abgerückt werden. Stattdessen sollen alle Dimensionen von Entwicklung (also auch die sozialen, politischen, ökologischen und kulturellen) gleichberechtigt in den Blick genommen werden. Das PRSP-Konzept soll nach Bekunden der Weltbank als Operationalisierung des CDF-Prinzips verstanden werden, in dessen Rahmen die Integration von Makroökonomie und Armutsbekämpfung realisiert werden soll. Mehr noch - alle Elemente von Wirtschaftspolitik sollen jetzt auf das übergeordnete Ziel der Armutsbekämpfung ausgerichtet werden.⁵

Allerdings ging der Ansatz vom Herbst 1999 nicht mit einer offenen Überprüfung des bisherigen Vorgehens und bestehender Konzepte einher. Die Prinzipien des PRSP und des CDF sind nicht neu, sondern finden sich zumindest in Ansätzen schon im Weltentwicklungsbericht von 1990, der als die offizielle Weltbankstrategie zur Armutsbekämpfung galt.

„Die Verbindung von Armutsreduzierung und Wachstumsförderung, Partizipation und „ownership“, Geberabstimmung und Programmansatz sind Anforderungen, die mindestens schon ein Jahrzehnt lang die entwicklungspolitischen Absichtserklärungen aller Geber durchdringen. Warum konnten diese Absichten bislang nicht realisiert werden? Es ist schwer vorstellbar, dass bloße programmatische Kraftakte ausreichen, hier Besserung zu bewirken. Eine offene und explizit (nicht bloß implizit) selbstkritische Bewertung der doch überwiegend negativen Erfahrungen auf diesem Gebiet ist überfällig.“ (Goldberg 2000: S. 462f.)

3.2.3 Armutsbekämpfung im Rahmen des PRSPs

Den programmatischen Papieren von Weltbank und IWF zum PRSP-Ansatz lässt sich entnehmen, dass unter Armutsbekämpfung nicht mehr primär soziale Maßnahmen verstanden werden sollen. Stattdessen soll stärker als bisher die Beförderung von Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten der armen Bevölkerung im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen. Prinzipiell sind alle wirtschaftspolitischen Entscheidungen auf das Ziel der Armutsbekämpfung auszurichten; d. h. arbeitsmarkt-, sozial- und agrarpolitische aber auch finanz-, geld- und außenhandelspolitische.

Es soll nicht mehr davon ausgegangen werden, dass Wachstum automatisch bei den einkommensschwachen Teilen der Bevölkerung ankomme. Stattdessen sollten aus Perspektive der Armen selbst Politikschritte gewählt werden, die ihre Situation verbessern. Ihre Beteiligung am Wachstum soll gestärkt werden. Wo sich *trade-offs* nicht verhindern ließen, sollten diese klar benannt und die getroffenen Entscheidungen erläutert werden.⁶ Neben der Bekämpfung der Einkommensarmut sollen die Armutsbekämpfungsstrategien aber auch nichtmonetäre Dimensionen von Armut (u. a. Defizite bei Absicherung und Sicherheit, geringer politischer Einfluss und soziales Kapital, geschlechtsspezifische und ethnische Diskriminierung, Umweltaspekte etc.) berücksichtigen.

⁵ Auf der Internetseite der Weltbank heißt es: „...the PRSP will in effect, translate the Bank's CDF principles into practical plans for action“ und weiter: „A solid understanding of the nature and causes of poverty allows a foundation to select and prioritize macroeconomic, structural and sectoral policies based on their expected impact on achieving a country's poverty targets.“

⁶ „When a country's program incorporates specific measures that could be expected to have significant (though presumably temporary) adverse effects on groups of the poor, it is essential to demonstrate that these effects have been carefully considered and, where appropriate, that countervailing measures have been built into the PRGF-supported program.“ (IWF 2000).

3.2.4 Konsequenzen für SAPs?

Welche Schlüsse ziehen die Bretton Woods Institutionen daraus für die Ausgestaltung ihrer eigenen Programme in den PRSP-Ländern?

Die IWF-Programme in den ärmsten Ländern (PRGF) sollen nach eigenem Bekunden ein anhaltendes und armutsreduzierendes Wachstum befördern und sich an den nationalen und partizipativ zu erstellenden Papieren ausrichten (IWF 2001a). Der Ansatz soll ein anderer sein, Armutsbekämpfung soll zur zentralen Zielsetzung der IWF-Programme werden: *„The objective is different: The PRGF explicitly makes poverty reduction a central goal, whereas under the ESAF poverty reduction was an implicit by-product. Hence, policies now have to be weighed in terms of their contribution to poverty reduction.“* (IWF 2001c).

