

5 Zusammenfassung der Untersuchung der ersten fünf PRSP

5.1 Ähnlichkeiten in Analyse und Strategien zur Armutsbekämpfung

Die untersuchten Poverty Reduction Strategy Paper weisen trotz der unterschiedlichen Länderkontexte und trotz unterschiedlich verlaufener Entstehungsprozesse eine Reihe erheblicher Ähnlichkeiten auf. Das bezieht sich zum einen auf den **Aufbau und die Gliederung** der Strategiepapiere, was sich vor allem aus den relativ präzisen Vorgaben der Bretton Woods Institutionen zur logischen Struktur der PRSPs erklären dürfte.

In der **Armutsanalyse** dominiert der Blick auf Armut gemessen am Einkommen, Dimensionen wie sozioökonomische Verletzlichkeit, Absicherung und Sicherheit („*vulnerability*“ und „*security*“), Rechte, Ungleichheiten, soziale Integration, Geschlechterverhältnisse, innerfamiliäre Verteilungsfragen und Nachhaltigkeit werden zum Teil zwar benannt, spielen aber in den entwickelten Strategien zur Armutsreduzierung kaum eine Rolle.

Doch auch die **Armutsbekämpfungsstrategien** sind sich auffällig ähnlich, was angesichts der Schwächen des bisherigen blue-print/one-size-fits-all-Ansatzes problematisch ist: Schließlich geht das Prinzip der nationalen *ownership* auf die Erkenntnis zurück, dass Wirtschaftsreformprogramme zur besseren Wirksamkeit länderspezifisch gestaltet sein müssen.

Die Strategiepapiere setzen übereinstimmend auf eine quantitativ sowie qualitativ verbesserte Förderung der sozialen Sektoren (Gesundheit und Bildung, wobei jeweils die Grundversorgung im Vordergrund steht). Darüber hinaus betonen alle PRSPs, die Möglichkeiten der armen Bevölkerung Einkommen zu erwirtschaften stärken zu wollen. Die stärkere öffentliche Finanzierung der Gesundheits- und Bildungsversorgung („Humankapital“) wird in der Regel ebenso als Strategie zur Förderung der Produktivität gesehen wie Investitionen in den Straßenbau, die Wasser-, Abwasser- und, teilweise, Energieversorgung.

Alle Strategiepapiere nennen als Ziel, *governance* und Budgettransparenz stärken zu wollen. Alle sehen Elemente von stärkerer Dezentralisierung vor, zum Teil gekoppelt mit einer überproportionalen öffentlichen Unterstützung der ärmsten Regionen. Einhellig wird die Absicht bekräftigt, das Umfeld für private Wirtschaftstätigkeit stärken zu wollen, oft mit einem speziellem Hinweis auf erhoffte ausländische Direktinvestitionen.

Zahlreiche Ähnlichkeiten finden sich auch dort, wo Probleme ausgespart werden. Insgesamt gilt für die untersuchten Papiere, dass bei den entwickelten strategischen Maßnahmen direkte politische Dimensionen und Ursachen von Armut und Ungleichheit ausgeklammert werden und folglich keine entsprechenden Schritte wie grundsätzliche Land- oder Steuersystemreformen geplant sind.⁹ Die Stärkung von Arbeitnehmerrechten spielt keinerlei Rolle in den Armutsbekämpfungsstrategien.

Nur am Rande werden geschlechtsspezifische Aspekte und Umweltfragen thematisiert. Zum Teil nennen die Papiere die Stärkung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Position von Frauen zwar als eines der zentralen Ziele ihrer Strategien (Bolivien), dennoch bleiben sie weit hinter ihrem Anspruch zurück, das Thema als Querschnittsziel zu behandeln. Stattdessen bleibt es eine isoliert betrachtete, nachgeordnete Frage.

Obwohl in den PRSPs teilweise von bestehenden Umweltproblemen die Rede ist (als Ursache

⁹ Gewisse Ausnahme: Mauretanien, wo eine Reihe von Steuerreformen vorgesehen sind, bei denen sich allerdings nicht erkennen lässt, ob sie in einer größeren Progressivität des Systems münden werden.

werden vor allem Armut und Bevölkerungswachstum gesehen, zum Teil aber auch die Industrie z.B. der Bergbausektor in Tansania), spielen Nachhaltigkeitsgesichtspunkte in den PRSPs kaum eine Rolle. Teilweise wird darauf verwiesen, entsprechende Missstände im späteren Prozess stärker berücksichtigen zu wollen.

