

INEF

Report

Institut für Entwicklung und Frieden
der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg

Armutsbekämpfung in Afrika: Neue Ansätze oder alte Konzepte?

Walter Eberlei und Thomas Siebold

Heft 64 / 2002

Walter Eberlei, Dr. sc. pol., geb. 1960, seit 1999 Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Entwicklung und Frieden. Email: walter.eberlei@uni-duisburg.de

Thomas Siebold, Dr. rer. pol., geb. 1953, freier Publizist, von 1994 bis 1998 und 2/2002 bis 7/2002 Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Entwicklung und Frieden. Email: thomas_siebold@web.de

Abkürzungen	2
1 <i>Poverty Reduction Strategies</i> – ein neues entwicklungspolitisches Konzept?	4
1.1 Das Programm der <i>Poverty Reduction Strategies</i> und seine Instrumente	6
1.2 Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?	9
2 Das Beispiel Burkina Faso	12
2.1 Vom Strukturanpassungs- zum Armutsbekämpfungsprogramm	12
2.2 Konzept und Ziele des PRSP	14
2.3 Zielerreichung unter dem PRSP	16
2.4 Was bringt das PRSP Neues für Burkina Faso?	18
3 Das Beispiel Ghana	19
3.1 Strukturanpassung und Armutsbekämpfung	19
3.2 Entstehungsprozess und Ziele des GPRS	21
3.3 Von den Chancen der Zielerreichung des GPRS	24
3.4 Was bringt das GPRS Neues für Ghana?	26
4 Das Beispiel Kenia	27
4.1 Vom Strukturanpassungs- zum Armutsbekämpfungsprogramm	27
4.2 Konzept und Ziele des PRSP	30
4.3 Zielerreichung unter dem PRSP	32
4.4 Was bringt das PRSP Neues für Kenia?	32
5 Das Beispiel Sambia.....	33
5.1 Von der Strukturanpassung zur Armutsbekämpfung	34
5.2 Konzept und Ziele des PRSP.....	37
5.3 Chancen der Zielerreichung	39
5.4 Was bringt das PRSP Neues für Sambia?	40
6 Neues aus Washington? – Eine vorläufige Einschätzung des PRSP-Ansatzes	41
6.1 Partizipation und <i>ownership</i>	41
6.2 Die Beziehung zwischen PRSP und PRGF	44
6.3 Inhalt und Orientierung der PRSPs	46
6.4 Zusammenfassung und Fazit: Ein Schritt in die richtige Richtung, weitere müssen folgen.....	49
Literatur.....	52

Abkürzungen

AfDB	African Development Bank
AIDS	Acquired Immunodeficiency Syndrome
BF	Burkina Faso
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CDF	Comprehensive Development Framework
CIDSE	Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CSPR	Civil Society for Poverty Reduction, CSPR
DAC	Development Assistance Committee (der OECD)
Danida	Danish Agency for Development Assistance
DFID	Department for International Development (Großbritannien)
DFRD	District Focus for Rural Development
EAC	East African Community
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility
ERP	Economic Recovery Programme (Ghana)
FAO	Food and Agricultural Organization of the UN
G-7	Group of Seven (Gruppe der sieben wirtschaftsstärksten Industrienationen)
GAPVOD	Ghanaian Association of Private Voluntary Organisations for Development
GLSS	Ghana Living Standards Survey
GoK	Government of Kenya
GoG	Government of Ghana
GoZ	Government of Zambia
GPRS	Ghana Poverty Reduction Strategy Paper
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries (Initiative)
HIV	Human Immunodeficiency Virus
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (Weltbank)
ICFTU	International Conference of Free Trade Unions
IDA	International Development Association (Tochter der Weltbank)
IFIs	International Finance Institutions
IMCPR	Inter-Ministerial Committee on Poverty Reduction (Ghana)
IMF	International Monetary Fund
IPRSP	Interim Poverty Reduction Strategy Paper
IWF	Internationaler Währungsfonds
KACA	Kenya Anti-Corruption Authority
JSA	Joint Staff Assessment (von IWF und Weltbank)
LISHD	Letter of Intent on Sustainable Human Development Policy
LoI	Letter of Intent
Memo	Memorandum of Understanding bzw. of Economic and Financial Policies
MMD	Movement for Multi-Party Democracy (Sambia)
MTEF	Medium-Term Expenditure Framework

NPEP	National Poverty Eradication Plan (Kenia)
NDPC	National Development Planning Commission
NGO	Non-Governmental Organization
NPV	Net Present Value
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PAMSCAD	Programme of Actions to Mitigate the Social Costs of Adjustment (Ghana)
PFP	Policy Framework Paper
PIN	Public Information Notice (IWF)
PR	Progress Report
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
PRS	Poverty Reduction Strategy/Strategies
PRSC	Poverty Reduction Support Credit
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PSIA	Poverty and Social Impact Analysis
SAF	Structural Adjustment Facility
SAL	Structural Adjustment Loan
SAPRIN	Structural Adjustment Participatory Review International Network
SDR	Special Drawing Right(s) (Sonderziehungsrechte)
SOFITEX	Société des Fibres et Textiles (Burkina Faso)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
WHO	World Health Organization

Journalist: „Sir, ich habe eine sehr einfache Frage. Warum hassen die meisten Menschen den IWF und die Weltbank, obwohl diese Institutionen versuchen, ihre Länder zu unterstützen und ihnen zu helfen?“

James Wolfensohn: „Wegen unserer Vorgänger!“¹

1 *Poverty Reduction Strategies* – ein neues entwicklungspolitisches Konzept?

Seit der Jahrestagung von IWF und Weltbank im September 1999 bestimmt eine neue Abkürzung die entwicklungspolitische Diskussion: PRSP. Sie steht für *Poverty Reduction Strategy Paper* und markiert eine strategische Neuorientierung der beiden Washingtoner Institutionen. Danach sollen die vom jeweiligen Entwicklungsland zu erarbeitenden Papiere zur Armutreduzierung künftig die Entwicklungsstrategie der ärmsten Länder bestimmen. Sofern sie die Zustimmung von IWF und Weltbank finden, wollen diese ihre Finanzhilfen auf der Grundlage der PRSP gewähren und auch die übrigen bi- und multilateralen Geber sollen ihre Hilfen am PRSP ausrichten.

Die Idee der PRSP wurde im Zusammenhang mit der Entschuldungsinitiative der G-7 1999 für hochverschuldete arme Länder (*Heavily Indebted Poor Countries Initiative*, HIPC) entwickelt. Die Geber wollten sicherstellen, dass die freiwerdenden Mittel der Armutbekämpfung zugute kommen. In der Ausarbeitung der G-7-Initiative dehnten IWF und Weltbank die

Verpflichtung, ein PRSP vorzulegen, auf alle 77 Länder aus, deren Pro-Kopf-Einkommen 1999 unter 885 US-\$ lag und die sich deshalb für die günstigen Kredite der Weltbank-Tochter IDA qualifizieren. Schuldenerleichterungen und konzessionäre Finanzmittel soll es nur noch geben, wenn die Länder ein PRSP vorlegen, das das Plazet von Weltbank und Währungsfonds findet. Die Mehrzahl dieser Länder liegt in der Region Subsahara-Afrika, auf die sich die vorliegende Untersuchung deshalb konzentriert.