Es ist allerdings nicht ganz klar, inwiefern sich das auf die konkreten Politikempfehlungen bzw. Konditionalitäten künftiger PRGF-Programmen auswirken soll. Die Verlautbarungen des IWF sind widersprüchlich und bewegen sich zwischen dem vorsichtigen Eingeständnis, dass bisherige Stabilisierungs- und Strukturmaßnahmen nicht genug zur Armutsbekämpfung beigetragen haben und dem Festhalten an seinen üblichen Politiken als beste Methode Armut zu bekämpfen. So ist teilweise von „größerer Flexibilität“ in den Programmen die Rede, wenn die Prioritäten eines PRSPs das erfordern sollten.⁷

In einem Factsheet vom März 2001 zum PRGF sagte der Fonds beispielsweise, vor dem Ziel der Armutsreduzierung nötigenfalls zu Kompromissen bei den Stabilisierungsvorgaben bereit zu sein: *„discussions on the macroeconomic framework are to be more open and iterative ... key macroeconomic policies, including targets for growth and inflation, and the thrust of fiscal, monetary and external policies are subjects for public consultation“* (IWF 2001b).

Der Unterschied soll in einem modifizierten Vorgehen im Rahmen des sog. *Financial Programming Frameworks* (Set an theoretischen Modellen bzw. „Modulen“, das IWF-Programmen üblicherweise zu Grunde liegt) bestehen. Bisher spielten dort eventuelle Finanzierungsnotwendigkeiten im sozialen Sektor und für die Armutsbekämpfung keine Rolle. Die Höhe der öffentlichen Ausgaben wurde als abhängige Variable behandelt, die sich aus den gesetzten oder erwarteten Zielgrößen im Hinblick auf Wachstum, Inflation, Budgetdefizit, einheimische Kreditaufnahme, Zahlungsbilanz usw. ergab. Nach Bekunden des IWF soll nun zukünftig ein gewisser Verhandlungsspielraum zwischen den makroökonomischen Zielgrößen auf der einen Seite und den Ausgabennotwendigkeiten des PRSP auf der anderen Seite bestehen.

An anderen Stellen klingt es dann wieder, als sähe der Währungsfonds keinerlei Anlass für ein Abweichen von seinen Empfehlungen, da es sich bei seiner Politik bereits immer auch um Armutsbekämpfungspolitik gehandelt habe. Die Argumentation verläuft - vereinfacht ausgedrückt - wie folgt: Wachstum ist der sicherste Weg, Armut zu bekämpfen. Makroökonomische Stabilität ist eine unbedingte Voraussetzung für Wachstum. Instabilitäten schaden entsprechend auch der ärmsten Bevölkerung. Im Falle der Inflationsbekämpfung des IWF profitieren die armen Gruppen sogar überproportional. Sofern es zu *trade-offs* zwischen den Stabilisierungszielen und der Armutsbekämpfung komme, sind diese nur vorübergehend und können ggf. mit gezielten

⁷ So heißt es in einer Veröffentlichung des IWF: *„Governments must be given more space to determine the timing and content of policies, in accordance with their priorities and assessment of what is feasible. As evidence of the Fund's increased flexibility on policies, it is likely that we would be able to identify in some PRSPs which we can endorse and support overall, some policy choices different from or contrary to Fund policy advice.“* (IWF 2000).

Absicherungsmaßnahmen überbrückt werden (vgl. IWF/ WB 2000).

Das britische Ministerium für Entwicklung (DFID) hat diese Argumentation kritisch kommentiert und darauf hingewiesen, dass mit dem neuen PRSP-Ansatz nicht viel gewonnen wäre, wenn schon die bisherigen Konzepte der Armutsbekämpfung dienen würden: *"The consequence, if this position was accepted, would be that the macroeconomic authorities would need to take little account of poverty design and conduct of policy, not because they were uninterested, but because the issues were orthogonal to their own instruments. ... It would indeed be the 'mixture as before', with little to be gained from bundling together conceptually and operationally distinct policy problems"* (Ames/ Brown 2000)

Angesichts der widersprüchlichen Aussagen des IWF wird zum Teil bezweifelt, dass beim IWF der Wille zu einer Richtungsänderung überhaupt vorhanden ist: „Die bislang vorliegenden Dokumente geben eher Anlass zur Verwirrung, so wenn etwa der IWF behauptet, „makroökonomische Anpassung kommt generell den Armen zugute“, obwohl die eigenen Analysen zeigen, dass Wachstum nur allzu oft mit Armut einhergeht.

