

8 Uganda

8.1 Kurzportrait des Landes

In den letzten Jahren gilt Uganda in der internationalen Gebergemeinschaft als ein Vorzeigestaat erfolgreicher Entwicklungspolitik. Während das Land nach seiner Unabhängigkeit 1962 einen wirtschaftlichen Aufschwung erlebte, verwandelte sich das Land in den 70er und 80er Jahren durch Diktatur und innenpolitische Konflikte erschüttert zu einem der ärmsten Staaten der Erde. Seit 1987 setzte die Regierung durch den Beginn von ökonomischen Reformen unter Anleitung der Internationalen Finanzinstitutionen grundlegende Weichenstellungen für die positive Entwicklung. Die im Rahmen von Strukturanpassungen in Uganda umgesetzten Maßnahmen gelten als die umfangreichsten in Sub-Sahara-Afrika (Collier/ Gunning 1999).

Die jährlichen Wachstumsraten lagen in den 90er Jahren im Schnitt bei 7,1% und waren damit die höchsten in ganz Afrika. Für das Jahr 2000 wird das Bruttoinlandsprodukt mit 6,2 Milliarden US\$ angegeben. Das BIP auf die Wirtschaftssektoren aufgeteilt ergibt einen Anteil von 43% Landwirtschaft, 38% Dienstleistungen und 19% Industrie. Wichtigstes Exportgut ist Kaffee, dessen Anteil an den Gesamtexporten zwischen 1994-1999 bei durchschnittlich 65% lag. Andere zentrale Exportprodukte sind Gold, Speisefische, Tabak, Tee und (seit kurzem) Obst, Gemüse und Blumen.

Uganda konnte beachtliche Erfolge in der Bekämpfung der Einkommensarmut erzielen: Diese hat von 56% 1992 auf 44% 1997 und auf 35% im Jahr 2000 abgenommen.⁵⁸ Dabei gab es aber starke Stadt-Land sowie regionale Unterschiede. In den nördlichen Provinzen hat sich die Armut verschärft. 96% der armen Bevölkerung lebt auf dem Land.

Die 22 Millionen Einwohner haben ein Pro-Kopf-Einkommen von ca. 300 US\$ jährlich. Die Lebenserwartung beträgt durchschnittlich 42 Jahre. Die Kindersterblichkeit liegt bei 97 von 1000 Geburten. Zwischen 1992 und 1997 war eine starke Zunahme von Krankheiten zu verzeichnen. Häufigste Krankheit ist Malaria, in den 90er Jahren zunehmend. Häufigste Todesursache bei den 15-49-Jährigen ist HIV/AIDS. 10% der Erwachsenen gelten als infiziert; 1999 gab es 1,7 Mio. Aidsweisen. Der Prozentteil der geimpften Kinder unter 5 Jahren ist seit 1996 gesunken. Seit 1997 verfolgt Uganda das Ziel der universellen Grundschulbildung und hat in diesem Zuge die Gebühren für Grundschulen aufgehoben.

Der Waldbestand ist in Uganda zwischen 1980 und 2000 um mehr als die Hälfte zurück gegangen. Bleibt es bei der momentanen Abholzugsrate, werden alle Wälder (*Tropical High Forest*), mit Ausnahme geschützter Flächen, in den nächsten zwanzig Jahren abgeholzt sein (PR 2001, S. 32).

8.2 Uganda und die HIPC-Initiative

Obwohl das Land seit Anfang der 90er Jahre immer wieder durch Entschuldungsmaßnahmen profitiert hat, war die Wirkung stets von kurzer Dauer. Besonders die anhaltende negative Entwicklung der Terms of Trade, hauptsächlich der Verfall des Kaffeepreises, haben ihren Anteil zu der untragbaren Schuldensituation beigetragen. Unter anderem dank Ugandas Rolle als Muster-schüler von IWF und Weltbank in Afrika wurde das Land als erstes durch beide HIPC Initiativen entschuldet. Da HIPC I und II fast aneinander anschlossen, beziehen sich die unten genannten

⁵⁸ Im Progress Report ist allerdings von einer offiziellen Untersuchung die Rede, in der viele der Befragten den Eindruck äußerten, die Armut hätten sich in den letzten Jahren wieder verschärft.

Zahlen auf die zusammen genommenen Erlasse beider Initiativen.

Ausgehend von Juni 1996 hatte Uganda einen nominalen Auslandsschuldenstand von 3,46 Mrd. US\$, was einem Nettogegenwartswert (NPV) von 1,69 Mrd. US\$ entspricht. Aufgeteilt sind die NPV-Schulden zu 76,3% auf multilaterale Institutionen und zu 23,7% auf bilaterale Gläubiger. Die für Uganda vorgesehene Entlastung liegt nach Abschluss beider HIPC-Initiativen bei 1,003 Mrd. US\$ NPV oder nominal bei 1,95 Mrd. US\$.

Wie üblich gibt es widersprüchliche Angaben über die tatsächlich geleisteten Schuldendienstzahlungen von Uganda vor den HIPC-Erlassen. Für 1990-1999 wird im *Status of Implementation*-Bericht vom September 2001 ein Durchschnittswert von 212 Mio. US\$ angegeben, der für den Zeitraum 2000-2010 auf jährlich 83,3 Mio. US\$ zurückgehen soll. Aufgeschlüsselt ergibt sich folgendes Bild des erwarteten Schuldendienstes nach beiden Erlassen: Wird für 1998 noch ein Wert von 110 Mio. US\$ angegeben, der 1999 auf 98 Mio. US\$ absinkt um dann im nächsten Jahr auf 48 Mio. zu fallen, so steigt der Wert in den nächsten Jahren rapide an und erreicht 2005 einen Wert von 103 Mio. US\$.

Laut Weltbank spart Uganda durch HIPC I in den nächsten 10 Jahren durchschnittlich 37 Mio. US\$ an Zahlungen ein. Für den Zeitraum von 2010-2019 sollen es noch durchschnittlich 22 Mio. US\$ sein und für die Zeit bis 2038 3,5 Mio. US\$. Durch HIPC II wird Uganda in den nächsten 26 Jahren jährlich zusätzlich durchschnittlich 50 Mio. US\$ an Schuldendienstzahlungen einsparen können.

Durch die Streichungen von HIPC II soll sich das Verhältnis von Schuldendienst zu den Exporten 1999/00 von 18,1% (HIPC I) auf 11,1% absenken, der Wert soll im folgenden Jahr auf 6% fallen und sich langfristig um die 5-6% stabilisieren. Das Verhältnis von Schuldendienst zu den Staatseinnahmen soll von 17,1% auf 10,5% 1999/00 zurück gehen und sich ab 2000/01 mit leichten Schwankungen bei 5,5% zu stabilisieren. Das Verhältnis von Schuldendienst zum BIP soll dann bei etwa 1% liegen.

Diesen Werten liegende folgende Annahmen über die ökonomische Entwicklung Ugandas zu Grunde. Erwartet wird ein Wirtschaftswachstum von 7% für die Jahre von 1999/00 bis 2001/2002, 6,5% für 2002/03, 6% für 2003/04, 5,5% für 2004/05 und 5% für die Zeit danach. Das reale Exportwachstum wird für den geplanten Zeitraum mit 6-7% jährlich veranschlagt, für „non coffee exports“ mit 10%. Für den Kaffeepreis wird angenommen, dass er nach 2001 um jährlich 2% steigt. Diese Annahme gewinnt an Brisanz vor dem Hintergrund, dass Ugandas Exporte zu rund 65% aus Kaffee bestehen und ein Preisanstieg in vorausgesetztem Maße wohl eher unwahrscheinlich ist.

8.3 Programme mit den IFIs

Mit dem IWF:

- PRGF (letzte Tranche im März 2001 zugesagt).

Mit der Weltbank (u. a.):

- Poverty Reduction Support Credit (150 Mio. US\$);
- Bujagali Hydropower Project (115 Mio. US\$);
- Road Development Project (90,98 Mio. US\$);
- Local Government Development Project (80,9 Mio. US\$);

- Road Development Program Project (64,52 Mio. US\$);
- Power Project (62 Mio. US\$);
- Energy for Rural Transformation (49,15 Mio. US\$);
- Privatization and Utility Sector Reform Project (62 Mio. US\$);
- Northern Uganda Reconstruction Project (100 Mio. US\$, in Planung).

8.4 Aufbau und Ziele des PRSP von Uganda

Uganda hat bereits 1997 eine umfassende Armutsbekämpfungsstrategie entwickelt, die als zentraler Leitrahmen der gesamten Politik fungiert. Der so genannte *Poverty Eradication Action Plan* (PEAP) ging aus einem umfangreichen Konsultationsprozess mit der Bevölkerung hervor. Der PEAP fungierte seit 1997 als der alleinige Referenzrahmen für die öffentlichen Ausgaben, dessen Zielsetzungen in einer mittelfristigen Ausgabenplanung (*Medium-Term Expenditure Framework*) konkretisiert werden.

Weltbank und IWF akzeptierten den in den ersten vier Monaten des Jahres 2000 überarbeiteten PEAP im Mai als *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP). Das PRSP soll noch durch eine Reihe von Sektorplänen ergänzt werden. Geplant sind Sektorstrategien zur Entwicklung des Straßennetzes, für die Modernisierung der Landwirtschaft, für den Bildungs- und für den Gesundheitsbereich sowie Pläne für den Energie- und Justizsektor.

Die hohe Qualität des ugandischen PRSP geht nach Einschätzung von Beobachtern fast vollständig auf den guten und umfangreichen Aushandlungsprozess zurück, der zum PEAP von 1997 führte (u.a. Fantu Cheru 2001).

Aufbau und Anspruch des PRSP

Beim ugandischen Armutsstrategiepapier handelt es sich um ein klar strukturiertes und schlüssiges PRSP (ebenso der Progress Report), das nach übereinstimmender Einschätzung auf einer recht guten Datenlage aufbaut. Im ersten Teil des knapp 70 Seiten starken Papiers wird der Zusammenhang zwischen Ugandas PEAP-Strategie, der Überarbeitung des PEAP und dem PRSP dargestellt sowie die zu Grunde liegenden Konsultationen.