PRSP weisen mindestens zwei wichtige neue Elemente auf, die sie von der viel kritisierten Strukturanpassungspolitik der Vergangenheit unterscheiden:

- PRSP sollen in einem breit angelegten partizipativen Prozess entstehen, der alle gesellschaftlichen Akteure und vor allem die Betroffenen mit einschließt. Auf diese Weise soll die *ownership* verbessert werden, also die Selbstverpflichtung der Regierung, aber auch der übrigen Akteure, auf die beschlossenen Maßnahmen. Vorbei wären damit die Zeiten, in denen eine Regierung ein in Washington ausgearbeitetes Programm zähneknirschend als eigenes Programm der Öffentlichkeit präsentiert und nur halbherzig umsetzt.

Da den Washingtoner Strategen klar war, dass ein partizipativer Prozess Zeit braucht, u.U. viele Monate, der neue Ansatz aber so rasch wie möglich umgesetzt werden sollte, verlegte man sich darauf, für eine Übergangszeit *Interim Poverty Reduction Strategy Papers* (I-PRSP) zu akzeptieren. Bei diesen sind die konzeptionellen Anforderungen nicht allzu hoch, insbesondere muss das Kriterium der Partizipation nicht umfassend erfüllt sein.

¹ Pressekonferenz mit Weltbankpräsident James D. Wolfensohn Washington, 19.4.2002, Protokoll unter www.worldbank.org/html/extdr/transcripts/ts041902.htm (Zugriff 21.4.2002).

- Zum ersten Mal in seiner Geschichte verpflichtete sich der IWF ausdrücklich auf das Ziel der Armutsbekämpfung. Hatte er noch bis in die 80er Jahre darauf bestanden, seine Programme seien allein zahlungsbilanzorientiert und dürften mit entwicklungspolitischen Zielen nicht vermischt werden, so musste er in einer Phase der späten 80er und frühen 90er Jahre konzedieren, dass von ihm verordnete Maßnahmen die Armutssituation zumindest nicht verschärfen dürften und ggf. Schritte unternommen werden sollten, negative soziale Wirkungen abzufedern. Jetzt aber schrieb auch er zur Überraschung vieler das Ziel der Armutssenkung auf seine Fahnen. Die *Enhanced Structural Adjustment Facility* (ESAF), die 3-jährige Anpassungsprogramme finanzierte, wurde zur *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF) und trug nun die proklamierte neue Ausrichtung im Namen.

Die bisherige Rezeptur der Washingtoner Institutionen zur Sanierung von Entwicklungsländer-Ökonomien enthält drei grundlegende Ingredienzien, deren monetaristische Herkunft unverkennbar ist und die sich seit Jahrzehnten nicht verändert haben:²

1. *Deflation der Ökonomie durch monetäre Maßnahmen.* Über die Begrenzung des inländischen Kreditvolumens wird das Defizit des öffentlichen Haushalts zurückgefahren. Ziel ist es, die gesamtwirtschaftlichen Ausgaben den verfügbaren Mitteln anzupassen.
2. *Anwendung marktwirtschaftlicher Prinzipien.* Durch die Politik des *getting the prices right* sollen die

Anreizstrukturen verändert und die Produktionsfaktoren effizienter eingesetzt werden. Außenwirtschaftlich sollen Abwertung und Importliberalisierung die Ökonomie wettbewerbsfähig machen, binnenwirtschaftlich gehört zu dem Programm der Abbau von Subventionen und Preiskontrollen.

3. *Rückzug des Staates.* Öffentliche Unternehmen werden privatisiert, staatliche Reglementierungen abgebaut. Ziel ist es, die Ökonomie zu entbürokratisieren und damit die Voraussetzungen für eine effizientere Allokation der Ressourcen zu schaffen.

Bei Anwendung dieser Rezeptur, so die Washingtoner Institutionen, werde sich Wachstum einstellen und dieses werde über kurz oder lang zu den Armen „durchsickern“. Diese würden aus ihrer Armut gleichsam herauswachsen.

Die Kritik an diesem Sanierungsansatz, an seiner makroökonomischen Sinnhaftigkeit, seinen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgen, füllt mittlerweile ganze Bibliotheken.³ Die IFIs reagierten hier und da mit Korrekturen – aus der kurzfristigen Stabilisierungspolitik wurde eine Anpassungspolitik mit einem Zeithorizont von drei und mehr Jahren; die Reformmaßnahmen mussten nicht abrupt und alle auf einmal umgesetzt werden; „Soziale Aktionsprogramme“ wurden entworfen, die negative soziale Wirkungen der Programme auf die unteren Bevölkerungs-

³ An dieser Stelle sei einzig auf eine der jüngsten Untersuchungen der Strukturanpassungspolitik verwiesen, auf die von SAPRIN (2002). Das zivilgesellschaftliche Netzwerk untersuchte mit viel Aufwand und unter Beteiligung der Betroffenen die Wirkungen der Strukturanpassungspolitik in unterschiedlichen Bereichen von acht Ländern. Die Weltbank, die zunächst Mitfinanzier und Beteiligte der Evaluierung war, zog sich später zurück.

² Vgl. Siebold 1995, 2

schichten abfedern sollten –, bei den Grundprinzipien ihrer Sanierung machten sie jedoch keine Abstriche.

Trotz dieser Anpassungen verstummte die Kritik nicht. 1998 hatte eine vom Fonds beauftragte Gruppe unabhängiger Experten für die bisherigen ESAF-Operationen eine ernüchternde Bilanz gezogen und den IFIs attestiert, dass sie wesentliche Ziele nicht erreichten.⁴

Darüber hinaus wurde deutlich, dass die HIPC-Initiative, so wie sie 1996 gestaltet worden war, nicht ausreichen würde, die betroffenen Länder aus der Verschuldungsfalle zu führen und ihnen einen Entwicklungsweg zu ebnet, der eine deutliche Verringerung der Armut möglich macht.

Schließlich entstand durch NGO-Kampagnen, angeführt von Jubilee 2000, die eine weitreichende Streichung von Dritte-Welt-Schulden forderten, die Anpassungspolitik als armutsverschärfend kritisierten und soziale Auflagen für den Transfer von Finanzmitteln reklamierten, breiter öffentlicher Druck.⁵ Kritik an den Maßnahmenpakten der IFIs wurde Ende der 90er Jahre nicht zuletzt von renommierten Ökonomen wie Dani Rodrick und Jeffrey Sachs erhoben; sogar der (daraufhin geschasste) Chef-Ökonom und Vize-Präsident der Weltbank, Joseph Stiglitz, stimmte in den Chor der Kritiker ein.