Jedoch wird in den PRSPs und IFI-Programmen eine Wachstumsstrategie skizziert, die die Umweltprobleme noch verschärfen dürfte: So ist in einigen Papieren explizit die Rede davon, dass die geplanten Wachstumsziele für den Agrarsektor (Exportsteigerung) vermutlich mit einer stärkeren Umweltbelastung einhergehen werden. Wie Fehlentwicklungen verhindert oder zumindest vermindert werden sollen, wird nicht behandelt. In anderen PRSP werden Umweltfragen erst gar nicht extra thematisiert, aber große Teile der Wachstumsstrategie fußen auf dem Ausbau einiger weniger Sektoren, die bekanntermaßen mit großen Umweltproblemen einhergehen wie dem Bergbau.

In allen untersuchten Papieren fehlt zudem eine Priorisierung innerhalb der geplanten Aufgaben. Das ist besonders problematisch, da es in allen fünf Fällen Schwierigkeiten gibt, die genannten Maßnahmen (in Gänze) zu finanzieren. Auch die Reihen- und Abfolge der vorgenommenen Einzelschritte (Sequenzierung) wird nicht diskutiert, genauso wenig, wie mögliche Zielkonflikte zwischen den ausgewählten Maßnahmen und anderen wünschenswerten Aktivitäten und Zielen (*trade-offs*), obwohl dies für den Erfolg der Strategie entscheidend sein dürfte.¹⁰

5.2 Mangel an Auseinandersetzung mit bisheriger Wirtschaftspolitik

Was in den Papieren erstaunlicherweise unterbleibt ist der Versuch, das Zusammenspiel und die Wirkungen der bisherigen makroökonomischen Wirtschaftspolitik auf die Armutsbekämpfung zu klären. Ebenso wenig wird überprüft, welche Ursachen für die mangelnde Wirksamkeit vergangener Armutsreduzierungsbemühungen verantwortlich sind. Logischerweise müsste solch eine Analyse aber jeder neuen, als „holistisch“ konzipierten Strategie vorangehen. Auch die PRSPs, die klar formulieren, dass es mit der Wachstumsstrategie der letzten Jahrzehnte nicht befriedigend gelungen ist, die Armut im Land zu senken (Bolivien), ziehen daraus so gut wie keine erkennbaren Konsequenzen für das zukünftige Vorgehen.

5.3 Wachstum als Motor für Armutsbekämpfung?

Alle Papiere betonen die Zentralität von **Wirtschaftswachstum als Motor für Armutsbekämpfung**, und entsprechend setzen alle fünf Länder auf eine Wachstumssteigerung (jährliches BIP-Wachstum zwischen 5-7%). Und obwohl alle betonen, stärker als bisher ein möglichst breit verteiltes Wachstum, eine möglichst große Teilhabe der armen Bevölkerung am Wachstum erreichen zu wollen (ökologische Nachhaltigkeitsüberlegungen spielen an dieser Stelle so gut wie keine Rolle), wird die grundsätzliche Ausrichtung der Wachstumsstrategie nicht diskutiert und qualitative Fragen (in Bezug auf Verteilung, ökologische Nachhaltigkeit oder auch nur *ökonomische* Tragfähigkeit) bleiben weitestgehend unberücksichtigt.

Das heißt, dass weiter auf einen Ausbau der Exportwirtschaft (vor allem der Exportlandwirtschaft) gesetzt wird, ohne die Abhängigkeit von Weltmarktentwicklungen oder mögliche *trade-offs* mit

¹⁰ Eine wichtige Chance ist damit vergeben worden, denn: „The PRSP can be an incredibly valuable tool if it can make explicit the risks and trade-offs of adopting one policy over another, what sequence is best, a fast reform over a slow one, or a particular combination of policies.“ (Tim Kessler 2000).

Zielen der Nahrungsmittelsicherheit und des Umweltschutzes zu erörtern. Trotz der in einigen PRSPs benannten Probleme mit Nahrungsmittelknappheit bleibt die Produktion für den einheimischen Markt der Exportproduktion untergeordnet.

Festhalten an der bisherigen Strategie bedeutet auch, dass in den Papieren auf ein intensiviertes Wachstum in genau den Sektoren gesetzt wird, von denen schon bisher die stärksten Wachstumsimpulse ausgingen (z.B. Gold- und Erdgasabbau). Obwohl die fehlende Verknüpfung zwischen den modernen und den traditionellen Wirtschaftssektoren als Problem zumeist benannt ist, werden keine Konsequenzen daraus gezogen. Zu häufig stehen die Reformen, die auf eine Wachstumssteigerung abzielen und die Maßnahmen, die der Armutsbekämpfung dienen sollen, noch immer unverbunden nebeneinander.