Anschließend werden die Zielsetzungen der Armutsbekämpfungsstrategie vorgestellt, gefolgt von einer Beschreibung der Strategie selbst. Daran schließt sich ein Kapitel zur Finanzierung an, in dem der makroökonomische Rahmen, die mittelfristige Ausgabenplanung und der spezielle Armutsfonds (PAF) thematisiert werden. Im fünften Kapitel wird die geplante Überwachung („monitoring“) der Umsetzung des PRSP erläutert.

Das PRSP zielt auf ein nachhaltiges und breit verteiltes Wachstum („sustainable, high quality and broadly based“). Die strukturelle Transformation der Wirtschaft soll vorangetrieben und die stärkere Beteiligung der armen Bevölkerungsgruppen am Wachstum erreicht werden. Die Einkommensarmut soll weiter sinken. Des Weiteren sollen nun auch stärker nicht-materielle Dimensionen von Armut wie sozioökonomische Unsicherheit, Krankheit, Isolation und Machtlosigkeit in Angriff genommen werden.

Das PRSP Ugandas hat den Anspruch alle im Rahmen der Strategie vorgesehen Maßnahmen auf

ihre Verteilungsaspekte zu überprüfen, sowie auf ihre geschlechtsspezifischen Wirkungen, ihre Wirkungen auf Kinder und ihre Umwelteffekte.

Die Umsetzung der Ziele der Strategie soll über Maßnahmen in vier Aktionsfeldern vorangetrieben werden:

1. **Über die Bereitstellung eines Umfeldes für Wachstum und Entwicklung („creating a framework for economic growth and transformation“)**

Der Fokus der Strategie liegt auf stabilen makroökonomischen Rahmenbedingungen als Vorbedingung für Wachstum, sowie auf der Förderung privatwirtschaftlicher Aktivitäten besonders in der Exportwirtschaft. Dazu soll vor allem die Entwicklung des Finanzsektors und eines entsprechenden Rechtsrahmens gefördert werden. Auch die Fortführung der Privatisierung öffentlicher Unternehmen und die Privatisierungen öffentlicher Leistungen soll die Rolle privater Akteure in der Wirtschaft stärken (vgl. zu diesem letzten Punkt: Progress Report von 2001).

2. **Über die Stärkung von „Good Governance“, der sozioökonomischen Absicherung und der Sicherheit der Bevölkerung (u. a. vor Viehdiebstählen und anderen Übergriffen) („good governance and security“)**

In diesem Kontext soll u. a. über eine Verbesserung der Transparenz und Rechenschaft im Bereich der öffentlichen Ausgaben erreicht werden sowie über eine Reihe weiterer Antikorruptionsinitiativen, des Weiteren ist eine effizientere Bereitstellung öffentlicher Leistungen vor allem in den ärmeren Regionen geplant. Das soll unter anderem über eine Dezentralisierung der Bereitstellung von Gesundheits-, Bildungs-, Wasserleistungen und ländlichen Beratungsdiensten auf die lokale Ebene erreicht werden als auch über eine Entlohnungsreform im öffentlichen Dienst (Schaffung finanzieller Anreize, um Staatsangestellte in bisher unterversorgte Regionen zu holen).

3. **Über die Stärkung der Produktivität und der Einkommensmöglichkeiten der armen Bevölkerung („actions which directly increase the ability of the poor to raise their incomes“)**

Da 80% der Bevölkerung in der Landwirtschaft beschäftigt sind und über 90% der armen Bevölkerung in ländlichen Regionen lebt, steht die Entwicklung der ländlichen Gebiete im Vordergrund der PRSP-Strategie. Die Strategie will die Produktivität und die Einkommensmöglichkeiten sowohl in der Landwirtschaft als auch in nicht-agrarischen Tätigkeiten in den ländlichen Regionen steigern, u. a. über verbesserten Zugang zu Produktionsmitteln (Land, Kredite, landwirtschaftliche *inputs* und - Beratungsdienste) und zu Märkten (Investitionen im Transport- und Kommunikationsbereich).

4. **Über die direkte Verbesserung der Lebenssituation der armen Gruppen („actions which directly improve the quality of life of the poor“)**

Vor allem über eine Förderung des Zugangs zu Bildungs-, Gesundheits und Trinkwasserversorgung.

Ziele des PRSP

Im PRSP Ugandas werden u.a. folgende Ziele gesteckt:

- Reduzierung der Einkommensarmut auf 10% der Bevölkerung bis 2017
- Wirtschaftswachstum von jährlich 7%
- jährliche Inflationsrate von nicht mehr als 5%
- Senkung der Kindersterblichkeit von 147 auf 103 pro Tausend
- Senkung der Müttersterblichkeit von 506 auf 354 pro 100.000
- Reduzierung von HIV-Infektionen um 37%
- Reduzierung der Geburtenrate um 5,4% und Reduzierung ernährungsbedingter Wachstumsstörungen um 28% bis 2004/5
- Aufrechterhaltung der universellen Grundschulbildung
- Reduzierung der Abbruchraten im Bildungssektor
- Steigerung der Qualität der Bildung im Primarschulbereich
- Steigerung des Zugangs zum tertiären Bildungssektor besonders für Frauen
- Zugang zu sauberem Trinkwasser und zu Abwassereinrichtungen für alle Stadtbewohner bis 2010 und für alle Landbewohner bis 2015
- Stromversorgung im ländlichen Raum
- Reparatur und Erhalt der Transportwege
- Politische und administrative Reformen zur Stärkung der Partizipation der armen Bevölkerung

8.5 Wachstum und Armutsbekämpfung im PRSP

Die Bekämpfung der Armut kann nach Darstellung des PRSP in Uganda nur über ein gesteigertes Wirtschaftswachstum realisiert werden. Wachstum und Beschäftigung sind laut PRSP die zentralen Voraussetzungen der Armutsreduzierung. Erreicht werden soll ein nachhaltiges, breit verteiltes und Wachstum von „hoher Qualität“ („sustainable, high quality and broadly based growth“), gemeint ist eine wirtschaftliche Entwicklung, die stärker als bisher arbeitsintensiv ist und in den Sektoren stattfindet, in denen die arme Bevölkerung beschäftigt ist. Die Strategie setzt auf starkes Wachstum im Tourismus und bei Agrarexporten, darunter auch Kaffee.

Das Armutsreduzierungsziel der Strategie sieht vor, dass die Armut bis 2017 auf 10% gesenkt werden soll. Bei anhaltenden Wachstumsraten des BIP von 6-7% (ca. 3-4% pro Kopf) jährlich und vorausgesetzt alle Wirtschaftssektoren wachsen gleichmäßig, gilt dem PRSP das Ziel als erreichbar. Allerdings waren die Wachstumsraten im Agrarsektor bisher deutlich niedriger als für die Wirtschaft insgesamt. Ein wesentliche Schwerpunktsetzung des PRSP ist deshalb die Entwicklung der Landwirtschaft und die Schaffung von Einkommensmöglichkeiten in den ländlichen Regionen im nicht-agrarischen Bereich, da der weitaus größte Teil der Armen auf dem Land lebt.

Es scheinen jedoch Zweifel angebracht, ob die anhaltend hohen Wachstumserwartungen, die dem PRSP und den Programmen von IWF und Weltbank zu Grunde liegen, realistisch sind. Zwar war

die Steigerung des BIP mit durchschnittlich 7% in den 90er Jahren mit die höchste in ganz SSA. Dabei muss aber beachtet werden, dass Uganda von einem sehr niedrigen Niveau gestartet ist, da das Land nach den gewaltsamen Konflikten der 80er Jahre völlig am Boden lag. Das Pro-Kopf-Einkommen ist trotz des Wachstums der vergangenen Jahre heute noch immer niedriger als 1983 (Weisbrot et al. 2001).

Die externe Evaluierung der ESAF-Programme von 1998 hat angemahnt, dass das Wachstum nicht von einer ausreichenden produktiven Investitionstätigkeit begleitet war, und daher befürchtet werden muss, dass die Entwicklung längerfristig nicht tragend ist. Die Experten schätzten, dass die damaligen Investitionsraten mindestens verdoppelt werden müssten, um den BIP-Anstieg auf seinem hohen Niveau zu halten. (IWF 1998, S. 87f.).

Auch andere Beobachter zweifeln an der ökonomischen Nachhaltigkeit des Wachstums der vergangenen Jahre. Es habe sich weit gehend um einen Wachstumsschub von eher einmaligem Charakter gehandelt, als direkte Folge der umgesetzten strukturellen Reformen (z.B. Freigabe der Preise), der darüber hinaus nur vor dem extrem niedrigen Ausgangsniveau erklärbar sei. Von dauerhaften Wachstumsimpulsen als Folge der bisher umgesetzten Stabilitäts- und Strukturreformen sei nicht auszugehen (vgl. Collier/ Gunning 1999, Hoering).

Im PRSP-Dokument sowie in den unterschiedlichen Programmdokumenten von IWF und Weltbank finden sich keine Hinweise darauf, dass eine deutliche Steigerung produktiver Investitionen geplant ist. Laut PRSP-Planung sollen die öffentlichen Investitionen von 7,4% des BIP (1999/2000) leicht auf 7,8% im Jahr 2000/01 ansteigen, dann aber auf 7,0% gesenkt werden. Die öffentlichen Ausgaben sollen insgesamt im Rahmen des PRGF-Programms des IWF zwischen 1999 und 2001 auf 22% des BIP fallen (LOI 2000).