Weiterhin werden in programmatischen Papieren des IWF zur neuen Armutsstrategie die alten Behauptungen aufgestellt, denen zufolge Strukturanpassung nur kurzfristig negative soziale Konsequenzen habe und daher lediglich sozial „abgefedert“ werden müsse – ein Ansatz, der schon Mitte der 80er durch eine kritische Veröffentlichung von UNICEF („Adjustment with a human face“) widerlegt worden war und der endgültig überwunden schien. Alles dies legt den Verdacht nahe, dass man zumindest beim IWF keineswegs bereit ist, seine Konzeption kritisch zu überprüfen.“ (Goldberg 2000:463).

Auch bei der Weltbank klingt es trotz aller programmatischer Rhetorik zumeist danach, als würde Armutsbekämpfung in der *Operationalisierung* noch immer als Anhängsel zum bisherigen Vorgehen verstanden, anstatt dass die gesamte Wachstumsstrategie überdacht und neu ausgerichtet wird. UNICEF kritisiert das Weltbank/IWF-Papier „PRSPs - Operational Issues“ (1999) in diesem Sinne. Es verwende noch viel zu häufig den Begriff Wachstum und Armutsbekämpfung synonym und vernachlässige soziale und politische Dimensionen von Armut.

Die Veröffentlichung würde den Eindruck erwecken, als bedeutete der neue Ansatz zusätzliche Arbeit, anstatt ein Umdenken in der bisherigen Arbeit. *"The renewed focus on poverty reduction would mean that ongoing work will have to be reexamined from the perspective of 'what does this mean in terms of poverty reduction'. It shouldn't mean separate work"* (UNICEF 2001). Elson hat ähnliche Bedenken: *"While there is spreading recognition of the need to integrate macroeconomic management and 'social policy', the dominant tendency is to design 'sound' macroeconomic policies ... and then to add on social policies in order to achieve socially desirable outcomes, such as poverty reduction"* (Elson 2001).

3.2.5 Ungenaue Definition des pro-poor-growth-Konzepts

Ein wesentlicher Grund für die Widersprüche in den Äußerungen von Weltbank und IWF sind die noch immer vorhandenen konzeptionellen Unklarheiten in Bezug auf „pro-poor growth“ und im Hinblick auf die Integration von makroökonomischen Wirtschaftsreformen und Armutsbekämpfungspolitiken. So hat zwar der PRSP-Ansatz den Anspruch die unterschiedlichen Dimensionen von Entwicklung und Armutsbekämpfung zusammen zu bringen, während gleichzeitig noch weitgehend offen ist, wie das erreicht werden kann und wie mit eventuellen Konflikten (*trade-offs*) etwa zwischen kurzfristigen und langfristigen Entwicklungszielen umgegangen werden soll. Es ist konzeptionell nicht geklärt, wie eine armutsorientierte Haushalts-, Geld-, Finanzmarkt- und Außen-

wirtschaftspolitik eigentlich aussieht.

Ähnliches gilt für den Begriff des „armutsreduzierenden Wachstums“ (*pro-poor growth*), der vor allem von den Internationalen Finanzinstitutionen verwendet wird. Im Jahresbericht der Weltbank von 1998 war dann auch die Rede von „...verbleibenden wichtigen Informationslücken, wozu auch Fragen zählen, wie zum Beispiel: Was ist eine arbeitsintensive Wachstumsstrategie im Kontext einer raschen weltweiten Integration? Wie kann die Bereitstellung öffentlicher Leistungen für die Armen gewährleistet werden?“ (Weltbank 1998:74).

Die Wissenslücken bei IWF und Weltbank beziehen sich nicht nur auf das zukünftige Vorgehen sondern auch schon auf die Bewertung der Armutswirkungen der bisher verfolgten Wirtschaftspolitik. So hieß es bei der Weltbank 1994 in Bezug auf Strukturanpassungsprogramme in Afrika: *"Getting better information on the conditions and attributes of the poor and tracking changes in welfare during the adjustment process must be high on the agenda. It is a sorry state of affairs when we know least about poverty in the region where poverty is most a problem."* (Weltbank 1994: S. 164).