5.4 Unrealistische Wachstumserwartungen

Doch auch die Annahmen über die Entwicklung des BIP und der Exporte sind problematisch: Auffällig ist, dass alle fünf Länderstrategien von Wachstumserwartungen ausgehen, die angesichts der Trends der letzten Jahre wohl deutlich zu hoch gegriffen sind (übereinstimmend wird ein jährliches Wachstum zwischen 5-7% erwartet). So wird beispielsweise in allen PRSPs davon ausgegangen, dass die Weltmarktpreise für die jeweiligen Exporte ansteigen werden.

Es ist völlig unklar, woher dieser Optimismus rührt. Denn diese Erwartungen spiegeln weder bisherige Erfahrungen wider noch berücksichtigen sie, dass eine ganze Reihe von Ländern auf den verstärkten Export derselben Produkte setzt, was aller Erfahrung nach weiter preisdrückend wirken dürfte.

Diese überoptimistischen Einschätzungen (starke Zunahme der Exporteinnahmen, des Wachstums, der Staatseinnahmen) liegen allerdings auch den Berechnungen der HIPC-Erlasse zu Grunde. Das Ziel, die Schulden mit der HIPC II-Initiative auf eine tragfähige Schuldenlast abzusenken, wird in vielen Fällen folglich wohl nicht erreicht werden. Eher ist davon auszugehen, dass die Länder bald wieder als überschuldet gelten werden.¹¹

Das Beispiel der unrealistischen Exportpreisannahmen ist durchaus exemplarisch, denn insgesamt zeichnen sich die PRSPs durch eine starke **Binnenperspektive** aus. So setzen gleich eine ganze Reihe von Ländern auf die gleichen Wachstumssektoren als Zugpferde für die Gesamtwirtschaft (Fisch, Baumwolle, Gold, Kaffee aber auch Tourismus), ohne dass die Entwicklungen und Pläne in den anderen Ländern thematisiert und berücksichtigt würden.

Insgesamt spielt das externe Umfeld nur am Rande eine Rolle in den Strategiepapieren (Ausnahme: Burkina Faso und Mauretanien, die ausführlicher auf regionale Zusammenschlüsse und Initiativen eingehen). So finden sich in den Papieren zwar z. T. Hinweise darauf, sich verstärkt für einen verbesserten Marktzugang in den Industrieländern einsetzen zu wollen. Aber Fragen wie die Folgen der Terms of Trade-Entwicklung für die Realisierung der Armutsbekämpfungsstrategien werden kaum thematisiert. Die PRSPs streben - so steht es z.B. gleich in der Einleitung des Papiers von Burkina Faso - zwar ein von externen Schocks unabhängigeres, nachhaltiges Wachstum an. Doch das weit gehende Festhalten an einseitigen Exportstrukturen, mit den bekannten Anfällig-

¹¹ Das gilt offensichtlich auch für andere Länder, die mit einer Entschuldung im Rahmen der HIPC II rechnen können: Eine Untersuchung der IFI-Projektionen für die 22 HIPC-Länder durch das europäische NGO-Schuldenetzwerk Eurodad zeigte, dass im Schnitt von einem Anstieg der Exportannahmen zwischen 2000-2010 von 8,9% ausgegangen wird, obwohl es zwischen 1990 und 1999 nur bei 4,2% gelegen hatte. Grundlage dessen war vor allem die Erwartung eines starken Preisanstiegs bei Rohstoffen (Eurodad 2001).

keiten, kann genau das nicht erfüllen und schlimmstenfalls die gesamte Armutsbekämpfungsstrategie in Frage stellen. Hier liegt das Problem nicht nur in den zu hohen Wachstumserwartungen, sondern auch am **Festhalten an den traditionellen Exportprodukten**.

5.5 Kontinuität mit den Stabilisierungs- und Strukturreformen bisheriger Programme von IWF und Weltbank

Die Hoffnung, die allgemein in den PRSP-Ansatz gesetzt wurde, die Strukturanpassungspolitik alter Provenienz zu überwinden, wird von den untersuchten Strategiepapieren enttäuscht. Alle PRSPs sehen makroökonomische Stabilität und die Fortführung der im Rahmen von bisherigen Anpassungsprogrammen begonnenen Strukturreformen als unbedingte Voraussetzung, als übergeordneten Rahmen für das zu erzielende Wachstum. Sie gelten damit auch nicht als Politikmaßnahmen neben anderen gleichberechtigten und damit zumindest potenziell auch diskutierbaren Zielen, sondern scheinen offensichtlich den anderen Reformen übergeordnet.

Der Zusammenhang zwischen den Zielsetzungen in diesem Bereich und dem Armutsbekämpfungsziel wird über die pauschale Argumentationskette Stabilität sei gut für das Wachstum und daher auch für die Armutsbekämpfung hinaus nicht erörtert. Anders als vom PRSP-Ansatz konzeptionell vorgesehen, werden offenbar nicht alle wirtschaftspolitischen Entscheidungen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Armut überprüft.