Offenbar wird darauf spekuliert, notwendige Investitionen verstärkt über private Investitionstätigkeit abzudecken: Private Investitionen sollen nach Angaben des PRSP von 10,3% (1999/2000) auf 12,9% (2002/03) steigen. Insgesamt wird die Investitionstätigkeit damit allerdings auch nur gering zunehmen: von 18,3% (2000/01) auf 19,9% (2002/03) (PRSP, S. 19, 38). Ein anderer Faktor, der in die Wachstumserwartungen des PRSP noch nicht miteinbezogen wurde, sind die Wirkungen der HIV/ AIDS-Epidemie (Robb/ Scott 2001).

In den letzten Jahren wurde deutlich, wie anfällig das ugandische Wachstumswunder ist. Auf Grund der starken Abhängigkeit der Wirtschaft von der Entwicklung der Terms of Trade, und besonders von den Weltmarktpreisen für Kaffee, litt das Land unter dem Kaffeepreisverfall der vorangegangenen Jahre. Als Folge lag das BIP-Wachstum im Jahr 2000 und in der ersten Hälfte von 2001 bei nur 5% und damit deutlich niedriger als die im PRSP erwarteten 7%. Trotzdem setzt die Armutsstrategie auf einen weiteren Ausbau der Kaffeeproduktion.

Das Wachstum der 90er Jahre war zudem eines, von dem in erster Linie die Bevölkerung in der Hauptstadt und der Zentralprovinz profitiert hat (IWF 1998:88). Während die Einkommen in den Städten insgesamt stark anstiegen, stagnierten sie in vielen ländlichen Regionen. Im Norden des Landes, wo sich die bewaffneten Konflikte der letzten Jahre abspielten, hat die Armut zwischen 1997 und 2000 um 8% zugenommen. Bestehende Ungleichheiten zwischen den Regionen sowie zwischen Stadt und Land haben sich verschärft, besonders stark nach 1997. Das reichste Zehntel der Bevölkerung konnte seinen Lebensstandard am stärksten steigern (um 20% im Vergleich zu einer nur 8%-Steigerung beim ärmsten Zehntel). Die Armut dominiert besonders im Norden und Osten des Landes.

Der Progress Report 2001 (PR) stellt fest, dass es auch im Jahr 2000 zwar insgesamt zu einem

Anstieg der Pro-Kopf-Einkommen kam, nicht aber in der nördlichen Region. Am stärksten vom Wachstum profitiert hätten nach Angaben des PR diejenigen, deren Ausgangslage bereits relativ gut gewesen sei. Der Zugang zu Elektrizität sowie eine gute gesundheitliche Situation seien zentrale Voraussetzungen.

8.6 Makroökonomische Stabilität und Strukturreformen

Makroökonomische Stabilität gilt in dem PRSP als zentrale Vorbedingung von Wachstum und damit von Armutsbekämpfung. Der Zusammenhang zwischen Stabilität und Armutsbekämpfung wird im PRSP folgendermaßen dargestellt: Wirtschaftswachstum ist nur möglich sofern es einen Rahmen gibt, der die Entfaltung des Privatsektors zulässt. Dies wiederum verlange nach makroökonomischer Stabilität.

Makroökonomische **Stabilität** bleibt auch im PRSP Ugandas das übergeordnete Ziel, dem direkte Maßnahmen zum Armutsabbau untergeordnet werden. So heißt es im PRSP, dass die Finanzierung der Armutsbekämpfungsmaßnahmen von der Steigerung des Wirtschaftswachstums abhängig sei und es zu keinem Punkt zu einer Ausweitung des öffentlichen Defizitziels kommen werde, um die Armutsbekämpfungsziele finanzieren zu können. ("... it must be emphasised that poverty reduction depends on economic growth; if there is a gap in the medium term between costs and resources, this is helpful information for the design of additional resource inflows, but it will not be used to justify taking risks with macroeconomic stability."). Auch das JSA der IFIs betont, dass es aus Sicht von IWF und Weltbank zu keinem Kompromiss bei der Frage des öffentlichen Defizits kommen darf.

Bemerkenswert ist hierbei weniger, dass dem Ziel der makroökonomischen Stabilität eine übergeordnete Rolle zugewiesen wird, sondern dass diese Stabilität noch immer so strikt definiert wird, wie in den vergangenen Jahren: Das Fiskaldefizit wird im Fall Ugandas in den letzten beiden Jahren von der zur Verfügung stehenden ODA mehr als ausgeglichen. Das Defizit – ohne ODA - lag in der zweiten Hälfte des Jahres 2000 bei 4,3% des BIP (LOI 2001). Die Experten der externen Evaluierung der ESAF-Programme hatten in Bezug auf Uganda bereits 1998 die strengen fiskalischen Stabilisierungsaufgaben des IWF in Uganda kritisiert.

Diese hätten nach Meinung der Experten notwendige Investitionen und den Einstieg in verstärkte strukturelle Reformen verzögert (IWF 1998). Ugandas makroökonomische Indikatoren sind schon seit längerem stabil, von einer akuten Stabilitätskrise kann entsprechend nicht mehr die Rede sein. Vor diesem Hintergrund verwundert es, dass der IWF seine Stabilitätsvorgaben nicht entsprechend lockerer gestaltet, um sicherzustellen, dass die für Wirtschaftswachstum und für die direkte Armutsbekämpfung unverzichtbaren Investitionen auch getätigt werden können.

Die makroökonomische Stabilitätspolitik soll von einer Fortführung und Vertiefung der Strukturreformen bisheriger Strukturanpassungspolitik begleitet werden. Im Vordergrund steht die Stärkung privatwirtschaftlicher Aktivität, da diese als Voraussetzung für Wirtschaftswachstum gilt. Hinderliche Strukturen sollen abgebaut werden.

Die Einrichtung eines förderlichen Umfelds für **private Investitionen** soll über Reformen im Banken- und Finanzsektor und im Eigentums- und Vertragsrecht erreicht werden sowie über Investitionen in die Bildung und Gesundheit der Bevölkerung.

Öffentliche Dienstleistungen (Bildungs- und Gesundheitssystem, in der Strom- und Wasserversorgung, im Transportsektor und im Straßenbau) sollen verstärkt privatisiert werden, die Veräußerung

der verbliebenen Unternehmen im Staatsbesitz soll vorangetrieben werden. (Der Privatisierungsprozess begann 1993. Von den 139 öffentlichen Betrieben, die damals zur Privatisierung ausgewählt wurden, haben bis auf 34 alle den Besitzer gewechselt oder sind geschlossen worden. Die größten der Betriebe wurden von ausländischen Investoren gekauft (Ddumba-Ssentamu/ Mugume 2001).

Die Fortführung der **Privatisierungsagenda** durchzieht auch die aktuellen Vereinbarungen der ugandischen Regierung mit der Weltbank und dem IWF. So sieht der PRSC-Kredit⁵⁹ der Weltbank, mit dem ein Reformprogramm für den öffentlichen Sektor finanziert werden soll, auch die Privatisierung städtischer Wasserversorgungswerke (teilweise auch in ländlichen Gebieten) vor. Das 500 Mio. US\$-teure Wasserkraftwerkprojekt *Bujugali Falls Project* sieht die Beteiligung von AES vor. (Es wird u. a. aus Krediten der Weltbank (IFC) und Exportversicherungsagenturen finanziert.)⁶⁰ Des Weiteren ist im Rahmen des Programms die Durchführung von Untersuchungen geplant, die weitere Privatisierungen vorbereiten sollen.

Das laufende PRGF-Programm des IWF sieht unter anderem die Privatisierung der *Uganda Spinning Mills*, des Tabakkonzerns *British-American Tobacco* und des Telekommunikationsbetriebes *Uganda Telecommunications Limited* vor. Die Privatisierung des staatlichen Apothekennetzes ist in Vorbereitung. In Bezug auf die Energieversorgung hat sich die ugandische Regierung im Rahmen ihrer Vereinbarungen mit dem IWF bereit erklärt, dass staatliche Monopol der ugandischen Elektrizitätswerke (Uganda Electricity Board) aufzugeben und diese zu privatisieren (und zwar obwohl das UEB nach einer Reihe interner Reformen heute profitabel wirtschaftet (vgl. Bayliss/ Hall 2000).

In den ländlichen Regionen sollen Stromverteilernetze und andere entsprechende Infrastruktur privatisiert werden, jedoch zum Teil staatlich subventioniert (PRSP, S. 17). Das laufende PRGF-Programm sieht darüber hinaus die Veräußerung einer Reihe von maroden Banken vor bzw. deren Schließung, falls sich kein Käufer finden lässt. Internationale Währungsgeschäfte sollen liberalisiert werden.

Die Durchführung der Privatisierungsmaßnahmen gehört zu den Kernkonditionalitäten der IFI-Programme, was bedeutet, dass die Auszahlung noch ausstehender Kreditraten an die Umsetzung der Maßnahmen geknüpft ist. Offenbar ist im PRSP mit dem „Privatsektor“, der gefördert werden soll, nicht oder zumindest nicht in erster Linie an einheimische kleine und mittelständische Akteure gedacht. Dieser Eindruck drängt sich auf Grund von Formulierungen im Strategiepapier auf, die die Privatsektorförderung nur als indirekte Maßnahme zur Armutsbekämpfung bezeichnen (z.B. „place greater emphasis ... on the actions which promote private sector development and therefore contribute indirectly to poverty reduction. Uganda requires a framework within which the private sector can expand...“).⁶¹

Neue finanzielle Spielräume für die direkte Armutsreduzierung über staatliche Ausgaben sind aus den noch geplanten Privatisierungen allerdings auch nicht zu erwarten. So sind dem Staat zumindest bisher kaum zusätzliche Einnahmen aus dem Verkauf staatlicher Betriebe entstanden.

⁵⁹ Poverty Reduction Support Credit vom April 2001 im Wert von 150 Millionen US-Dollar (IDA-Bedingungen).