In der Situation Ende der 90er Jahre war die herkömmliche Washingtoner Antwort auf die Herausforderung der Armutsreduzierung augenscheinlich nicht mehr aufrechtzuerhalten. Ein neues Konzept musste her.

Es drängt sich die Frage auf, wie neu die *Poverty Reduction Strategies* tatsächlich sind, welche Elemente aus dem tradi-

tionellen Anpassungskonzept übernommen wurden und welche nicht. Darüber hinaus: welche Chancen bietet der neue Ansatz, die Fehler der Vergangenheit zu vermeiden und Armut nachhaltig zu überwinden? Und: zu welchen praktischen Politik-Veränderungen haben die PRS geführt, wie wirken sich diese für die Betroffenen aus?

Bevor an vier Länderbeispielen vorläufige Antworten auf einige dieser Fragen versucht werden, soll ein Blick auf die programmatischen Aussagen der IFIs zu den PRSP und zu den zugehörigen Finanzierungsinstrumenten PRGF und PRSC (*Poverty Reduction Support Credit*) geworfen werden.

1.1 Das Programm der *Poverty Reduction Strategies* und seine Instrumente

Nach IWF und Weltbank sollen PRSP sechs zentrale Kriterien erfüllen. Sie sollen

- vom Land selbst erarbeitet werden, wobei auf allen Entwicklungsstufen des Planes ein breite Beteiligung von Zivilgesellschaft und privatem Sektor sichergestellt sein sollte,⁶
- ergebnisorientiert sein und sich auf Maßnahmen konzentrieren, die den Armen zugute kommen,
- umfassend sein und damit der multidimensionalen Natur von Armut Rechnung tragen, also makroökonomische, strukturelle, sektorale und soziale Elemente integrieren,

⁴ Vgl. IMF June 1998, Internetquelle siehe Literaturverzeichnis

⁵ Vgl. Eberlei 1999

⁶ IWF und Weltbank verwenden den Begriff Zivilgesellschaft im Kontext von PRSP relativ vage und häufig synonym mit der Bezeichnung NGOs. In dem vorliegenden Report werden unter dem Begriff alle nicht-staatlichen und primär *non-profit* orientierten Akteure gefasst, die an der politischen Debatte im Lande teilnehmen. Zur breiteren Diskussion des Begriffes vgl. Schade 2002.

- Prioritäten setzen, so dass die Maßnahmen haushaltstechnisch wie institutionell umsetzbar sind,
- auf Zusammenarbeit hin angelegt sein, so dass bi- und multilaterale Geber und NGOs an dem Prozess beteiligt und in ihn eingebunden werden können,
- auf einer langfristigen Perspektive der Armutsreduzierung basieren.

Für die PRSP sollten die Länder zunächst eine Bestandsaufnahme der Armut und ihrer Gründe machen, dann ein Set von Maßnahmen entwickeln, die Armut am stärksten reduzieren und schließlich Indikatoren entwickeln, mit denen der Fortschritt und die Ergebnisse der Armutsreduzierung gemessen werden können.⁷

Formal betrachtet lösen die PRSP die 1986 eingeführten *Policy Framework Paper* (PFP) ab, die vor allem Koordinierungsprobleme zwischen IWF und Weltbank überwinden sollten. Nachdem sich der Fonds mit neu geschaffenen Fazilitäten zur Strukturanpassung (zunächst mit der *Structural Adjustment Facility*, SAF, dann auch mit der ESAF) auch auf das Politikfeld der Weltbank begeben hatte, konnten sich konfligierende Politiken ergeben, etwa wenn die Weltbank auf angebotsorientierte Reformen setzte, der Fonds diese aber mit seiner Deflationspolitik konterkarierte. Das PFP sollte diese vermeiden helfen, indem es die für Stabilisierung und Anpassung als notwendig erachteten Maßnahmen auflistete. Das Dokument wurde vom IWF entworfen und mit der kreditnehmenden Regierung und der Weltbank abgestimmt (die sich in ihrer Arbeit aber kaum darauf bezog).⁸ Es wird deutlich, dass der Anspruch des Nachfolgedokuments PRSP ein ganz

anderer ist: Hier soll das kreditnehmende Land federführend sein, der Fokus des Papiers liegt auf der Reduzierung der Armut.

IWF und Weltbank nehmen in einem *Joint Staff Assessment* (JSA) zum PRSP (bzw. zum I-PRSP) Stellung und schaffen damit die Grundlage für eine Entscheidung der Aufsichtsgremien der IFIs, die Strategie der Armutsreduzierung mit ihren Finanzierungsinstrumenten zu unterstützen.⁹ Mit der Zustimmung erreichen HIPC-Länder den sog. *Decision Point*, ihnen werden weitgehende Schuldenerleichterungen zugesagt. Nach einem Jahr „erfolgreicher“ Umsetzung des PRSP, wird, nach einem entsprechenden Beschluss der Boards von IWF und Weltbank, der *Completion Point* erreicht: die Schuldenerleichterung ist unwiderruflich.

Spätestens zwölf Monate nach Einführung des PRS-Programms legen die Regierungen einen Fortschrittsbericht (*Progress Report*) vor. Die IFIs betonen in ihren Dokumenten zum PRSP den Prozesscharakter der neuen Strategie; das Unternehmen Armutsbekämpfung sei ein ständiger Prozess des Lernens und Korrigierens. Der *Progress Report* beschreibt deshalb nicht nur die bislang zurückgelegte Wegstrecke bei der Armutsbekämpfung, er nimmt im Lichte der Erfahrungen auch Anpassungen bei den Zielen und Instrumenten vor. Die Experten von IWF und Weltbank nehmen dazu Stellung; daraufhin entscheiden die Gremien der beiden Organisationen über die weitere Unterstützung des Programms.

Das PRSP-Finanzierungsinstrument des Fonds ist die *Poverty Reduction and*

⁷ „Overview of Poverty Reduction Strategies“ unter http://www.worldbank.org/poverty/strategies/overview.htm#core_principles (Zugriff 12.6.2002).

⁸ Vgl. Siebold 1995, 3

⁹ Mit den PRSP gab es bei den IFIs eine neue Sprachregelung: die Programme der kreditnehmenden Länder werden nicht mehr „approved“, sondern „endorsed“. PRSPs sowie JSAs im Internet unter: www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm oder www.imf.org

Growth Facility (PRGF). Sie sei gegenüber der ESAF mehr als eine bloße Namensänderung, versichert der IWF, denn ihr „zentrales Ziel“ seien „Politiken, die den Fokus deutlicher auf Wirtschaftswachstum und Armutsreduzierung setzen und, als Ergebnis einer besseren *ownership*, konsistenter umgesetzt werden“ (IMF April 2001).