Die vorgesehenen stabilitäts- und strukturpolitischen Reformen sind identisch mit den bisher unter Anleitung der Bretton Woods Institutionen verfolgten Maßnahmen. Diese Kontinuität wird sowohl in den Papieren selbst als auch in den Einschätzungen der Bretton Woods Institutionen (Joint Staff Assessment) sowie den entsprechenden IFI-Programmdokumenten festgestellt.

Trotz der kontrovers geführten Diskussionen der letzten Jahre - auch bei Weltbank und IWF - um die genaue **Definition von „Stabilität“** und mögliche Zielkonflikte zwischen Stabilität und harter Inflationspolitik auf der einen Seite und Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung auf der anderen Seite bleiben diese Fragen in den PRSPs unberücksichtigt.

Die makroökonomischen Zielvorgaben für Inflation bzw. Geldmenge, Budgetdefizit, Währungsreserven etc. sind nahezu unverändert streng gesetzt, auch in Ländern, die bereits seit einiger Zeit als makroökonomisch stabil gelten. Alle der untersuchten PRSPs streben Inflationsraten unter 5% an. Der Fall Mauretanien scheint zwar auf den ersten Blick eine Ausnahme, da die Vorgaben des IWF-Programms eine gewisse Lockerung der Vorgaben für die öffentlichen Ausgaben vorsehen.

Dabei muss aber beachtet werden, dass das Land auch schon eine ganze Weile kein Budgetdefizit mehr hat und stattdessen ein *Fiskalplus* aufzuweisen hat. Obwohl eine Vielzahl von ernst zunehmenden Stimmen anmahnt, dass die traditionellen Inflations- und Budgetdefizitvorgaben des IWF notwendige Investitionen verhinderten und so Wachstum und Armutsbekämpfung blockierten, ist kein Umdenken in der Definition dessen zu erkennen, was als stabil gilt. Die eventuellen trade-offs dieses Vorgehens werden nicht benannt, geschweige denn erörtert. Dies erscheint besonders problematisch, da sich in allen PRSPs abzeichnet, dass sich die geplanten prioritären Ausgaben für die Armutsbekämpfung offensichtlich kaum ausreichend finanzieren lassen.

In Bezug auf die **Strukturreformen** sind in allen PRSPs und den entsprechenden IWF- und Weltbankprogrammen weitere Handels- und Finanzmarktliberalisierungen und Privatisierungen (vor allem von den klassischen öffentlichen Dienstleistungen Wasser-, Stromversorgung, Telekommunikation, Schulen, Gesundheitsversorgung etc.) vorgesehen. Darüber hinaus sind weitere

Fördermaßnahmen für ausländische Direktinvestitionen vorgesehen.

Eine Überprüfung der in der Vergangenheit umgesetzten Strukturreformen vor dem Hintergrund der Armutsbekämpfung wird so gut wie nicht vorgenommen. Das überrascht umso mehr, als dass in einem Teil der Länder öffentlicher Unwille gerade gegen die Privatisierungspolitik wohl bekannt ist (u. a. in Tansania). In Bolivien führte die Privatisierung der städtischen Wasserversorgung zu massiven und anhaltenden Bürgerprotesten, in deren Zuge es zu gewaltsamen Auseinandersetzungen mit der Polizei, zum Tod mehrerer Protestierender und zur Ausrufung des nationalen Notstands kam.

Genauso wenig wird geklärt, welche positiven Wirkungen von diesen Schritten für die Armutsbekämpfung erhofft werden (erneut: abgesehen vom abstrakten Kausalzusammenhang, die Reformen seien gut für Wachstum und damit gut für die Armutsbekämpfung). Das ist umso problematischer, als dass sich in einigen der PRSPs und Joint Staff Assessments von IWF und Weltbank (Bolivien, Burkina Faso, Mauretanien, Uganda) Hinweise darauf finden, dass von einem Teil der Reformen zumindest kurzfristig negative soziale Wirkungen erwartet werden.¹² Weder werden die Vor- und Nachteile der gewählten Strukturmaßnahmen diskutiert, noch Fragen des Ausmaßes, des Tempos und der Abfolge der Schritte erörtert.

5.6 Privatisierung öffentlicher Leistungen

In den PRSP fällt die starke Betonung des Privatsektors in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen auf. Im Rahmen der direkten Privatsektorfördermaßnahmen aber auch bei den beabsichtigten Verbesserungen im Bereich der sozialen Grundversorgung wird in allen Papieren auf die verstärkte **Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen** gesetzt.