Die Aussagen über die Armutswirkungen der alten Strukturanpassungsprogramme fallen entsprechend vorsichtig aus. So z.B. in Bezug auf die Programme in der genannten Länderuntersuchung von 1994: *„Adjustment has contributed to faster GDP per capita growth in half the countries examined in this report, and there is every reason to think that it has helped the poor, based on the strong linkage between growth and poverty reduction elsewhere in the world. Adjustment-Led Growth Has Probably Helped the Poor. ... In Africa countries that have undertaken some reforms and achieved some increase in growth, the majority of the poor are probably better off and almost certainly no worse off.“* (Weltbank 1994)

Zwar sollen die Strukturanpassungsprogramme der Internationalen Finanzinstitutionen laut offizieller Rhetorik schon seit geraumer Zeit auf die soziale Wirkungen der umgesetzten Maßnahmen Rücksicht nehmen, aber das scheint in der Praxis nur sehr eingeschränkt der Fall zu sein. Für den IWF hat die externe ESAF-Evaluierung von 1998 gezeigt, dass soziale Auswirkungen weder im Vorfeld untersucht noch später bei der Umsetzung der Reformen beobachtet werden (IWF 1998).

Für die Weltbank hat sowohl eine Studie der Umweltabteilung von 1999 (Weltbank 1999) als auch eine Untersuchung der internen Evaluierungsabteilung Quality Assurance Group von 100 Anpassungskrediten ergeben, dass Armutsbelange im Design der Programme so gut wie keine Rolle spielen und dass die spätere Überprüfung der Wirkungen komplett vernachlässigt wird („completely neglects the question of impact monitoring...“).

4 Kritik und neue Wege...

Die HIPC- und PRSP-Initiativen haben die Debatte um Voraussetzungen von Entwicklung und um den Zusammenhang von Wachstum und Armutsbekämpfung wiederaufleben lassen.

Ansätze für eine effektivere Ausrichtung künftiger Wirtschaftsprogramme auf Armutsbekämpfung gibt es seit einiger Zeit auch bei den IFIs selbst bzw. in ihrem wissenschaftlichen Umfeld (u. a. Joseph Stiglitz, Ravi Kanbur, Howard White, William Easterly, externe ESAF-Evaluierung von 1998). Darüber hinaus finden sich selbstredend eine Vielzahl innovativer Ansätze für ein alternatives Vorgehen im akademischen Bereich, aber auch im Rahmen von zivilgesellschaftlichen Initiativen wie z.B. SAPRIN.

Es folgt eine notwendigerweise unvollständige und stichwortartige Übersicht über momentan in der Diskussion stehenden Überlegungen und Kritiken, die den Weg oder zumindest die Richtung für eine Integration von makroökonomischer Wirtschaftspolitik und Armutsbekämpfung in den PRSP weisen.

Die genannten Argumente, kritischen Anmerkungen und Fragen lieferten den Autorinnen dieser Studie den methodischen Rahmen zur Überprüfung der fünf PRSPs.

4.1 Definition von „Stabilität“ und der Zusammenhang mit Wachstum und Armutsbekämpfung

Es geht hierbei nicht um die Frage, *ob* Stabilität für Wachstum und Armutsbekämpfung notwendig ist, sondern um die genaue Definition von Stabilität und um mögliche *trade-offs* zwischen eher kurzfristig orientierten Stabilitäts- und längerfristig orientierten Wachstums- und Armutsbekämpfungszielen.⁸

Wie niedrig sollten Inflationsraten sein? Ab welchem Wert beginnt eine Antiinflationpolitik notwendige produktive Investitionen zu verhindern und damit Wirtschaftswachstum abzuwürgen? Wie hoch dürfen öffentliche Budgetdefizite sein? Und wie sollten sie finanziert werden (inländische Kreditaufnahme? Konzessionäre ODA-Mittel?). Sollte Entwicklungshilfe auf der Einnahmenseite der öffentlichen Hand verbucht werden und damit in die Berechnung des Defizits mit einfließen?