„Breite Partizipation“ rangiert deshalb als Bedingung für PRSP, die unter anderem mit der PRGF finanziert werden, ganz oben an. Die PRGF-Maßnahmen sollten sich in eine umfassende Strategie für Wachstum und Armutsreduzierung einfügen, Diskussionen über den makroökonomischen Rahmen seien „offener und ein dauerhafter (*iterative*) Prozess. Makroökonomische Schlüsselpolitiken, darunter die Ziele für Wachstum und Inflation, (...) sind Gegenstände öffentlicher Konsultation“ (IMF March 2001).¹⁰ Öffentliche Haushalte unter PRGF-gestützten Programmen müssten „more pro-poor and more pro-growth“ sein (IMF April 2001).

Nicht zuletzt deshalb verspricht der Fonds eine „angemessene Flexibilität“ bei seinen fiskalpolitischen Auflagen (IMF April 2001). Die Konditionalität des IWF beschränke sich nun auf wenige zentrale Felder, die zu den Kernbereichen seiner Expertise und seines Mandats gehörten.¹¹ Die Zahl der Bedingungen (*performance criteria*) liege deshalb deutlich unter denen der ESAF. Im Übrigen liege ein Schwerpunkt auf dem Ressourcenmanagement im öffentlichen Sektor.

Wurde dem Fonds bis dato soziale Blindheit nachgesagt, so macht er nun Analysen der sozialen Wirkungen der An-

passungsmaßnahmen und Strukturreformen ausdrücklich zum Bestandteil der mit PRGF-Krediten geförderten Programme.¹² Künftig soll gar eine ex-ante Analyse potentieller Wirkungen von makroökonomischen Politiken eingeführt werden.¹³

Das komplementäre Finanzierungsinstrument der Weltbank für die PRSP sind die *Poverty Reduction Support Credits* (PRSC). Die PRSC knüpfen an die Strukturanpassungskredite (*Structural Adjustment Loans*, SAL) der Bank an.

Mit Hilfe eines PRSC, der im Regelfall Teil einer Kreditserie für ein mittelfristiges Programm ist, sollen mit dem PRSP verbundene Reformen ausgeführt werden, typischerweise Reformen im öffentlichen Sektor und armutsorientierte Sektorpolitiken (etwa in den Bereichen Bildung, Gesundheit und ländliche Entwicklung).

Wie bei der PRGF beschreibt auch beim PRSC das zugehörige Dokument die wahrscheinlichen sozialen Wirkungen der Reformen, es benennt die diskutierten Alternativen und die Maßnahmen, die die Regierung ergreifen will, um die positiven Wirkungen zu verstärken und die negativen zu mildern.¹⁴

Auffällig ist, dass es inzwischen bereits eine Fülle von PRGF-Vereinbarungen gibt (Anzahl bis Mitte Juli 2002: 37, d.h. praktisch in allen Ländern, die sich weitgehend auf dem Weg zum PRSP befinden¹⁵), während PRSC-Kredite bislang nur an drei Länder vergeben wurden (Burkina Faso, Uganda, Vietnam).

¹⁰ Satzweise zitierte englischsprachige Passagen wurden von den Autoren ins Deutsche übersetzt.

¹¹ Der Fonds reklamiert für sich vier zentrale Bereiche: „fiscal management (expenditure control, accounting, auditing); tax reform; financial sector reform; and governance“ (IMF April 2001).

¹² Vgl. IMF 16.8.2000; IMF March 2001; IMF April 2001

¹³ Vgl. www.imf.org/external/np/exr/facts/sia.htm o. www.worldbank.org/poverty/psia/index.htm

¹⁴ Vgl. IBRD 29.5.2001; IBRD November 2001

¹⁵ www.imf.org/external/np/tre/activity/2002/071902.htm

Ausdrücklich beziehen sich IWF und Weltbank mit ihrer neuen Politik auf die Internationalen Entwicklungsziele für 2015. Die 1996 vom Entwicklungsausschuss der OECD (DAC) formulierten Ziele, zu denen u.a. eine Halbierung der in extremer Armut lebenden Menschen zwischen 1990 und 2015 gehört¹⁶, wurden im September 2000 von der UN-Generalversammlung in die Millenniumserklärung aufgenommen. Über den PRSP (und die zugehörigen Finanzierungsinstrumente PRGF und PRSC) sollen sie erreicht werden. Bi- und multilaterale Geber sind aufgefordert, sich in den vom PRSP geschaffenen Rahmen einzupassen (und möglichst zusätzliche Mittel zur Verfügung stellen). Man setzt, wie zu Zeiten der Strukturanpassungskredite, auf die katalytische Wirkung des *stamp of approval* durch die Washingtoner Institutionen.

1.2 Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?

In den ersten Stellungnahmen von NGOs zum neuen Konzept von IWF und Weltbank ist ein gerüttelt Maß an Verblüffung nicht zu verkennen. Hatten die NGOs nicht jahrelang eine Beteiligung der Betroffenen an den zu treffenden Entscheidungen gefordert, hatten sie nicht immer wieder verlangt, die sozialen Dimensionen und die Armutsbekämpfung in den Mittelpunkt des Anpassungsprozesses zu stellen? Und nun sollten alle ihre Forderungen auf einen Schlag umgesetzt werden?

¹⁶ Weiter gehören dazu die Halbierung der Zahl unterernährter Kinder, die Reduzierung der Kindersterblichkeit um zwei Drittel, der Abbau der Müttersterblichkeit um drei Viertel, Grundbildung für alle und die umfassende Gleichberechtigung der Geschlechter. Vgl. www.developmentgoals.org und www.worldbank.org/data/dev/devgoals.html (Zugriff 12.6.2002).

Die meisten kritischen Beobachter begrüßten die strategische Neuorientierung der Washingtoner Institutionen, machten aber aus ihrer Skepsis keinen Hehl, ob es sich tatsächlich um einen Paradigmenwechsel handelte. Bedeutete Partizipation, dass die Verantwortung für das Scheitern der bisherigen Anpassungsstrategien künftig allein bei den Ländern und Betroffenen liegen würde? Was sollte man von einem Partizipationsprozess halten, dessen Ergebnisse in Washington abgesegnet werden müssen? Widerspruch dies nicht dem Anspruch, größtmögliche *ownership* zu erreichen? Die PRSP, argwöhnte World Vision (2000, 26) seien „potenziell eher geeignet, den globalen Institutionen zu dienen als den Armen.“ Bei aller Rhetorik bedeute die Verpflichtung auf Partizipation zunächst einmal mehr Konditionalität und nicht weniger (Whaites 2002, 9f.).

Die Skepsis betraf nicht zuletzt die Bereitschaft und Fähigkeit der IFIs, Abschied von ihrer bisherigen Rezeptur der Anpassung zu nehmen. Insbesondere dem Fonds traute man nicht zu, sich von seinen orthodoxen Auflagen zu lösen. Wie würde die angekündigte *fiscal flexibility* aussehen?