Weder gehen die Strategien auf zum Teil bekannte Bedenken der Bevölkerung an diesem Vorgehen ein (s. das erwähnte Beispiel der Wasserprivatisierung in Bolivien), noch wird erläutert, worin der Beitrag des Vorgehens zur Armutsbekämpfung liegt bzw. welche Regulationsmechanismen notwendig sind, um eine Übereinstimmung zwischen dem Ziel des verbesserten Zugangs der Armen zu Bildung, Gesundheit, Wasser, Energie und Straßen und dem Ziel der Privatisierung und Privatsektorförderung zu erreichen.

Dabei zeigen bisherige Erfahrungen mit der Privatisierung der sozialen Grundversorgung, dass Zweifel an den entwicklungsfördernden Wirkungen dieses Vorgehens angebracht sind.¹³ Es muss außerdem damit gerechnet werden, dass die geplanten Veräußerungen öffentlicher Leistungen mindestens vorübergehend mit einer Belastung des Staatshaushaltes einhergehen, da die Regierungen zumeist noch große Geldsummen investieren müssen, bevor sich Käufer finden lassen.

¹² m Fall von Mauretanien sind immerhin spezielle Förderprogramme für einheimische Reisproduzenten geplant, die von Maßnahmen der Handelsliberalisierung besonders nachteilig betroffen sind.

¹³ So kommt Hoering in einer Studie zur Privatisierung im Wasser- und Abwassersektor in Entwicklungsländern zu folgender Einschätzung: „Während die Entwicklungszusammenarbeit und Regierungen weitreichende Strukturveränderungen durchführen und erhebliche Anstrengungen unternehmen, um den ‚Global Players‘ die Beteiligung schmackhaft zu machen, sind die Ergebnisse in zentralen, entwicklungspolitisch wichtigen Bereichen wie dem Zugang für ärmere Bevölkerungsgruppen und Ressourcenschonung mager. Zudem können Verteilungsdisparitäten und damit -konflikte vergrößert werden: Das Wasser fließt dahin, wo das Geld ist. ... Regulierungsbehörden werden schleppend aufgebaut und bleiben institutionell zu schwach, um die TNCs wirksam zu kontrollieren.“ (Hoering 2001:4).

5.7 Pro-poor growth? Was ist das?

Die Strategiepapiere beschreiben größtenteils relativ detailliert die geplanten Maßnahmen im Bildungs- und Gesundheitsbereich und zum Teil auch die beabsichtigten Interventionen im Infrastrukturbereich, bei der Wasser- und Energieversorgung. Für die Schritte im sozialen Bereich sind zumindest in einigen der Strategiepapiere bereits weit gehende Kostenberechnungen vorgenommen worden. So deutet einiges darauf hin, dass die klassischen sozialen Sektoren (Grundversorgung) in Zukunft stärker als bisher von öffentlichen Leistungen profitieren werden.

Es wird nicht ausreichend deutlich, wie die PRSPs ihr strategisches Ziel umsetzen wollen, die Einkommens- und Beschäftigungssituation der armen Bevölkerung zu befördern und ihren Anteil am Gesamtwirtschaftswachstum auszubauen. Die in allen Papieren vorgesehenen Mehrinvestitionen in den Straßenbau zur Verbesserung des Marktzugangs der einkommensschwachen Bevölkerung im ländlichen Raum sind sicher ein hilfreicher Schritt. Insgesamt bleibt aber vage, was im Detail geplant ist und welche finanziellen Mittel benötigt werden.

Die wenigen vorhandenen Angaben zu geplanten Ausgabenverteilungen erwecken den Eindruck, als seien für die Förderung der Einkommen der armen Gruppen (häufig gleichgesetzt mit der Förderung der ländlichen Entwicklung) nur verhältnismäßig wenig Finanzmittel vorgesehen. In einigen Fällen waren dies außerdem die Bereiche, die im Fall nachträglich vorgenommener Ausgabenkürzungen als Erstes von Einsparungen betroffen waren.

Die PRSPs setzen alle auf ein intensiviertes Wachstum in den vorhandenen modernen Sektoren der jeweiligen Wirtschaft. Häufig wird auf ausländische Direktinvestitionen im Bergbausektor und anderen ökonomisch dynamischen Bereichen gesetzt, von denen bisher eher wenig Beschäftigungseffekte ausgegangen sind. Im Strategiepapier von Mauretanien wird dieses Problem benannt, aber ohne Schlußfolgerungen zu ziehen. Die Beteiligung der armen Bevölkerung am Wachstum soll mit speziellen Fördermaßnahmen in anderen Bereichen erreicht werden.