Ein häufiger Vorwurf speziell an den IWF lautet an einer zu strikten Inflationpolitik fest zu halten und zwar auch dann, wenn sich die makroökonomischen Daten eines Landes bereits stabilisiert haben. Damit würden Wachstum und wirksame Armutsbekämpfungsmaßnahmen verhindert, da notwendige produktive Investitionen unterbleiben und die Kaufkraft der Bevölkerung beschnitten wird (s. z.B. Adam/ Bevan 2001, externe ESAF-Evaluierung 1998, Stiglitz). Während der IWF in der Regel auf Inflationsraten unter 5% drängt, hält Stiglitz auch Raten um 10%, Andrea Cornia sogar um 40% für unproblematisch.

Die Beurteilung der angemessenen Höhe von Budgetdefiziten sei nicht pauschal festzustellen, sondern hänge davon ab, wie diese finanziert werden (Stiglitz). Es komme beim Abbau des Defizits auch darauf an, in welchem Tempo das geschehe. Insgesamt müsste die Senkung sehr viel stärker als bisher über eine Stärkung der staatlichen Einnahmen vorangetrieben werden und nicht ausschließlich über Ausgabenbegrenzungen (Andrea Cornia 2001).

Ein weiteres Problem stellt die Frage nach der Rolle von ODA in der Berechnung der öffentlichen Einnahmen dar. Das bisher übliche Vorgehen des IWF kann dazu führen, dass unerwartete Mehrzuflüsse an ODA auf Zentralbankkonten als Devisenreserven gelagert werden müssen oder in die Schuldentrückzahlung gehen, anstatt für die Armutsbekämpfung zur Verfügung zu stehen (Collier/ Gunning 1999, Oxfam 1999). Die *trade-offs* dieses Verfahrens mit dem Ziel der Armutsbekämpfung und des Wirtschaftswachstums sollten neu verhandelt werden.

Zum Teil wird die Stabilisierungspolitik des IWF aber auch grundsätzlicher kritisiert. Es wird argumentiert, dass „Stabilität“ weit mehr umfasse als die klassische makroökonomische Stabilität

⁸ Vgl. dazu Elson (2001): „A good starting point for mainstreaming social issues in macroeconomic policy is to reopen the question of what constitutes „sound“ or „prudent“ macroeconomic policy. We must begin by insisting that there are more than two alternatives: we do not have only the choice between, on one hand, World bank- or IMF-approved „responsible policy“ and, on the other, hyperinflation with falling per capita income.“

(Elson 2001, Herr/ Priewe 2001, Oxfam 1999). So Diane Elson (2001): „...*macroeconomic policies that are sound, in the sense of balancing the budget, keeping inflation down and accepting the current balance of financial power, can be quite unsound in human terms, if they destroy human capabilities because people lose their paid employment and access to public services.*“

4.2 Überprüfung der Strukturreformen, Abkehr von universellen Ansätzen, Berücksichtigung länderspezifischer Faktoren und Erfordernisse

Die Bewertung der ökonomischen- und Armutswirkungen der üblichen Strukturreformen (Handels-, Finanzmarktliberalisierung, Deregulierung, Privatisierung) fällt bekanntermaßen unterschiedlich aus. Dabei kommt die Kritik am üblichen Vorgehen der Anpassungsprogramme von Weltbank und IWF nicht mehr nur von NGOs, sondern mittlerweile auch von renommierten Vertretern des wirtschaftstheoretischen *mainstreams*. Mehrheitlich geht es in den Argumentationen nicht um eine pauschale Ablehnung der Strukturreformen, sondern - ähnlich wie in den Auseinandersetzungen um „Stabilität“ – um Fragen von Ausmaß, Intensität und Geschwindigkeit sowie (institutionelle) Voraussetzungen der Maßnahmen.

Den bisherigen Programmen wird zum einen der Vorwurf gemacht, die strukturellen Defizite nicht beseitigt zu haben und kein tragfähiges Wachstum in Gang gesetzt zu haben. Zum anderen richten sich die Bedenken auf die sozialen und Verteilungswirkungen der Reformen: „*Whether... the SAP is a growth-inducing strategy is questionable in its own right. It is even more questionable whether the SAP is a poverty-reducing growth path*“ (Mkandawire/Soludo 1999). Nach Aussage von Weisbrot et al. (2001) gibt es weltweit keine einzige Region, die als Folge von IWF- und Weltbank-Anpassungsprogrammen ein tragfähiges Wachstum erlebt hätte.