Was war unter *pro-poor growth*, das beide Institutionen versprochen, zu verstehen und wie war dieses armutsreduzierende Wachstum in Gang zu bringen? Die Weltbank übersetzte den Begriff mitunter mit *broad based growth* und *efficient growth*, der Fonds mit *high quality growth* – was die Sache allerdings auch nicht klarer machte.¹⁷ Schließlich gab es Stimmen, die vor einer Überfrachtung warnten, wenn die PRSP zum Dreh- und Angelpunkt aller Entwicklungsprobleme gemacht würden.

Eine auch nur vorläufige Bilanz des neuen Ansatzes ist drei Jahre nach seiner Einführung schwer zu ziehen, auch wenn

¹⁷ Vgl. Eurodad April 2001, 8

IWF und Weltbank im März 2002 unter Mithilfe zahlreicher Stellungnahmen von NGOs, bilateralen Gebern und Wissenschaftlern einen ersten *Comprehensive Review* des PRSP-Prozesses vornahmen (siehe Kasten).¹⁸ In gerade neun Ländern war zum Zeitpunkt des Reviews ein PRSP die Grundlage der Entwicklungspolitik, erst drei Länder (Tansania, Uganda und Burkina Faso) hatten bereits einen *Progress Report* vorgelegt. Für mehr als 30 Länder gab es ein I-PRSP, also ein vorläufiges Papier zu Armutsreduzierung, bei dem wesentliche Einschränkungen im Hinblick auf Partizipation und Konzeption zu machen sind.¹⁹ Auch betonen die IFIs, dass es sich bei der neuen Strategie um *work in progress* handele und dass die ersten PRSPs notgedrungen noch mit Mängeln behaftet seien.

Gleichwohl lassen sich erste Erfahrungen zusammentragen und Anspruch und Wirklichkeit gegenüberstellen. Dies wird im Folgenden für Burkina Faso, Ghana, Kenia und Sambia geschehen.²⁰ Dabei stehen zwei Aspekte im Zentrum:

Zum einen wird danach gefragt, ob und wenn ja wie die PRSP-Programme von der traditionellen Anpassungsrezeptur abweichen und sich auf Armutsreduzierung konzentrieren. Dabei ist besonders darauf zu achten, ob der postulierte Anspruch der PRSP eingelöst wird, die PRGF entwicklungspolitisch anzuleiten, oder ob wie zu

alten Strukturanpassungszeiten die Vorgaben des IWF-Kredits alle anderen Politiken des Landes bestimmt, einschließlich der Politik der Armutsbekämpfung.

Zum zweiten werden die Länderfälle daraufhin untersucht, ob die PRSP unter breiter Beteiligung gesellschaftlicher Akteure zustande kam und ob es eine erkennbare *country ownership* für die Armutsbekämpfungsstrategie gibt.²¹

¹⁸ Vgl. www.worldbank.org/poverty/strategies/review/index.htm (Zugriff 21.06.2002)

¹⁹ Aktuelle Daten zum Stand der PRSP unter http://poverty.worldbank.org/files/country_timeline_s.pdf (Zugriff 12.6.2002).

²⁰ Die ausgewählten Länder stammen aus Subsahara-Afrika, der Region, zu der wie erwähnt die Mehrzahl der gegenwärtigen PRSP-Länder gehören. In allen vier Ländern ist der PRSP-Prozess vergleichsweise weit fortgeschritten. Die Auswahl bietet daher ausreichend Material für eine erste Bilanz.

²¹ Ein Aspekt, der hier nicht ausführlich behandelt werden kann, jedoch nicht unerwähnt bleiben darf, wenn es um Anspruch und Wirklichkeit geht, sind die IWF-Kreditbedingungen. Während die PRSC der Weltbank zu den konzessionären Bedingungen des Tochterunternehmens IDA vergeben werden (ohne Zinsen, zehn Jahre Rückzahlungsfreiheit, danach Rückzahlung über 35 bis 40 Jahre, Verwaltungsgebühren in Höhe von 0,75 %), erfüllt die PRGF des IWF dieses Kriterium nicht. Kredite müssen ein Schenkungselement (*grant element*) von mindestens 25 % enthalten, um als konzessionär eingestuft zu werden. IDA- und damit PRSC-Kredite enthalten ein Schenkungselement von 61 bis 64 %, Darlehen der PRGF erreichen den Schwellenwert von 25 % nicht – was den Fonds allerdings nicht davon abhält, die PRGF als *concessional* zu bezeichnen (z.B. in IMF, March 2001). Nicht die Höhe des Zinssatzes von 0,5 % ist bei ihr problematisch, sondern der vergleichsweise kurze Rückzahlungszeitraum über 5 ½ bis 10 Jahre. Angesichts der extrem schwierigen Schuldensituation der meisten PRSP-Länder knüpft der IWF an ein PRGF-Darlehen nicht von ungefähr im Regelfall die Bedingung, neue Finanzmittel nur noch zu konzessionären Bedingungen aufzunehmen. Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass ein PRSP-Land beim Fonds eine Ausnahmegenehmigung einholen müsste, wollte es einen Kreditvertrag schließen, der die finanziellen Modalitäten der IWF-Fazilität für Armutsreduzierung und Wachstum beinhaltet (Adam/Bevan 2001, 24).

IMF / World Bank Review of the Poverty Reduction Strategy Paper Approach 2002: Main Messages

The central message emerging from this review is that there is broad agreement among low-income countries, civil society organizations and their development partners that the objectives of the PRSP approach remain valid and that the PRSP process can improve joint efforts aimed at poverty reduction. Moreover, it is generally recognized that there have been improvements over time in both process and content as countries have moved ahead with preparation and then implementation. This has been the case for countries that started at very different points, indicating that the PRSP process has been quite adaptable to different country circumstances.

There is also widespread agreement on four key achievements of the PRSP approach to date:

- a growing sense of ownership among most governments of their poverty reduction strategies, and both government representatives and many civil society organizations from diverse settings have voiced their commitments to this process and its objectives;
- a more open dialogue within governments and with at least some parts of civil society than had previously existed. Some CSOs are increasingly mobilized and have gained capacity to participate in the preparation and monitoring of the implementation of the PRSP, and favorable “second round” effects may be anticipated;
- a more prominent place for poverty reduction in policy debates, extending beyond social sector interventions with data collection, analysis, and monitoring becoming more systematic; and
- an acceptance by the donor community of the principles of the PRSP approach, from major UN organizations (for example, UNDP and WHO) to bilateral donors (including the Canada, Denmark, France, The Netherlands, and the United Kingdom), and the prospects are good that PRSPs will lead to stronger partnerships with countries and better donor coordination.

This consensus is underpinned by several main themes which were most recently reinforced at the international conference on the PRSP approach:

- the importance of country ownership as a guiding principle;
- a recognition that the focus should now shift beyond process to content and implementation, and the importance of improving the understanding of the linkages between policies and poverty outcomes;
- the importance of utilizing and building local capacity in core areas needed for effective poverty reduction strategies;
- the need for realism in the setting of goals and targets, as well as in managing expectations, both within countries and among their development partners;
- the importance of openness and transparency, both within each country and in international development partnerships;
- the importance of flexibility to allow for different country starting points;
- the desirability of debate about alternative policy choices; and
- the importance of patience and perseverance with implementation.