Arbeitnehmerrechte spielen in den Papieren keine Rolle. Eine Ausnahme sind die PRSPs von Bolivien und Mauretanien, dort geht es aber nicht etwa um die Stärkung von Rechten wie Mindestlöhnen und Sicherheitsstandards, sondern um die stärkere Flexibilisierung von Arbeitnehmerrechten (offenbar auf Drängen des IWF, wie aus Programmdokumenten hervorgeht).

„Pro-poor growth“ heißt in den untersuchten Papieren vor allem, das Wachstum im Agrarsektor zu steigern (Ausnahme: Bolivien, wo das Ziel der Einkommensstärkung in den Städten ebenfalls stark betont wird). Allerdings fehlt eine Analyse, wie sich die bisherige Agrarpolitik für die ärmeren Gruppen ausgewirkt hat und warum bisherige Förderstrategien nicht den gewünschten Erfolg verzeichnen konnten.

Der Ausbau der Exportlandwirtschaft steht im Vordergrund der Agrarstrategien der PRSPs. Die Papiere unterscheiden sich im Grad der geplanten direkten öffentlichen Unterstützung der armen Landbevölkerung (u.a. Informationen und Beratung, hochwertiges Saatgut und Düngemittel, Kredite). In allen Papieren findet sich aber die Absichtserklärung, dass der Privatsektor einen Hauptteil der Aufgaben übernehmen solle.

Inwieweit in der Praxis die Aufteilung zwischen privaten und staatlichen Angeboten aussehen wird, lässt sich zum momentanen Zeitpunkt nicht absehen, auch weil die Angaben zur geplanten Operationalisierung der genannten Ziele in den PRSPs vage bleiben. Mindestens im Fall von Uganda und Tansania ist zu befürchten, dass die eingeplanten Mittel nicht ausreichend sind. Schon vor dem Hintergrund der wenigen genannten Maßnahmen muss bezweifelt werden, dass die

Interventionen ausreichend sind, um das landwirtschaftliche Wachstum im geplanten Umfang anzukurbeln und dass es dabei gelingt speziell die arme Landbevölkerung einzubinden.

Ein Beispiel sind die geplanten Aktivitäten zur Behebung des festgestellten Kapitalmangels: Obwohl Kapitalmangel auf dem Land und besonders für Kleinbauern in allen PRSPs als zentrales Problem identifiziert wird, wird es in den PRSP-Passagen zu den geplanten Strategien im ländlichen Bereich bzw. der Unterstützung der Produktivität der armen Gruppen, doch nur am Rande behandelt. Zum Teil will sich der Staat ganz aus diesem Bereich zurückziehen, in einigen Ländern sollen die öffentlichen Ausgaben für diesen Bereich sogar fallen. Gehofft wird auf private Akteure, die teilweise von den Regierungen mit organisatorischem Know-how unterstützt werden sollen.

Auch beim Problem der ungleichen Ausstattung mit anderen Produktionsressourcen, wie vor allem beim Landzugang, bleiben die geplanten Schritte zögerlich. Existierende gesellschaftspolitische Hinderungsgründe wie ungleiche Landverteilung werden zwar zum Teil in der Analyse der Probleme der armen Landbevölkerung benannt, sind aber offenbar politisch zu sensibel, als dass sie in den Strategien grundsätzlich angegangen würden. So gibt es in einem Teil der Papiere zwar Hinweise auf eine geplante Verbesserung von Landnutzungsrechten nicht aber auf umverteilende Reformen (z.B. PRSP von Bolivien).

5.8 Finanzierung der Maßnahmen...

Zum jetzigen Zeitpunkt muss befürchtet werden, dass den Ländern nicht genügend Mittel zur Finanzierung ihrer Strategien zur Verfügung stehen. Schon zum Zeitpunkt der Formulierung der Strategiepapiere waren in allen Fällen deutliche Finanzierungslücken erkennbar. In den nachfolgenden Progress Reports sind diese zum Teil noch ausgeprägter.¹⁴ Dabei sind in allen PRSP schon Benutzergebühren vorgesehen, etwa im Sekundarschulbereich, der Gesundheitsversorgung oder für Straßenbau und –benutzung sowie die Einrichtung und Nutzung von Wasserstellen¹⁵.

Dabei wird bereits deutlich, dass die eingesparten Mittel aus den Schuldenerlassen der HIPC-Initiative für die geplanten Armutsinterventionen bei weitem nicht ausreichen. Die zu erwartenden finanziellen Ressourcen machen nur einen Bruchteil dessen aus, was für die Finanzierung der PRSPs gebraucht wird (mehrheitlich unter 25%). Im Klartext: Die gewährten Schuldenerlasse der HIPC reichen bei weitem nicht aus, um die Armut in den Ländern wirksam zu bekämpfen.