⁶⁰ Das Projekt wird zum Teil scharf kritisiert: im Zusammenhang mit der Entscheidung ist es zu Korruptionsfällen gekommen, in deren Zuge zwei Energieminister zurück getreten sind. Andere Bedenken machen sich an den hohen Kosten des Projekts fest und an dem schlechten Ruf von AES in Bezug auf Arbeitsrechte und Umweltfragen und beziehen sich darauf, dass das Land die zusätzliche Energie nicht braucht (in der Tat ist vorgesehen, Teile des Stroms nach Kenia zu exportieren), der Strom für die arme Bevölkerung viel zu teuer wäre und der Damm mit schädlichen Umweltwirkungen einhergehen wird (vgl. Bayliss/ Hall 2000).

⁶¹ Dabei bietet das Land ausländischen Investoren bereits jetzt im Rahmen der East African Co-Operation umfassende Anreize (25% bis 100% Zulagen zum investierten Kapital, keinerlei Beschränkungen zur Repatriierung von Gewinnen, zollfreie Einfuhr von Rohmaterialien und Kapitalgütern, eine zehnjährige Steuerfreiheit in den Exportproduktionszonen und einen staatlichen Schutz vor Enteignung (vgl. Hanfstängel 2001:8).

Häufig hat die Regierung ganz im Gegenteil noch große Summen von Geld in die Unternehmen investieren müssen, bevor sich überhaupt private Käufer für diese fanden: u. a. im Fall der *Uganda Development Bank*, des *Victoriaseehotels* und des *Nile Hotel International*.

Im Fall einer anderen Bank, der Uganda Commercial Bank, sind dem Staat besonders große Kosten entstanden, da der Käufer der Bank diese illegalerweise für seinen eigenen Zwecke herunterwirtschaftete. Die Bank befindet sich nach einem für den Staat kostenintensiven Verfahren mittlerweile wieder in der Regie der ugandischen Zentralbank. Die wirtschaftliche Situation der Bank gilt heute als wieder gefestigt, allerdings um den Preis einer äußerst restriktiven Kreditvergabepolitik.

Die Privatisierungen scheinen auch sonst zu keiner Entlastung der öffentlichen Ausgaben beigetragen zu haben. Ddumba-Ssentamu/ Mugume (2001) kommen in ihren Untersuchungen zudem zu dem Ergebnis, dass die Maßnahmen die Höhe der öffentlichen Subventionierung praktisch nicht gesenkt hätten. Statt den vormals direkten staatlichen Zuschüssen zu den Betrieben, handelt es sich jetzt um indirekte Subventionen wie Steuerbefreiungen. In der Höhe der Zuwendungen habe sich wenig geändert.

Als eine weitere Voraussetzung für Wirtschaftswachstum gilt im PRSP die **Offenheit der ugandischen Ökonomie** und die Fortführung der exportorientierten Entwicklungsstrategie. Ugandas Öffnung zum Weltmarkt liegt nach Angaben der Weltbank nach 14 Jahren Strukturanpassung über dem Durchschnitt anderer Entwicklungsländer. Laut PRSP soll diese Politik fortgesetzt und ausgebaut werden. Es wird allerdings nicht deutlich, welche positiven Wirkungen davon für die Armutsbekämpfung erhofft werden.

Von weiteren Wachstumsgewinnen wird im Strategiepapier nicht mehr ausgegangen: „Some factors (such as trade openness and macroeconomic stability) are already better than average, and cannot yield higher future growth“ (PRSP, S. 13). Die im Rahmen des PRGF-Programms vorgesehenen Einfuhrerleichterungen von Luxusgütern wie Zigaretten, Softdrinks und Bier sind voraussichtlich für die armen Bevölkerungsteile auch wenig interessant. Das PRGF-Programm verlangt darüber hinaus die Aufgaben noch bestehender Schutzmechanismen für die ugandische Zucker- und verarbeitende Textilindustrie.

Die Liberalisierung im Textilbereich ist mittlerweile vorgenommen worden. In welcher Form die vom IWF gewollte Öffnung des Zuckermarktes tatsächlich umgesetzt wird, lässt sich momentan noch nicht absehen. Denn eine von der Regierung veranlasste Studie hat die sozialen Vorzüge der zurzeit existierenden Schutzmaßnahmen deutlich gemacht. Im LOI von 2001 spricht die Regierung daher von großen sozialen Härten, die mit der vollständigen Liberalisierung dieses Industriezweigs und der Aufgabe spezieller Unterstützungsmaßnahmen einhergehen würden. Sie möchte die Umsetzung der Liberalisierungskonditionalitäten daher erst vornehmen, wenn zuvor andere wirksame Schutzmaßnahmen installiert sind. ("The government ... reaffirms its commitment to eliminate this protection at an early date, after adequate measures have been put in place to safeguard the social benefits provided by the industry.").

Es handelt sich hierbei um einen Testfall, bei dem sich zeigen wird, ob der IWF seinen Zusagen nachkommen und stärkere Flexibilität erlauben wird in Fällen, wo das für die Armutsbekämpfung notwendig scheint. Es bleibt abzuwarten, ob und auf welchen Kompromiss sich der IWF einlässt, denn die Auflage den Zuckersektor zu öffnen, ist eine der so genannten *benchmark*-Konditionalitäten, deren Umsetzung für die Auszahlung ausstehender Kredittranche eigentlich unabdingbar ist.

Ebenso wie im Fall Tansanias stellt sich die Frage, inwiefern es sich bei den weiteren Schritten der

Außenhandelsliberalisierung um die Prioritäten des Landes selbst handelt oder wieweit sich die internationalen Geber durchgesetzt haben. Denn Uganda hat zusammen mit Tansania, Kenia, Mozambique, Nigeria, Sambia und Simbabwe im Vorfeld des WTO-Treffens in Doha im November 2001 eine Resolution verfasst, in der die Länder darauf hinwiesen, einem „over-ambitious“ und unflexiblen Liberalisierungsprogramm im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen unterworfen zu sein, in dessen Folge einheimische Unternehmen zusammengebrochen und die Arbeitslosigkeit gestiegen seien. Auf Grund der Einnahmeausfällen in den öffentlichen Haushalten sei es zu Fiskaldefizitauseinandersetzungen gekommen und zu Einschnitten bei armutsrelevanten Ausgaben. Die Länder forderten eine Überprüfung der Auswirkungen der Maßnahmen und ggf. Ausnahmeregelungen für Entwicklungsländern (vgl. Bretton Woods Project 2001).

Im PRSP finden sich wie bereits angeschnitten nur indirekte Hinweise darauf, welcher Wirkungszusammenhang zwischen den speziellen geplanten Strukturreformen und der Armutsbekämpfung existieren soll. Es erstaunt, dass die Fortführung und Ausweitung der Privatisierungen im PRSP in Bezug auf ihre Wirkungen für die Armutsbekämpfung gar nicht diskutiert werden bzw. keinerlei entsprechende gesellschaftliche Debatten im Vorfeld stattgefunden haben. Denn die bisherige Politik ist gesellschaftlich nicht unumstritten.

Umfragen haben ergeben, dass der Eindruck weit verbreitet ist, die Regierung habe Staatseigentum weit unter Preis an ausländische Investoren verschleudert. Problematisch erscheint auch der Zusammenhang zwischen den im Rahmen der IFI-Programme geplanten Maßnahmen im Handelsbereich und der Armutsbekämpfung. Wenn der Fonds allen Ernstes auf einer Fortführung der Handelsliberalisierungsagenda um jeden Preis besteht und dabei auch die Vernichtung von Teilen der nur gering ausgebildeten industriellen Kapazitäten des Landes in Kauf nimmt, kann von einer stärkeren Ausrichtung von Anpassungspolitik auf Armutsbekämpfung keine Rede sein.

Die Europäische Kommission hält die Pläne und die Prioritätensetzung des PRSP im Bereich der Privatsektorförderung für nicht ausreichend: Statt alleine auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Privatsektorinitiative zu setzen, müsste das Vorgehen durch eine aktivere staatliche Investitionspolitik begleitet werden, besonders in den Sektoren Industrie, Dienstleistungen und kommerzielle Landwirtschaft.

8.7 Steigerung der Einkommen der armen Bevölkerung und Maßnahmen in der Landwirtschaft

Eine der vier zentralen Säulen der Armutsbekämpfungsstrategie des PRSP ist die Förderung der Einkommensmöglichkeiten der armen Bevölkerung. Da über 90% der ugandischen Armen in ländlichen Regionen leben, steht die Entwicklung der Landwirtschaft und die Schaffung von neuen, nicht-agrarischen Beschäftigungsmöglichkeiten im Zentrum der geplanten Aktivitäten. Geplant ist, die arme Landbevölkerung stärker in die Produktion für Märkte und besonders für den Export einzubeziehen, als das bisher der Fall ist.

Die Pro-Kopf-Armut bei den in der Landwirtschaft tätigen Menschen ist nach den Angaben des PP in den 90ern deutlich gefallen. Profitiert hätten besonders die Produzenten, die sich auf den Anbau von lukrativen Produkten für den Export wie Kaffee und Mais spezialisiert haben. Außerdem habe sich offenbar (die Rede ist von „appears to have improved“) der Zugang zu Land, zu Vieh, zu Straßen, Vertriebsmöglichkeiten und Informationen seit Beginn der 90er Jahre verbessert.

Von diesen positiven Entwicklungen ausgenommen war die nördliche Region des Landes. Export-

orientierte Produzenten hätten stärker von den Reformen profitiert als die in der Subsistenzlandwirtschaft oder für den lokalen Markt produzierenden Bauern (sprich Männer stärker als Frauen [MW]). Das PRSP sieht daher vor, mehr Produzenten in die Produktion von Exportagrарprodukten zu bekommen.

Das Wachstum in der Landwirtschaft hat sich in der zweiten Hälfte der 90er Jahre auf Grund von Dürren und fallenden Kaffeepreisen abgeschwächt. So wuchs die landwirtschaftliche Produktion im Jahr 1999/2000 nur um 3%, im Vergleich zu den Sektoren Industrie (8,6%) und Dienstleistungen (5,6%).