There is substantial scope for countries to improve both the preparatory process and the content of their national strategies. In order to lay stronger foundations for the PRSP approach over the medium- to long-term, the Review suggests that good practice at the country level would include a high, near-term priority to: (a) improving public expenditure management (PEM) systems; (b) placing greater emphasis on, and building capacities for, monitoring and evaluation; and (c) strengthening and institutionalizing participatory processes with respect to a broad range of domestic stakeholders, as well as development partners.

For the Bank and the Fund, a key consideration is how to strike the right balance between pushing for more rapid achievement of the full potential of the PRSP approach and ensuring realism in light of country capacity constraints and the need for the process to be country driven. As a general proposition, the staffs’ view is that, given the primary importance of country ownership, the PRSP approach requires flexibility so that both the process and the content of poverty reduction strategies can vary across countries in light of national circumstances. Therefore, any measures that would set more specific and rigid guidelines should be considered with caution.

(Aus: IDA / IMF: Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Main Findings. Prepared by the Staffs of the World Bank and IMF. March 15, 2002, 6-7)

2 Das Beispiel Burkina Faso

Mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 206 US-\$ (2000) zählt der westafrikanische Binnenstaat Burkina Faso zu den ärmsten Ländern der Erde. Der Anteil der Armen an der Bevölkerung liegt bei 45 %; er hat sich trotz vergleichsweise hoher Raten wirtschaftlichen Wachstums 1994-98 leicht erhöht (von 44,5 % 1994 auf 45,3 % 1998). Armut ist vor allem ein ländliches Problem; auf dem Lande leben 94 % der Armen. Als Gründe nennt das PRSP die niedrige Produktivität in der Landwirtschaft, starke Preisschwankungen und mangelnde Offenheit der Dörfer bzw. nicht-funktionierende Märkte.²²

Als allgemeine Ursachen der Armut werden genannt:

- eine nicht-wettbewerbsfähige Ökonomie, die für die schnell wachsende Bevölkerung (Wachstumsrate: 2,8 %) nicht ausreichend einkommenschaffende Beschäftigungsmöglichkeiten erzeugt und den Staat nicht in die Lage versetzt, die notwendigen wirtschaftlichen und sozialen Dienstleistungen bereitzustellen;
- eine gering alphabetisierte (18 %) und schlecht ausgebildete Bevölkerung, die zu 7 % HIV-positiv ist;
- ungenügende Kapazität, um Strategien und Prioritäten für die Investitionsplanung zu entwickeln;
- ineffiziente öffentliche Dienstleistungen und eine schlecht koordinierte Auslandshilfe.²³

Tatsächlich sind die Sozialindikatoren des Landes extrem schlecht. Die Lebenserwartung liegt bei 54 Jahren; nur 43 % der Kinder besuchen eine Grundschule, bei den Mädchen sind es nur 36 %. Die Sterblich-

keit von Kindern unter fünf Jahren beträgt 219 (auf 100 000); ein Arzt kommt auf 23 308 Menschen.²⁴

Obwohl sich die Verschuldung des Landes unter der ersten HIPC-Initiative um fast die Hälfte reduziert hat, liegt der *Net Present Value* (NPV)²⁵ der Verschuldung im Verhältnis zu den Exporten weiterhin über 150 %. Das Land ist damit für die erweiterte HIPC-Initiative qualifiziert.²⁶

2.1 Vom Strukturanpassungs- zum Armutsbekämpfungsprogramm

Als Burkina Faso im März 1991 ein erstes Strukturanpassungsprogramm mit dem IWF vereinbarte, hatte das Land fünf Jahre lang ein „eigenes“ Programm umgesetzt. Dieser Umstand machte die Vereinbarung mit dem Fonds politisch leichter durchsetzbar. Verglichen mit späteren Jahren war die makroökonomische Situation durchaus nicht dramatisch; dies erklärt, warum das Programm ein stärkeres Gewicht auf Wachstums- als auf Stabilisierungsmaßnahmen legte. Zu den Maßnahmen bzw. Zielen gehörten die Liberalisierung des internen Handels, der Abbau von Preiskontrollen, die Privatisierung einer größeren Zahl staatseigener Betriebe, zahlreiche Deregulierungen im Bereich von Industrie und Dienstleistungen und die Förderung privater und ausländischer Investitionen.²⁷

²⁴ Vgl. IMF 15.3.2002a, 36

²⁵ Der *Net Present Value* der Verschuldung ist die zum Marktzins diskontierte Summe aller künftigen Schuldendienstzahlungen auf den aktuellen Schuldenstand. Der NPV berücksichtigt die Konzessionalität der Verschuldung: Wenn ein Kredit unter dem Marktzins verzinst wird, liegt der NPV unter dem ausgewiesenen Wert (*face value*). In der Differenz kommt das Schenkungselement (*grant element*) zum Ausdruck.

²⁶ Vgl. IMF Press Release 02/21 12.4.2002

²⁷ Vgl. Bourdet/Persson 2001, 4ff.

²² Vgl. BF PRSP 25.5.00, 6f. u. 12

²³ Vgl. BF PRSP 25.5.00, 22

Das Anpassungsprogramm wurde ab 1993 mit zwei ESAF-Krediten unterstützt, aus dem zweiten Kredit wurde im Oktober 1999 nach Umbenennung der Fazilität ein PRGF-Kredit. Die Weltbank engagierte sich ab 1991 mit einem Strukturanpassungsdarlehen und später mit mehreren Sektordarlehen. Ein 2001 gewährter PRSC zur Verbesserung des Managements öffentlicher Ressourcen soll der Auftakt für zwei weitere Kredite sein, mit der die Bank die PRSP-Umsetzung im Zeitraum 2001-2003 unterstützt.²⁸

Unmittelbar nachdem Weltbank und IWF 1999 das neue PRS-Konzept beschlossen hatten, machte man sich in Burkina Faso daran, ein PRSP zu erstellen. Die Eile, ja Hast, die nach Einschätzung von Beobachtern die Qualität des Papiers beeinträchtigte²⁹, ist wesentlich auf die Verknüpfung der PRSP-Vorlage mit der erweiterten HIPC-Initiative zurückzuführen, deren *Completion Point* man möglichst rasch erreichen wollte.³⁰ Dass das PRSP bereits nach fünf Monaten vorgelegt und von den Gremien von Weltbank (Juni 2000) und IWF (Juli 2000) gebilligt werden konnte, liegt nicht zuletzt daran, dass mit dem Dokument eine Reihe bestehender Initiativen weiter- und zusammengeführt wurden. Ein Gutteil der Arbeit bestand darin, vorhandene Sektordokumente umzuschreiben und an PRSP-Erfordernisse anzupassen.³¹

Der Vorgabe der Partizipation wurde durch vier Veranstaltungen³² Genüge getan, auf denen das interministerielle PRSP-Komitee das Programm der Armutsbekämpfung vorstellte und Vertreter der Zivilgesellschaft Gelegenheit hatten, dieses zu kommentieren. Die Behauptung der Regierung, das PRSP sei damit eine „Synthese aller im gesamten Land gesammelten Ideen und Beiträge“ (BF PRSP 25.5.2000, 5), ist eine durch nichts belegte Behauptung.