Der Rest soll über Entwicklungshilfe und eine Erhöhung der einheimischen öffentlichen Einnahmen zusammen kommen. Die Papiere setzen auf ODA-Flüsse in mindestens der Höhe ihres heutigen Niveaus, zum Teil auf erhöhte Zuflüsse, ohne dass klar wäre, ob es sich dabei um realistische Annahmen handelt. Fragen der Neuverschuldung und erneuter Überschuldung spielen keine Rolle.

Angesichts der deutlichen Finanzierungsengpässe erstaunt es, dass die Frage der öffentlichen Einnahmen in den PRSP nicht stärker berücksichtigt wird. Weder werden die geplanten Liberalisierungen im Handelsbereich (Abbau von Zöllen) auf ihre Wirkungen auf die Staatseinnahmen thematisiert, noch wird das Steuersystem wirklich ausführlich behandelt. Zwar wird sowohl in den PRSPs als auch in den Programmpapieren von IWF und Weltbank betont, dass es für die Finanzierung der genannten Armutsbekämpfungsschritte notwendig sein wird, die staatlichen

¹⁴ Im Fall Tansanias sind bereits die für die Förderung der sozialen Grunddienste eingeplanten Mittel zu knapp berechnet (die Gesundheitsausgaben müssten laut Bretton Woods Institutionen pro Person mindestens doppelt so hoch sein), aber auch auf dem jetzt eingeplanten Niveau gibt es gravierende Finanzierungslücken.

¹⁵ In Burkina Faso sind die Gebühren für die Grundschule laut JSA zwischen 1999-2001 noch um 17% gestiegen.

Einnahmen zu steigern.

Konkrete Umsetzungsschritte wie Steuererhöhungen oder die Verbreiterung der Besteuerungsgrundlage lassen sich jedoch nicht finden. Stattdessen wird darauf gehofft, dass institutionelle Reformen bei den Steuerbehörden zur besseren Steuereinzahlung ausreichen werden, um das Steueraufkommen zu erhöhen. Genauso wenig werden die Verteilungswirkungen bisheriger Steuerreformen erörtert oder über das Steuersystem als Umverteilungsmechanismus nachgedacht. Das ist besonders angesichts der weltweiten Tendenz zunehmend regressiver Steuersysteme bedauerlich.

So wird viel davon abhängen, dass sich das erwartete hohe Wachstum auch realisiert. Doch schon jetzt zeichnet sich in allen Fällen ab, dass die wirtschaftliche Entwicklung hinter den Annahmen zurück bleibt, u. a. weil sich die Terms of Trade der Länder doch nicht so schnell erholt haben, wie in den PRSPs vorausgesetzt. Angesichts dessen haben die Länder ihre Wachstums- und Einnahmenschätzungen nach unten korrigiert. Da der IWF aber kaum zu Kompromisse bei den öffentlichen Defiziten bereit ist, haben die ersten Länder bereits mit „Anpassungen“ in ihren Strategien reagiert: Maßnahmen wurden verschoben und Zwischenziele herabgesetzt.

5.9 ... und die „Flexibilität“ der IFIs?

Es ist vor diesem Hintergrund besonders problematisch, dass an den eng gesetzten Vorgaben für die öffentlichen Haushaltsdefizite festgehalten wird. So wird sowohl von den Regierungen signalisiert, als auch von den Internationalen Finanzinstitutionen – zum Teil explizit (Joint Staff Assessment zum ugandischen PRSP), zum Teil implizit (Artikel IV-Konsultationsberichte) geäußert, dass es vor dem Hintergrund der PRSP-Finanzierungsnotwendigkeiten (und der sich oder Impfraten bis 2003) nach unten "angepasst".

Das öffentliche Budgetdefizit ist offensichtlich in den PRSPs sowie in den IFI-Programmen eine kaum verhandelbare Größe. Trotz der in den untersuchten Ländern geringen Inflation beharrt der IWF auf einem niedrigen Grenzwert für die inländische Kreditausnahme durch die Regierungen. Gleichzeitig sehen die Strategiepapiere und Strukturanpassungsprogramme die Einrichtung bzw. Aufstockung sehr hoher Devisenreserven vor. Unerwartete, zusätzlich zur Verfügung stehende Zuflüsse an öffentlicher Entwicklungshilfe gingen bspw. im Fall Tansanias in die Rückzahlung öffentlicher Schulden anstelle in die stärkere Finanzierung der Armutsstrategie.