Die Bewertung der Situation der Landbevölkerung unter der Anpassungspolitik fällt unterschiedlich aus. Offenbar haben zumindest die Kaffeebauern (auch die kleineren Produzenten) von der Liberalisierung und Deregulierung des Agrargüterhandels profitiert (Collier/ Gunning 1999.). Es ist allerdings davon auszugehen, dass der massive Kaffeepreisverfall ab Mitte der 90er Jahre, ihre Lage wieder verschlechtert hat.

Andere Beobachter kommen zu einer weniger positiven Einschätzung: Die Reformen der Struktur-anpassungspolitik seien an der Mehrheit der armen Landbevölkerung weitestgehend vorbeigegangen. Die höhere Besteuerung von Treibstoff habe die Transportkosten steigen lassen und damit die Landwirtschaft hart getroffen. Ländliche Beratungsdienste seien im Zuge von Einsparmaßnahmen eingefroren worden und die Nahrungsmittelproduktion für den einheimischen Markt sei sowohl von der Regierung als auch von bisherigen Programmen der Internationalen Finanzinstitutionen ganz vernachlässigt worden.

Frauen seien durch die neuen Entwicklungen besonders benachteiligt worden (Hoering 2000, Vredeseilanden-Coopibo-Uganda et al. 1998).⁶² Eine Bewertung, die auch von einer im Rahmen des SAPRI-Prozesses in Uganda durchgeführten Untersuchung bestätigt wird: "It is recognised that coffee farmers in the post liberalisation period get a higher percentage of world market prices. However, the results of the study show that where poor farmers have tried to respond to market forces, they have done so in distress by selling green coffee, selling raw/unprocessed food in gardens at bottom-low harvest prices benefiting traders and rich farmers who purchase and store such products to sell them when they fetch better prices. The assumption that liberalization would benefit farmers equally was in total disregard of power relations and the reproduction of inequality and class divisions in agricultural production." (Makokha 2001).

Auch im PRSP wird beklagt, dass trotz des Wachstums des Agrarsektors in den 90er Jahren eine nur ungenügende Diversifizierung stattgefunden habe. Das stattgefundenе Wachstum sei mehrheitlich auf eine Produktionsausweitung über eine Vergrößerung der bestellten Fläche zurückzuführen. Die Diversifizierung sowie eine Steigerung der Produktion soll im Rahmen der Armutsstrategie Ugandas vorangetrieben werden, ein Ziel, das auf Grund der im afrikanischen Vergleich guten Bodenqualität Ugandas von der Regierung für möglich gehalten wird.

Im PRSP und im PP werden folgende **Hinderungsgründe** genannt, die einer stärkeren Produktionssteigerung der einkommensschwachen Bevölkerung entgegen stehen: mangelhafter Zugang zu fruchtbarem Land, Kapitalmangel bzw. fehlender Zugang zu Krediten, fehlende *inputs* für Landwirtschaft und Fischzucht, Vermarktungsprobleme (u. a. schlechte Verkehrsanbindung) und nicht vorhandene Aufbewahrungs- und Weiterverarbeitungsmöglichkeiten.

⁶² Auch im PRSP finden sich entsprechende Hinweise: Die Liberalisierungsmaßnahmen hätten zu einer Verlagerung von der Produktion von *food crops* zu *cash crops* geführt, in deren Folge sich die Situation für viele weibliche Produzenten verschärft hätte, so dass diese nun weniger Ressourcen zur Verfügung hätten, ihre Kinder zu ernähren und Schulgebühren zu bezahlen.

Im Rahmen der Armutsbekämpfungsstrategie sollen entsprechend verstärkt Investitionen in den Straßenbau und in landwirtschaftliche Beratungsdienste und Forschung fließen, die gesetzlichen Regelungen zum Zugang zu Land sollen verbessert und die Bereitstellung von Mikrokrediten befördert werden. Die im Rahmen des vierten Schwerpunkts der Armutsbekämpfungsstrategie geplanten öffentlichen Investitionen in die Wasser- und Gesundheitsversorgung und in das Bildungssystem werden ebenfalls als Maßnahmen der Stärkung der Produktivität der armen Landbevölkerung gesehen.

Eine verstärkte öffentliche Förderung des Agrarsektors und der ländlichen Entwicklung wird von vielen Beobachtern für sinnvoll und dringend notwendig gehalten. Denn obwohl 80% der Bevölkerung in der Landwirtschaft arbeitet, der Sektor 40% zum BIP beiträgt und 96% der armen Menschen auf dem Land leben, gingen bisher nur 1,4% der staatlichen Ausgaben in diesen Bereich (Cheru 2001, S.11),

Die Regierung hat in Ergänzung zum PRSP eine Strategie für die Entwicklung des Agrarsektors vorgelegt (*Plan for Modernization of Agriculture*), deren Umsetzung noch nicht begonnen hat. Über eine Dezentralisierung von Entscheidungen über Investitionen, landwirtschaftliche Forschung und Beratung sollen die Angebote stärker an die Bedürfnisse der Agrarproduzenten angepasst werden. Die Agrarstrategie sieht darüber hinaus eine stärkere Rolle für private Akteure vor. So sollen z.B. die landwirtschaftlichen Beratungsdienste, die im Rahmen bisheriger Strukturanpassungsprogramme eingestellt worden waren, nun wieder reaktiviert werden, diesmal allerdings von privaten Anbietern. Die Regierung sieht ihre Rolle stärker im Bereich der landwirtschaftlichen Forschung, Bildung und Information sowie im ländlichen Straßenbau.

Im Zuge der landwirtschaftlichen Information und Beratung soll laut PR auch über umweltverträgliche Anbaumethoden aufgeklärt werden. Denn die Regierung erwartet, dass der geplante Exportausbau in der Landwirtschaft mit einer stärkeren Verwendung von Dünger und Pestiziden und damit mit größeren Umweltbelastungen einhergehen. Die Sorge vor den unerwünschten ökologischen Folgen der Exportwirtschaft ist berechtigt. Ein unrühmliches Beispiel ist die Geschichte des Fischfangs in Uganda: Nachdem Fisch ein beliebter Exportartikel wurde und die Fischerei kommerzialisiert wurde (zum Teil einhergehend mit illegalen Fischmethoden), berichten Fischer von der weitgehenden Vernichtung der Fischbestände. Der Viktoriasee wurde durch die nahe gelegenen Fischverarbeitungsindustrien stark verschmutzt (Makokha 2001).

Die Regierung hat bereits vor ein paar Jahren mit dem so genannten **Land Act** ein Gesetz vorgelegt, dass die Landrechte der armen Bevölkerung stärken soll. Obwohl das PRSP fehlenden Zugang zu Agrarland und die sehr ungleiche Landverteilung als entscheidende Ursachen ländlicher Armut benennt, sind keine Landumverteilungen vorgesehen. Der *Land Act* setzt aber auf eine Ausweitung der Möglichkeiten, Land zu pachten. (Der Anteil von Bauern, die Land pachtet, stieg in den 90er Jahren bereits von 9 auf 29 % der Landbevölkerung.) Noch ist allerdings unklar, wann und inwieweit das Ziel Realität wird. Denn schon im PRSP ist die Rede davon, dass die Umsetzung der geplanten Maßnahmen aus Kostengründen aufgeschoben und nach Möglichkeiten gesucht wird, die Kosten des Vorgehens zu reduzieren.

Es überrascht, dass die Bereitstellung von **Mikrokrediten** offensichtlich doch nicht zu den Prioritäten der Strategie gehört. So wird zwar wiederholt auf das „große Problem fehlenden Kreditzugangs“ in den ländlichen Gebieten verwiesen. Doch werden im PRSP keine konkreten Zielsetzungen für den Ausbau des Zugangs zu Kleinkrediten genannt. Und während in den Finanzierungsplänen des PRSP für den dritten Schwerpunktbereich der Strategie gesteigerte Ausgaben für Straßenbau, landwirtschaftliche Beratungsdienste und den *Land Act* vorgesehen sind, ist dort vor-

gesehen, die Mittel für die Bereitstellung von Mikrokrediten zu senken: von 19,3 Milliarden Shs (1999/2000) auf 10,8 Milliarden Shs (2002/03).

Offenbar setzt die Regierung auch im Bereich des Kapitalzugangs der armen Bevölkerung darauf, dass private Anbieter die Lücke füllen werden. So sieht sie ihre Aufgabe laut PRSP nur in der Beratung und Schulung ("capacity building") sowie in der Bereitstellung förderlicher Rahmenbedingungen für private Mikrokreditinstitutionen in den ländlichen Gegenden. Sie selbst will keine Gelder für Kredite zur Verfügung stellen.

Ein OXFAM-Beobachter kritisiert darüber hinaus die fehlende *gender*-Perspektive des PRSP im Agrarbereich und der ländlichen Entwicklung, die angesichts bestehender Benachteiligungen weiblicher Produzenten dringend notwendig gewesen wäre: „... in agriculture, plans for improved extension service make no reference to gender, yet there are major problems with extension workers targeting male farmers or groups, and ignoring women. ... Government should undertake proper analysis to understand female and male perspectives on current service delivery and other government action, and then to ensure that policy design and practice is improved in sectoral plans.“ (Burdon 2000).

8.8 Direktmaßnahmen zur Verbesserung der Situation der armen Bevölkerung

Im Rahmen der Armutsbekämpfungsstrategie sollen die Lebensbedingungen der armen Bevölkerung über Investitionen in die Bereiche Basisgesundheits, Grund- und Erwachsenenbildung, Wasser- und Abwasserversorgung sowie Straßenbau in den ländlichen Regionen direkt verbessert werden.

Bereits in der zweiten Hälfte der 90er Jahre hat die Regierung die Ausgaben für die Armutsbekämpfung erheblich gesteigert. So sind z.B. die Mittel für Grundbildung zwischen 1994/95 und 2000/2001 um über 300% gestiegen (von ca. 20% auf 27% der Gesamtausgaben), die für die Gesundheitsversorgung um knapp 250% und die für den Straßenbau um rund 500% (von 4,4% auf rund 9% der Gesamtausgaben) (Cheru 2001, S. 10).