Alle Beobachter sind sich darin einig, dass die kurzfristig anberaumten Veranstaltungen schlecht vorbereitet waren und die Beteiligung der Zivilgesellschaft am PRSP-Prozess denkbar gering war.³³ Das PRSP ist das Produkt einer kleinen Gruppe von IFI-, Regierungs- und Geber-Vertretern und in den Boards von Weltbank und IWF wurde deshalb erwogen, das Dokument aufgrund des mangelhaften Partizipationsprozesses als Interim-PRSP zu klassifizieren.³⁴

Doch selbst wenn für die Diskussion des PRSP mehr Zeit gewesen und die Veranstaltungen zahlreicher und besser vorbereitet gewesen wären, darf bezweifelt werden, dass eine echte Teilhabe der Zivilgesellschaft am PRSP-Diskussionsprozess stattgefunden hätte. Obschon es in Burkina Faso auf Dorfebene ein reiches Gemeinschaftsleben gibt, ist die Zivilgesellschaft auf regionaler und nationaler Ebene nur sehr schwach organisiert. Nicht zuletzt fehlt es an Kapazität, makroökonomische und strukturelle Probleme zu analysieren und zu diskutieren. Allerdings sollte nicht verkannt werden, dass mit dem

²⁸ Vgl. World Bank Press Release No. 2002/066/AFR 24.8.2001

²⁹ Vgl. z.B. Danida 2002, 16

³⁰ Die Feststellung des *Completion Point* wurde dann allerdings auf März 2002 verschoben, weil so auf der (günstigeren) Basis von 2001 das zumutbare Verschuldungsniveau berechnet wurde.

³¹ Vgl. Danida 2002, 17

³² Am 15.2.2000 in Ouagadougou (für die Geber), am 25. und 28.2.2000 Ouahigouya und am 3.3.2000 in Bobo Dioulasso.

³³ Vgl. Danida 2002, 22f.; Hårsma 2002

³⁴ Vgl. Robb/Scott 2001, 6

PRSP-Prozess ein gesellschaftlicher Raum geschaffen wurde, in dem sich Interessengruppen organisieren und sich Kenntnisse zur Vertretung dieser Interessen verschaffen. Dies zeigte sich auf Veranstaltungen, die sich nach Einführung des PRSP mit seiner Umsetzung und Weiterentwicklung befassten.³⁵

2.2 Konzept und Ziele des PRSP

Der PRSP nennt vier Ziele:³⁶

1. Beschleunigung verteilungsgerechten Wachstums. Ein stabiler makroökonomischer Rahmen soll geschaffen, die Wettbewerbsfähigkeit der Ökonomie gestärkt, die Entwicklung des ländlichen Sektors beschleunigt und die produktiven Sektoren sollen gestärkt werden.
2. Garantie, dass die Armen Zugang zu grundlegenden sozialen Diensten haben. Der Zugang der Armen zu Bildung und Ausbildung, zu Gesundheitsdienstleistungen, zu sauberem Wasser und ihre Wohnbedingungen sollen verbessert werden.
3. Erweiterung der Möglichkeiten der Beschäftigung und einkommenschaffenden Aktivitäten für die Armen. Landwirtschaftliche Aktivitäten sollen modernisiert und intensiviert, die ländlichen Einkommen erhöht und ihre Quellen diversifiziert werden. Ländliche Gebiete sollen durch Straßen erschlossen werden.
4. Förderung von *good governance*. Demokratische Entwicklung soll, auch auf lokaler Ebene, gefördert werden; der Korruption wird der Kampf angesagt.

Mit diesen in der Folge quantifizierten bzw. qualifizierten Zielen knüpft das PRSP ausdrücklich an frühere Regierungsdokumente an, insbesondere an den 1995 verabschiedeten *Letter of Intent on Sustainable Human Development Policy* (LISHD). Vor allem die langfristigen Ziele sind ambitioniert; unverkennbar hat die Millenniumserklärung der UN Pate gestanden: Bis 2015 soll der Anteil der Armen von 45 auf 30 % gesenkt werden; die Einschulungsquote, zwischen 1990 und 1999 von 30 auf 41 % gestiegen, soll bis 2010 auf 70 % steigen, die Alphabetisierung von 18,4 % auf 40 %. Die Impfrate – 1998 lag sie bei 42 % – soll bis 2004 auf 75 % erhöht, die Säuglingssterblichkeit bis 2014 um mindestens die Hälfte reduziert werden.

Zentrales Moment der PRSP-Strategie ist wirtschaftliches Wachstum, ausdrücklich bezieht sich das Dokument dabei auf die Stabilisierungs- und Anpassungsmaßnahmen der vorangegangenen Jahre, die weitergeführt werden sollten. Es komme nun darauf an, „die Erfordernisse struktureller Reform und wirtschaftlichen Wiederaufbaus mit dem Ziel der Erhöhung der Einkommen für die Armen und des Transfers von Ressourcen zu den ärmsten Mitgliedern der Gesellschaft zu versöhnen“ (BF PRSP 25.5.2000, 2) – eine Formulierung, die sich wortgleich im *Letter of Intent and Memorandum of Understanding* des PRGF-Kredits findet.³⁷

Augenscheinlich rekuriert das PRSP bei der Beschreibung der makroökonomischen Zielgrößen und Instrumente auf das PRGF-Dokument, das gleichermaßen Armutslinderung und soziale Dimensionen betont, sich damit aber bestenfalls graduell von den vorgegangenen Dokumenten zur ESAF unterscheidet. War im ESAF-Kredit

³⁵ Vgl. Danida 2002, vii u. 29f.; BF PRSP PR 30.9.2001, 22f.; IMF/IDA JSA 31.10.2001, 5

³⁶ Vgl. BF PRSP 25.5.2000, 3

³⁷ Vgl. BF LoI + Memo for 2000 17.4.2000, Pkt. 39

von 1996 von der Verbreiterung des Zugangs zu Grundbildung und Gesundheitsdiensten die Rede gewesen³⁸, so wurden im *Letter of Intent and Memorandum of Understanding* von 1999 detaillierte Zielgrößen für Einschulungsraten, Lehrerausbildung, Impfzinsen etc. formuliert.³⁹

In dem zum selben Zeitpunkt vorgelegten *Policy Framework Paper* hieß es, wiederum unter Bezug auf den *Letter on Sustainable Human Development Policy*: „Die Hauptziele bis 2005 lassen sich wie folgt zusammenfassen: (i) Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens um jährlich mindestens 3 %; (ii) Verdoppelung der Alphabetisierungsrate der Gesamtbevölkerung von 20 auf 40 % und (iii) eine Steigerung der Lebenserwartung um zehn auf 57 Jahre“ (BF PFP 2000-2002 2.8.1999, Pkt. 7). Im Abschnitt Gesundheit (Pkt. 24) etwa war dann davon die Rede, dass die Säuglingssterblichkeit auf 70 (pro 1 000) und die Müttersterblichkeit von 566 auf 300 (pro 100 000 Lebendgeburten) durch eine verbesserte Gesundheitsversorgung, bessere Ausbildung des medizinischen Personals und intensivierete Impf- und Ernährungsprogramme erreicht werden sollte.