Die Höhe der bei den Zentralbanken der Entwicklungsländer gehaltenen Gelder nimmt seit Jahren kontinuierlich zu. „Reserve holdings carry a considerable cost. A dollar held as reserves is essentially a dollar of foregone investment for a developing nation. If these nations had not increased their reserve holdings, they could have used the money to support investment in physical or human capital“ (Baker/ Walentin 2001). Es sollte diskutiert werden, inwieweit/in welcher Höhe hier Geld, was für armutsrelevante Investitionen verwendet werden könnte, aus dem Verkehr gezogen wird.

5.10 Schuldenentwicklung

Das Thema der Entschuldung, der Neuverschuldung und Schuldenentwicklung spielt eine erstaunlich geringe Rolle in den PRSPs. Dabei beabsichtigen alle Länder zum Teil direkt für die Finanzierung der Strategien, aber auch für eine Reihe anderer Programme und Projekte neue Entwicklungshilfekredite aufzunehmen. Die Bedingungen einer kreditgestützten Entwicklungsstrategie und

die Sinnhaftigkeit von Krediten zur Finanzierung von sozialen Aufgaben (Diskussion Kredite versus Zuschüsse) werden in den Strategiepapieren nicht erörtert.

Noch aus einem ganz anderen Grund aber muss befürchtet werden, dass sich das Ziel der HIPC II-Initiative die „Schuldentragfähigkeit“ der Länder wiederherzustellen, nur für kurze Zeit erreichen lassen wird. Der Blick auf die fünf untersuchten Länder zeigt, dass von extrem optimistischen Einschätzungen der Entwicklungen von gesamtwirtschaftlichem Wachstum, Exporteinnahmen und öffentlichen Haushalten ausgegangen wird.

Das gilt auch für die anderen Länder, die auf eine Entschuldung im Rahmen der HIPC II rechnen können: Eine Untersuchung der IFI-Projektionen für die 22 HIPC-Länder durch das europäische NGO-Schuldennetzwerk Eurodad zeigte, dass im Schnitt von einem Anstieg der Exporteinnahmen zwischen 2000-2010 von 8,9% ausgegangen wird, obwohl es zwischen 1990 und 1999 nur bei 4,2% gelegen hatte. Grundlage dafür war vor allem die Erwartung eines starken Preisanstiegs bei Rohstoffen (Eurodad 2001).

Vor dem Hintergrund aktueller Terms of Trade-Entwicklungen und der weltweiten wirtschaftlichen Entwicklung deutet wenig darauf hin, dass sich die erwarteten Trends realisieren werden. Geschieht das aber nicht, dann werden sich die Indikatoren der IFIs für „Tragfähigkeit“ (Verhältnis von Schuldenstand und -dienst zu BIP, Einnahmen, Exporten) nicht wie vorhergesagt absenken. Die Länder werden dann bald wieder unter einer unübersehbaren Überschuldung leiden – Zeit für eine dritte Runde in der HIPC-Initiative?

5.11 Fazit der Untersuchung der ersten fünf PRSP

Es ist durchaus zu erwarten, dass in den fünf untersuchten Länderfällen die klassischen Sozialsektoren, zum Teil ergänzt um Straßenbau und Wasserversorgung, als Folge aus den PRSP-Prozessen stärker öffentlich finanziert werden. Positiv ist auch, dass alle PRSPs auf die Notwendigkeit der Stärkung der produktiven Rollen/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.

Abgesehen davon enttäuschen die untersuchten PRSPs vor dem Anspruch des Konzeptes (und der Rhetorik der verantwortlichen Finanzinstitutionen, aber auch des BMZ) makroökonomische Stabilisierungs-, Strukturreformen und Maßnahmen der Armutsbekämpfung integrieren zu wollen und zu so etwas wie „*pro-poor growth*“ zu kommen. Eine Integration gelingt nicht, stattdessen bleibt es bei der Parallelität zwischen der „harten“ Wirtschaftspolitik auf der einen Seite und Armutsbekämpfungsmaßnahmen als „*add-on*“ auf der anderen Seite.

Weder hat eine wirkliche Auseinandersetzung mit dem bisherigen Vorgehen stattgefunden, noch standen die Stabilisierungs- und Strukturreformen überhaupt zur Debatte. Trotz der enttäuschenden Erfahrungen der letzten 20 Jahre wird unhinterfragt auf Kontinuität mit den wirtschaftspolitischen Strategien bisheriger Struktur Anpassungsprogramme gesetzt. Die PRSP lassen nicht erkennen, dass alternative Vorgehensweisen diskutiert worden sind. Qualitative Aspekte der Wachstumsstrategie spielen so gut wie keine Rolle. Für die unverzichtbare Analyse und Klärung des „*pro-poor growth*“- Konzeptes sind nun die IFIs gefragt.