Innerhalb der öffentlichen Ausgaben hat eine Verschiebung zu Gunsten der armutsrelevanten Aufgaben stattgefunden. Der Anteil von öffentlichen Ausgaben, der direkt in die prioritären Bereiche der Armutsbekämpfung floss, ist von 17% des Gesamtbudgets (1997/98) auf 24% (1999/2000) und auf 31% (2000/2001) gestiegen (Cheru 2001, S. 18). Bis 2003 soll er bei 32,5% liegen. Die Umstrukturierung innerhalb des öffentlichen Budgets ist vor allem auf Kosten des Anteils der Ausgaben für die Verwaltung und für das Militär gegangen (PRSP).

Und erste Erfolge sind auch zu verzeichnen: So spricht der PR von Verbesserungen bei der Ernährungssituation von Kindern und bei Durchfallerkrankungen von Kleinkindern. Der Anteil der kranken Menschen, die eine Gesundheitseinrichtung aufsuchen, hätte seit 1992 zugenommen. Die stärkste Zunahme habe bei privaten Einrichtungen stattgefunden.⁶³ Der Zugang der Bevölkerung auf dem Land zu sauberem Wasser sei von 40% (1997/98) auf 50% (1999/2000) gestiegen.

Es ist in den vergangenen Jahren aber auch offensichtlich geworden, dass eine Erhöhung der Sozialausgaben alleine noch nicht ausreicht, um die Armutzielsetzungen zu erreichen. Ein Beispiel

⁶³ Allerdings haben im Jahr 2000 noch immer 25% der Männer und 30% der befragten Frauen angegeben, in den letzten 30 Tagen krank gewesen zu sein (PR).

ist die Förderung des universellen Grundschulzugangs, die seit 1997 offizielles Politikziel ist und über verstärkte Mittelzuweisung operationalisiert wurde. So hat sich zwar als Folge der Maßnahmen der Zugang von Kindern zu Grundschulen deutlich verbessert, doch ging das mit Qualitätsverschlechterungen einher, da nicht im gleichen Tempo zusätzliche Lehrer und Lehrmaterialien zur Verfügung gestellt wurden. Laut einer von der Regierung in Auftrag gegebenen Studie konnten 1999 über 50% der Kinder in den Städten und 97,7% der Kinder auf dem Land nach sechs Schuljahren nicht schreiben und lesen (zitiert bei Makokha 2001).

Weitere **Ausgabenerhöhungen** sind laut PRSP vorgesehen. Die Aufwendungen für die direkte Armutsbekämpfung sollen von 2,9% des BIP 1998/99 auf 4,6% des BIP im Jahr 2000/01 steigen. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben soll von 17% (1997/98) auf 31% (2000/01) zunehmen. Da bisher besonders der Bildungsbereich und der Straßenbau profitiert haben, sollen jetzt verstärkt die Wasser- und Abwasserversorgung und der Gesundheitssektor gefördert werden (Zugang und Qualität).

Die Ausgaben für spezifische armutsrelevante Investitionen werden im Fall Ugandas über den 1997 eingerichteten so genannten Poverty Action Fund (PAF) getätigt, der Teil des Gesamtbudgets und damit auch der mittelfristigen Ausgabenplanung ist. Der Etablierung des Fonds lag die Erkenntnis zu Grunde, dass es gezielter und verstärkter Anstrengungen bedarf, um Armut wirksam zu bekämpfen.⁶⁴ In den PAF fließen neben den Einlagen der Regierung (35%) die vollständigen eingesparten Mittel aus dem Schuldenerlass unter HIPC I und II (34%), sowie zum Teil die Entwicklungshilfe bilateraler Geber (31%) (Cheru 2001, S. 18).

Der Fonds ist geschützt, so dass die prioritären Armutsausgaben im Fall unerwarteter Einnahmeausfälle von Mittelkürzungen ausgenommen sind. Entsprechend hat die Regierung die Ausgaben für die Bildungs-, Gesundheits-, Wasser- und Abwasserversorgung zwischen Juli 1999 und Juni 2000 trotz niedrigeren Wachstums und geringerer Staatseinnahmen als erwartet in der geplanten Höhe getätigt.

Der erste PR zeigt, dass die im PRSP genannten Zwischenziele für die direkte Verbesserung der Situation der armen Bevölkerung nur teilweise erreicht werden konnten. Bezogen auf den Grundbildungsbereich wurden die angepeilten Ziele (u. a. Zahl der Schüler pro Lehrer, - pro Klassenraum, - pro Lehrbuch) alle - und zum Teil weit - verfehlt. In der Wasser- und Abwasserversorgung sowie im Basisgesundheitsbereich traf das für einen Teil der Zwischenziele zu (u. a. beim geplanten Personalausbau, Impfraten, Schulungen für Krankenpersonal).

Zum Teil sind offensichtlich nicht genug finanzielle Mittel eingeplant, um die Armutsreduzierungsziele im geplanten Zeitraum zu erreichen. In Bezug auf die erhofften Ergebnisse in der Gesundheitsversorgung ist das auch so schon im PRSP formuliert. (vgl. PRSP, S.25). Im PR ist dann bereits davon die Rede, dass die ursprünglichen Zwischenziele des PRSPs für die Sektoren Bildung, Gesundheit und Wasser zu hoch gegriffen gewesen seien und entsprechend abgeschwächt werden müssten.

Angesichts der knappen zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel ist offenbar auch der Rückgriff auf **Benutzergebühren** eingeplant. Zwar soll der Grundschulbesuch für vier Kinder pro Familie auch weiterhin gebührenfrei bleiben, doch in Bezug auf die Gesundheits-, die Trink- und die Abwasserversorgung sind Eigenbeteiligungen für die Benutzer vorgesehen.

⁶⁴ Im PRSP heißt es dazu: "The PEAP of 1997 drew particular attention to the need for increased expenditure on the delivery of those services which directly benefit the poor. It was recognised that in Uganda, as in most other countries, there could be a tendency to neglect the interests of the poor unless a conscious effort was made; this is one implication of the observation that powerlessness is one

8.9 Staatshaushalt, Finanzierung und Umsetzung der Strategie

Die Abschnitte des PRSP zur vierten Säule der Strategie machen besonders deutlich, dass die Erreichung der gesetzten Armutssziele vor allem davon abhängen wird, dass ausreichend finanzielle Mittel zur Umsetzung verfügbar sind. Deren Höhe lässt sich naturgemäß nur bedingt abschätzen, da sie von der Entwicklung der öffentlichen Einnahmen abhängig sind.

Wie schon erwähnt hat der Anteil der **armutsrelevanten Ausgaben** an den Gesamtausgaben seit Mitte der 90er Jahre stetig zugenommen. Prozentual zum BIP stiegen die Aufwendungen von 2,9% (1998/99) auf 4,6% (2000/01). Bei den prioritären Ausgaben dominierten bisher die klassischen Sozialbereiche: 62 % der Investitionen aus dem *Poverty Action Funds* gingen auch im Jahr 2000 in den Gesundheits-, den Bildungs-, den Wasser- und Abwasserbereich. Die Förderung der Produktivität der armen Bevölkerung war mit nur 11,2% der prioritären Ausgaben eher unterbelichtet (vgl. LOI 2001).

Diese Ungleichverteilung zieht sich auch durch die Planung des PRSP bis 2002/03: So sollen die zusammengenommenen Ausgaben für direkte Maßnahmen zur Einkommenssteigerung der Armen (Straßen in ländlichen Gebieten, *Land Act*, landwirtschaftliche *extension services* und Mikrofinanzierung) nur von 52,9 Mrd. Shilling (1999/00) auf 59,4 Mrd. (2002/03) steigen, während für die Aufgaben im Gesundheits-, Bildungs-, Wasser- und Abwasserbereich Steigerungen von 268 Mrd. Shilling auf 486,3 Mrd. Shilling vorgesehen sind.

Im Haushaltsjahr 2002/03 wären dann an öffentlichen Aufwendungen für diese Aufgaben ca. acht mal so viel Finanzmittel vorgesehen wie für die Förderung der Einkommen der Armen (1999/00: fünf mal so viel) (vgl. PRSP:20). Soweit es sich aus dem PRSP ermitteln lässt, sind für den zweiten Pfeiler der Strategie (governance, security) noch keine Kostenberechnungen aufgestellt worden.

Zum Zeitpunkt des PRSP wurden für die **Finanzierung der Strategie** 1.861 Mrd. Shilling für den Zeitraum 1999/00-2002/03 veranschlagt (ca. 1,18 Mrd. US\$). Aus der HIPC-Initiative (I und II) hat das Land bis 2010 pro Jahr aber nur geschätzte 87 Mio. US\$, zwischen 2010-2019 ca. 72 Mio. US\$ zu erwarten.

Die Berechnung der Kosten ist zwischen der Formulierung des PRSP und dem ersten Progress Report noch einmal verfeinert worden. Dabei zeigte sich, dass die Strategie deutlich teurer ist als ursprünglich angenommen worden war und zumindest momentan nicht ausreichend Mittel zur Finanzierung der im PRSP formulierten Maßnahmen zur Verfügung stehen. Die Finanzierungslücke liegt laut PR bei ganzen 37%.

Laut Progress Report werde sich die Erreichung der PRSP-Ziele dadurch zeitlich verzögern, die ursprünglich geplanten Reformen seien an die zur Verfügung stehenden Mittel „angepasst“ worden. Es wird allerdings nicht deutlich, welche Priorisierung nun innerhalb der armutsrelevanten Ausgaben vorgenommen wurde. Besorgnis erregend ist auch, dass die Regierung nun offenbar zu einem noch stärkeren Rückgriff auf Benutzergebühren bereit ist als im PRSP ursprünglich vorgesehen. So heißt es im Progress Report: „In addition to phasing the implementation of activities, other options Government is considering for bridging the gap include achieving a higher implementation rate for donor resources than projected, ... increased tax collection; efficiency savings;

aspect of poverty. ... the Poverty Action Fund has been used to achieve the planned reallocations." (:19).

and *cost sharing* [Hervorhebung: MW]" (:12).