Experten wie z.B. der Harvard-Professor Dani Rodrik warnen vor einer übereilten und allumfassenden Weltmarktöffnung der Entwicklungsländer und empfehlen den gezielten Schutz einheimischer Industrien bis diese international wettbewerbsfähig sind. Auch Studien der Weltbank selbst sehen die armen Bevölkerungsgruppen als die zumindest vorübergehenden Verlierer einer Handelsliberalisierung (Lundberg/ Squire 1999).

Die umfassende Liberalisierung der Kapitalmärkte ist vor allem durch die Asienkrise in die Kritik gekommen. Die Diskussionen kreisen um Geschwindigkeit und Abfolge, notwendige Regulierungsmechanismen und um die Frage des Zusammenhangs offener Kapitalmärkte mit Wachstum und mit Armutsbekämpfung (u. a. Bretton Woods Project/ Oxfam 2001). Ebenfalls umstritten ist der Zusammenhang zwischen ausländischen Direktinvestitionen und Wachstum (u. a. Nunnenkamp 2001, UNDP 1999) sowie zwischen niedrigen Löhnen und dem Ausbau von Beschäftigungswirkungen (u.a. UNDP 1999).

Nicht zuletzt entzündeten sich die Weltbank-internen Kontroversen um den Weltentwicklungsbericht 2000 zum Thema Armutsbekämpfung an der Bewertung der Armutswirkungen bisheriger Wachstumsstrategien, die die Autoren des Reports kritischer bewerteten als das Weltbankmanagement.

An Stelle des immer gleichen Modells des Washington Konsens, so der Vorwurf vieler Kritiker, sollte nach länderspezifischen und graduellen Strategien gesucht werden; Institutionen und die Rolle des Staates im Entwicklungsprozess müssten wieder stärker berücksichtigt werden.

4.3 Rolle des Staates

Ein häufiger Einwand gegen die Anpassungsprogramme alter Provenienz ist es, zu sehr auf die Regelungskraft des Marktes gesetzt zu haben und zwar auch in Situationen, wo Marktstrukturen, Wettbewerb und Informationszugänge nur schwach ausgeprägt sind. Gefragt wird nach der Rolle des Staates im Entwicklungsprozess (Informationsbereitstellung, Umverteilung, Industrie- und Finanzpolitik, Korrigierung von Marktversagen auf den Kredit- und Versicherungsmärkten etc.) und über seine über den ökonomischen Bereich hinausgehende gesellschaftspolitische Rolle (gesellschaftliche Integration, Identifikation, sozialer Friede).

4.4 Fehlende Berücksichtigung von Verteilungsaspekten

Die Anpassungsprogramme bisheriger Machart werden auch unter Verteilungsaspekten kritisiert, da zu sehr auf ein automatisches Durchsickern von Wirtschaftswachstum zu den ärmeren Bevölkerungsteilen gesetzt werde. Neuere Untersuchungen zeigen, dass ein gleich hohes Wachstum je nach Verteilung sehr unterschiedliche Wirkungen auf den Armutsabbau hat (bis zu 5-mal so starke Effekte), und dass starke Ungleichheiten selbst wachstumshinderlich sein können (vgl. WDR 2000). Notwendige Schritte, die in diesem Zusammenhang diskutiert werden, sind u. a. Landreformen, Reform der öffentlichen Ausgaben und des Steuersystems.

Den Bretton Woods Institutionen wird vorgeworfen, Wachstum zu oft mit Armutsbekämpfung gleichzusetzen und gesellschaftliche und politische Dimensionen zu vernachlässigen: UNICEF verweist in diesem Zusammenhang auf den Fall Costa Rica, wo der am Einkommen orientierte Armutsindikator zwischen 1970 und 1990 zwar unverändert blieb, der Analphabetismus bei Erwachsenen im gleichen Zeitraum aber halbiert, die Unterernährung bei Kindern um zwei Drittel halbiert und die Säuglingssterblichkeit um drei Viertel gesenkt wurde (UNICEF).

Im Hinblick sowohl auf die Strukturreformen der üblichen Wachstumsstrategie als auch auf deren Verteilungswirkungen geht es den meisten Autoren nicht um die Frage, *ob* Wachstum für die Reduzierung von Armut notwendig ist, sondern um die Klärung der Frage, welche Art von Wachstum (in welchen Sektoren, mit welcher Verteilung, mit welchen Wirkungen auf ökologische und ökonomische Nachhaltigkeit) zur Armutsbekämpfung beiträgt.