Cheru hat berechnet, dass es eines 60%igen Anstiegs der im Budget für 2000/01 vorgesehenen Mittel bedürfte, um im Jahr 2002 mit der Umsetzung all der Maßnahmen zu beginnen, deren Kosten im PRSP bereits berechnet sind (dabei handelt es sich um die als „prioritär“ erachteten Reformen innerhalb der gesamten geplanten „prioritären Maßnahmen“). Gehe man davon aus, dass die real zur Verfügung stehenden Ressourcen jährlich um 75 Millionen US-Dollar steigen werden, müsste allein mit dem Beginn der Umsetzung der im PRSP dargelegten 5-10 jährigen Investitionsvorhaben noch zehn Jahre gewartet werden (Cheru 2001, S. 11).

Auch auf der Grundlage etwas optimistischerer Einkommenserwartungen müssten die PRSP-Zielindikatoren nach den Angaben von Cheru dennoch deutlich heruntergeschraubt werden. Nach diesen Kalkulationen würden dann bis 2008 nicht 80% der ländlichen Haushalte von ländlichen Beratungsdiensten profitieren, sondern nur 10-20%. Die Implementierung des *Land Acts* wäre nur in sechs Distrikten finanzierbar. Im Bildungsbereich würde es statt der angenommenen 5 Jahre 10-15 Jahre dauern bis alle Grundschulklassen einen eigenen Klassenraum zur Verfügung hätten. Es würde zwanzig Jahre dauern bis alle Grundschüler Schulbücher hätten und die Lehrer müssten auf die im PRSP geplanten Gehaltserhöhungen ganz verzichten. Ähnlich düster sehen die Berechnungen für den Gesundheitssektor aus (Cheru 2001, S. 11f.).

Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, die Einnahmen im Inland zu erhöhen. Die herrschende Besteuerungsgrundlage ist eng und die Steuereinzahlung wenig effektiv. Seit 1997 bewegen sich die Einnahmen bei 11-12% des BIP und damit höher als in den 80ern und frühen 90ern (ca. 4% Mitte der 80er Jahre, 7,2% 1991/92) aber deutlich niedriger als in den 60er und 70ern. Im PRSP ist eine Steigerung der Einnahmen auf 15-16% des BIP vorgesehen, was allerdings nur über Effizienzgewinne bei den nationalen und lokalen Steuerbehörden und der Steuererhebung erreicht werden soll.

Das PRGF-Programm des IWF unterstützt entsprechende Reformen: Eine Erhöhung existierender Steuern bzw. die Einführung neuer Steuern ist zwar nicht beabsichtigt. Allerdings sollen geltende Befreiungen von der Einkommenssteuer abgeschafft werden. Ob diese Reformen alleine schon ausreichen werden, um die öffentlichen Einnahmen wie geplant zu steigern, wird von der EU in ihrer Überprüfung des ugandischen PRSP bezweifelt. Der EU zufolge lasse sich das Ziel nicht nur über institutionelle Reformen bei den zuständigen Behörden erreichen. Darüber hinaus wird aber auch bezweifelt, dass die gesetzte Höhe für die öffentlichen Einnahmen überhaupt ausreicht, um die anstehenden Aufgaben zu finanzieren. Jedwede Reform des ugandischen Steuersystem müsse zudem soziale Verteilungsaspekte berücksichtigen (European Commission).

Das PRSP lässt eine Analyse der Verteilungswirkungen des bisherigen Steuersystems so gut wie vermissen. Umfassendere Steuerreformen sind wie angemerkt nicht geplant, auch wenn nebulös darauf verwiesen wird, dass über Schritte in Richtung einer stärkeren Progressivität nachgedacht werden sollte. Eine gründliche Überprüfung des aktuellen Systems und seiner Verteilungswirkungen scheint aber notwendig. So gibt das PRSP darüber Auskunft, die Einführung einer Mehrwertsteuer habe das Steuersystem progressiver gemacht – eine Behauptung, die angesichts der Tatsache, dass es sich dabei gemeinhin um eine regressive Steuer handelt zumindest hätte erläutert werden müssen.

Die Realisierung der geplanten Staatseinnahmen ist offensichtlich von der Gesamtwirtschaftsentwicklung abhängig. Es ist wie bereits erwähnt zweifelhaft, ob die erwarteten **Wachstumssteigerungen** erreicht werden können. Die Entwicklungen im Jahr 2000 lagen unter denen im PRSP

prognostizierten, wofür besonders die Kaffeepreisentwicklung verantwortlich war (außerdem: insgesamt verschlechterte ToT, Dürren, Importsperrre der EU für ugandischen Fisch).

Der Weltmarktpreis für Kaffee ist zwischen 1998 und 2001 um zwei Drittel gefallen, wodurch Ugandas Exporterlöse um 25% zurückgegangen sind. Allein in der zweiten Hälfte des Jahres 2000 fielen die Exporteinnahmen aus Kaffee um 53% im Vergleich zum Vorjahr. Damit sind die gesamten Einnahmen aus der Exporttätigkeit in Uganda heute auf dem niedrigsten Stand seit 30 Jahren. Die Berechnungen von IWF und Weltbank, die der *Debt Sustainability Analyse* Ugandas zu Grunde liegen, gingen noch von einer Steigerung des Exportvolumens von 6-7% jährlich bis 2015 aus und von einer 2%-igen Steigerung des Kaffeepreises.

Das Wachstum lag damit nur bei 5% statt der erwarteten 7%, die öffentlichen Einnahmen nur bei 11,6% statt der erwarteten 12,5%. Die Folge waren Ausgabenkürzungen in Höhe von 0,9% des BIP. Ugandas Finanzminister Ssendaula erwartet negative Wirkungen für die Anstrengung der Regierung im Kampf gegen Armut: „... with these poor terms of trade the sustainability of our achievements in health and education will be placed in question.“ (LOI 2001, Eurodad: Uganda Brief, 15.6.01). Für den Zeitraum 2000/01 rechnet die Regierung nur noch mit einem Wachstum von 5%.

Es sollte dabei aber nicht vergessen werden, dass die Höhe der zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel keine – zumindest nicht vollständig - objektiv feststehende Größe ist. Sie hängt unter anderem davon ab, in welchem Umfang eine **einheimische Schuldenaufnahme** durch die Regierung möglich ist bzw. inwieweit die Regierung auf dieses Mittel zurückgreift. Im Falle Ugandas zeigt sich nun, dass der IWF trotz der Absichtserklärung, im Zusammenhang mit dem PRSP-Ansatz ggf. **flexiblere makroökonomische Zielindikatoren** zuzulassen, an seinen bisher üblichen eng gesetzten Vorgaben festhält (Inflationsrate unter 5%; vor dem Hintergrund der Wachstumseinbrüche 1999 und 2000 wurde eine leichte Ausweitung des Defizits akzeptiert).

Was bereits in Bezug auf die früheren ESAF-Programme des IWF kritisiert wurde, gilt mit Einschränkungen auch noch heute. Wenn die Regierung mehr Geld über externe Entwicklungshilfe bekommt als im Rahmen der Vereinbarungen mit dem IWF ursprünglich eingeplant, steht dieses zusätzliche Geld nicht für Ausgaben zur Armutsbekämpfung und für produktive Investitionen zur Verfügung. Stattdessen ist die Regierung verpflichtet, das Geld auf Zentralbankkonten als Devisenreserven stillzulegen oder in die Schuldenrückzahlung fließen zu lassen. Genau dies ist nach Regierungsangaben in Uganda eingetreten (LOI 2000, LOI 2001).

Aus dem JSA des Progress Reports von 2001 der IFIs geht deutlich hervor, dass IWF und Weltbank nicht gewillt sind, vor dem Hintergrund der offensichtlichen Finanzierungslücke des PRSPs größere Flexibilitäten im Budgetdefizitziel zuzulassen. Eine Finanzierung der Reformen über eine Ausweitung des Defizits wird deutlich abgelehnt: „Increases of this magnitude are clearly not compatible with macroeconomic stability ... accordingly, the government is in the process of refining costing figures, and adjusting and prioritizing activities and targets.“

8.10 Prozess

Die Überarbeitung der existierenden PEAP-Strategie und die Formulierung des PRSP vollzog sich zwischen Januar und April 2000. Der Konsultationsprozess vollzog sich auf verschiedenen Ebenen: zwischen Regierung und Gebern, zwischen Regierung und Zivilgesellschaft und innerhalb zivilgesellschaftlicher Gruppen. Die Exekutivdirektorien von IWF und Weltbank genehmigten das

Papier im Mai 2000.

Nach Bewertung von Fantu Cheru (2001) habe der Prozess unter großem Zeitdruck gestanden, der von den IFIs aufgebaut worden war sei. Dieser Eindruck wird vom Koordinator der zivilgesellschaftlichen Beteiligung am Prozess, Zie Gariyo vom *Uganda Debt Network*, geteilt: „Government officials faced intermittent pressure from IMF and World Bank staff to produce a draft PRSP in a period of only three months, so as to present it to their Executive Boards in April-May 2000. (Gariyo 2001).

Der Konsultationsprozess wird allgemein als sehr erfolgreich bewertet,⁶⁵ auch wenn viele der beteiligten zivilgesellschaftlichen Gruppen auf den engen Zeitrahmen verweisen und darauf, dass die zivilgesellschaftliche Einflussnahme zum Ende des Prozesses deutlich schwieriger geworden sei. Die Beteiligung wurde vom *Uganda Debt Network* koordiniert - dem Zusammenschluss, der auch die Erlassjahr-/Jubileekampagne in Uganda koordinierte. Oxfam spielte ebenfalls eine starke Rolle in der Organisation der zivilgesellschaftlichen Partizipation. Gariyo lobt, dass die Kommentare der Zivilgesellschaft zumindest teilweise in unveränderter Form Eingang in das Endpapier fanden, so in der Frage der gesellschaftlichen Beteiligung, des Monitorings und der Notwendigkeit der Einkommenssteigerung der armen Bevölkerung (Gariyo 2001).⁶⁶

Der Vertreter des koordinierenden Schuldennetzwerks bescheinigt der Regierung, die gesellschaftliche Partizipation wirklich gewollt und unterstützt und den Beteiligten den nötigen Freiraum gelassen zu haben („... very important milestone in changing government-civil society relationships in Africa.“). Ohne die aktive Aufforderung der Regierung wäre die Rolle der Zivilgesellschaft in dem Prozess deutlich niedriger gewesen (Gariyo 2001).⁶⁷ Darüber hinaus hebt er als positiv hervor, dass zur Überarbeitung des PEAP eine Vielzahl unterschiedlicher Untersuchungen und Einschätzungen hinzu gezogen worden seien. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft habe zu einem Konsens zwischen Regierung, Zivilgesellschaft und internationalen Gebern über Armutsbekämpfung als prioritäre Aufgabe geführt, den es so zuvor nicht gegeben habe (Gariyo 2001). Diese positiven Einschätzung wird von Oxfam geteilt, die allerdings Sorge darüber äußern, dass die zivilgesellschaftliche Beteiligung im Folgeprozess nicht formalisiert worden sei (Oxfam International 2000).

8.11 Fazit

Die schon seit einigen Jahren von der Regierung betriebene stärkere Förderung direkter Maßnahmen der Armutsbekämpfung setzt sich im PRSP fort. Innerhalb dieser Maßnahmen findet das Ziel der Unterstützung der Einkommen der Bevölkerung deutlich weniger Beachtung als die Förderung der sozialen Versorgung und des Wasserzugangs. Für den „produktiven“ Bereich der Strategie waren von vornherein sehr viel weniger Ressourcen zugeteilt, und die „Anpassungen“ oder „Priorisierungen“ des PR gehen ebenfalls stark zu Lasten dieses Teils der Strategie. Damit scheinen auf dem Papier zwar viele der genannten Einzelschritte zur Förderung der Einkommen der Bevöl-

⁶⁵ „The details of Uganda’s PEAP process, which entails an ongoing dialogue across political and civil society on poverty-reduction priorities, are quite well known. This example probably represents the apex of current African achievement in this area, at least as regards the openness of the process and the willingness of the governments to make relevant information available and accessible.“ (Booth/ Lucas 2001).

⁶⁶ In addition, civil society involvement in the PEAP/PRSP process made employment creation and the formulation of an employment policy a priority concern. In the initial drafts, government officials and donors were reluctant to emphasize employment issues. However, after serious debate led by CSOs, this issue now ranks high on the list of critical issues next to macroeconomic stability. (Uganda Debt Network, 2001)

⁶⁷ „... if the Government of Uganda had not deliberately encouraged the participation of CSOs, no input would have been delivered. In some cases government officials took the initiative to send drafts of the PEAP/PRSP documents to Task Force members for comments and inputs.“

kerung und der ländlichen Entwicklung in die richtige Richtung zu zeigen, doch ist unklar, inwieweit sie je umgesetzt werden können.

Angesichts der von vornherein nur sehr begrenzt eingeplanten *öffentlichen* Aufwendungen für diesen Bereich wird viel davon abhängen, dass der Privatsektor die ihm zugedachten Aufgaben übernimmt *und* dass dieses Vorgehen wirklich die Vorteile für die arme Bevölkerung bringt, die im PRSP erhofft werden. Insgesamt scheint es zum jetzigen Zeitpunkt eher zweifelhaft, ob die stärkere Beteiligung der armen Bevölkerung am Wachstum gelingt. Dabei war genau dieser Bereich eine der wesentlichen Prioritäten der am Prozess beteiligten zivilgesellschaftlichen Gruppen, der offensichtlich auf Drängen der Beteiligten in die Strategie aufgenommen worden war.

Im PR deutet sich dann auch bereits an, dass die Armutsstrategie in der Erreichung der Zwischenziele erstens im makroökonomischen Bereich und zweitens bei Gesundheit, Bildung, Wasser- und Abwasserversorgung bislang erfolgreicher war als in Bezug auf die Einkommensstärkung und auf *governance*.

Problematisch ist, dass sich schon jetzt abzeichnet, dass der Regierung nicht genügend Mittel zur Umsetzung der Strategie zur Verfügung stehen. Schon jetzt soll stärker wieder auf Benutzergebühren für öffentliche Dienstleistungen zurück gegriffen werden. Vieles deutet darüber hinaus darauf hin, dass die Wachstumsrate niedriger ausfallen werden als im PRSP angenommen, womit die Finanzierung noch unsicherer werden dürfte. Die Stärkung der einheimischen Einnahmen spielt im Papier eine eher geringe Rolle, ob die vorgenommenen Schritte zur Steigerung der Steuereinnahmen ausreichen werden, muss bezweifelt werden.

Obwohl seit langem angemahnt wird, die Nachhaltigkeit des Wachstums über produktive Investitionen abzusichern, ist hiervon nichts zu erkennen. Im PRSP wird nur von einer minimalen Steigerung der Investitionsrate ausgegangen, die wohl nicht ausreichen dürfte, die Wachstumsraten in der Höhe und vor allem Kontinuität wie im PRSP vorausgesetzt zu realisieren. Die IWF-Stabilitätsvorgaben lassen hier auch kaum Spielraum für eine intensivere öffentliche Investitionstätigkeit.

Die Gesamtausrichtung der Wachstumsstrategie wird nicht in Frage gestellt: Trotz der Nahrungsmittelprobleme des Landes und trotz der verheerenden Effekte der Abhängigkeit Ugandas von Kaffeeexporten zielt die Strategie auf einen weiteren Ausbau der Exportlandwirtschaft, darunter auch des Kaffees. In diesem Sinne handelt es sich beim ugandischen PRSP in der Tat eher um einen Ausgabenplan für Armutsbekämpfung als um eine wegweisende Strategie in Richtung eines fair verteilten und ökonomisch wie ökologisch nachhaltigen Wachstums.

Im Bezug auf die makroökonomischen Stabilitätsziele und Strukturreformen folgt das PRSP der Agenda der Strukturanpassungspolitik der vergangenen Jahre, ohne dass in den jeweiligen Abschnitten erläutert werden würde, wie diese jeweils zur Armutsbekämpfung beitragen (abgesehen von der grundsätzlichen Annahme, diese führten zu Wachstum) und wie sichergestellt werden soll, dass das daraus resultierende Wachstum *pro-poor* ist. Ganz im Gegenteil sprechen z.B. im Fall der geplanten Privatisierungen die bisherigen Erfahrungen sogar dafür, dass das Vorgehen mit zusätzlichen Belastungen für den öffentlichen Haushalt verbunden sein dürfte. Im Fall der Handelsliberalisierung, spricht die Regierung in anderen Papieren davon, dass die mit dem IWF vereinbarten Schritte starke negative soziale Wirkungen haben werden. Es überrascht daher, dass mögliche *trade-offs* der vorgesehenen Strukturreformen im PRSP nicht benannt und Alternativen nicht erörtert werden.

Gariyo vom Uganda Debt Network dazu: „Sceptics have suggested that the PRSP process might not yield anything new, merely reproducing previous perspectives along the economic growth

model espoused by the IMF and the World Bank. Indeed, reading through the Uganda PRSP one notices that nothing much has changed.“ (Gariyo 2001).

8.12 Dokumente und Literatur zum Uganda-Kapitel

Offizielle Papiere

(PRSP) Poverty Reduction Strategy Paper. Uganda's Poverty Eradication Action Plan. Summary and Main Objectives. März 2000.

(PR) Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report 2001. Poverty Status Report 2001.

(LOI 2000) Letter of Intent und Memorandum of Economic and Financial Policies of the Government of Uganda for 2000/01. August 2000

(LOI 2001) Letter of Intent. März 2001

(JSA) IMF/IDA: Uganda. Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report. Joint Staff Assessment. März 2001.

Andere

Adam, C. S. / Bevan, D. L.: PRGF Stocktaking Exercise on behalf of DFID. Oxford University 2001.

Bayliss, Kate/ Hall, David: Privatisation of Water and energy in Africa. Public Services International Research Unit. London 2000.

Booth, David/Lucas, Henry: Initial Review of PRSP Documentation. ODI/University of Sussex 2001.

Burdon, Tony: Gender – the forgotten dimension in poverty reduction. Oxfam 2000.

Cheru, Fantu: Uganda's Experience with the PRSP Process. What are the Secrets for its Success? Economic Commission for Africa. African Learning Group on Poverty Reduction Strategies. 2001.

Collier, Paul/Gunning, Jan Willem: The IMF's role in structural adjustment. World Bank/Centre for the Study of African Economics, 1999

Ddumba-Ssentamu, J./ Mugume, Adam: The privatisation process and its impact on society. Makerere 2001.

European Commission. DG Development: Uganda – Poverty Reduction Strategy Paper. [ohne Jahresangabe].

Gariyo, Zie: The PRSP Process in Uganda. Uganda Debt Network, 2001.

Hoering, Uwe: Fallstudie Uganda. In: Strukturanpassung, Armutsbekämpfung und Grundbildung in Sambia und Uganda. Kindernothilfe/ WEED. Duisburg 2000.

Makokha, Kevin Akoyi: Uganda Country Report: A synthesis of the Four SAPRI-Studies (final draft). September 2001.

Oxfam International: The PRSP: Rhetoric and reality. 2000.

Robb, Caroline M./ Scott, Alison M.: Reviewing Some Early Poverty Reduction Strategy Papers in Africa. IMF Policy Discussion Paper. IWF. Washington, DC 2001.

Vredeseilanden-Coopibo-Uganda/ SNV-Uganda/ Oxfam Uganda: Effects of Agricultural Price and Market Liberalisation and Other Factors on Food Security In Selected Districts of Uganda. 1998.

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.