Bei dem ab Mitte 2000 geltenden PRSP und der Absichtserklärung zum PRPF-Kredit handelt es sich also mitnichten um qualitativ völlig neue Dokumente, in denen zum ersten Mal soziale Belange und das Ziel der Armutsreduzierung rhetorisch ins Zentrum der Politik gestellt würden. Bereits in den vorangegangenen mit den IFIs vereinbarten Anpassungsstrategien spielten soziale Dimensionen und das Ziel der Armutsreduktion auf dem Papier eine Rolle. Je jünger diese sind, um so größer der Raum, der ihnen eingeräumt wird. Mit dem

PRSP von 2000 werden dann erstmals alle Aspekte der Politik unter der Überschrift Armutsreduzierung gebündelt – ob sie auch konsequent darauf ausgerichtet werden, sei dahin gestellt, zu additiv und wenig integriert erscheinen die einzelnen Politikelemente.

Über den makroökonomischen Rahmen und die Instrumente, die Wachstum und Armutsreduzierung ermöglichen sollen, lassen weder das PRSP noch die vorangegangenen Dokumente einen Zweifel. „Die Regierung verfolgt eine Strategie, die den privaten Sektor zum Wachstumsmotor macht“ (BF PRSP 25.5.2000, 30). Unter den „Hauptprinzipien“, die der Strategie der Armutsreduzierung zugrunde liegen, wird an erster Stelle die „Neuausrichtung der Rolle des Staates“ genannt: Der Staat werde nur dort intervenieren, wo die effiziente Allokation der Ressourcen und die soziale Gleichheit vom Markt nicht erreicht werde. Die Idee sei nicht, „dem Staat wieder ein interventionistische Rolle zuzuweisen“ (BF PRSP 25.5.2000, 36). Das in den Vorjahren begonnene Programm zur Privatisierung staatseigener Betriebe (darunter jüngst die nationale Fluglinie Air Burkina und die Société des Hôtels de Gare) werde deshalb unter dem PRSP konsequent fortgeführt.⁴⁰

Bei aller Armutsreduzierungsretorik enthält das PRPF-Dokument denn auch alle *performance criteria*, die schon Gegenstand der ESAF-Kredite waren und in deren Mittelpunkt die Konsolidierung des öffentlichen Haushalts steht. Diese soll durch höhere Steuereinnahmen erreicht werden. Von einer gegenüber früheren Abkommen reduzierten Konditionalität, wie in den IWF-Papieren zur PRGF behauptet, kann keine Rede sein.

³⁸ Vgl. IMF Press Release 96/32, 14.6.96

³⁹ Vgl. BF LoI + Memo for 1999-2000 2.8.1999, Pkt. 15

⁴⁰ Vgl. BF PRSP PR 30.9.2001, 10

Neu ist, dass die Wirkungen einzelner Maßnahmen auf die Armen ausführlich diskutiert werden. So heißt es zur Erhöhung der Benzinpreise, diese werde kaum Auswirkungen auf die Armen haben und betreffe vorrangig wohlhabendere Haushalte; die sozial problematischeren Produkte, Kerosin und Butangas, würden von einer Erhöhung ausgenommen. Gleichwohl werde die Regierung die indirekten Effekte auf die Armut, darunter die Wirkung über die Transportkosten, regelmäßig untersuchen.⁴¹

Neu ist auch, dass eine bestimmte Höhe, ja Zunahme der Ausgaben in bestimmten sozialen Bereichen Bestandteil der Auflagen ist und diese Ausgaben auch bei rückläufigen Einnahmen aufrechterhalten werden.

2.3 Zielerreichung unter dem PRSP

Im Jahr 2001, dem ersten vollen Jahr unter dem PRSP, wurden sämtliche mit dem PRGF-Kredit vereinbarten quantitativen *performance criteria* erreicht, mit Ausnahme des Indikators für Steuereinnahmen: mit einem Anteil von 12,5 % am BIP verfehlten sie das Ziel um 1,5 %-Punkte.⁴² Der Einnahmeausfall wurde, wie bei IWF-Programmen üblich, durch Ausgabenkürzungen kompensiert, allerdings nicht in sensiblen sozialen Bereichen (s.u.), was das ausdrückliche Lob der Direktoren des IWF-Boards fand.⁴³

Das Haushaltsdefizit konnte mit 4,8 % das Programmziel so leicht unterschreiten. Der Anteil des Leistungsbilanzdefizits am BIP ging von 17,6 % (2000) auf 15,9 % (2001) zurück.⁴⁴

Für die Jahre 2000 bis 2004 hatte man sich als Dreh- und Angelpunkt der Armutsbekämpfungsstrategie ein Wachstumsziel von jährlich 7 % gesetzt. Exogene Schocks (Anstieg des Dollar und der Ölpreise, schlechte Ernte aufgrund ungünstigen Wetters, Rückgang der Überweisungen der im Ausland lebenden Burkiner, Massentrückkehr von im Ausland lebenden Burkinern) ließen es jedoch bereits im Jahr 2000 gründlich verfehlen. Waren 1999 noch 5,8 % Wachstum erreicht worden, so waren es 2000 nur noch 2,2 %. Die Regierung nahm die Wachstumsprognosen auf 6 % zurück⁴⁵, musste sich aber von IWF und Weltbank vorhalten lassen, dass auch diese kaum realistisch seien und man eher mit 5,5 % rechnen müsse. Tatsächlich wurden 2001 5,7 % erreicht.⁴⁶ Die Rücknahme der Wachstumsprognosen, so die Experten von IWF und Weltbank, „impliziert, dass der Rückgang der in Armut lebenden Menschen (d.h. von 45 % auf 30 % bis 2015) sorgfältig überprüft werden muss“ (IMF/IDA JSA 31.10.2001, 2 Pkt. 2) – ein kaum verhohlener Hinweis, dass Armutsreduzierung in dem im PRSP anvisierten Umfang nicht erreichbar ist.

Ein wesentlicher Faktor des Wachstums 2001 war der Anstieg der Baumwollproduktion um 45 % (auf 400 000 Tonnen), zurückzuführen auf reichlichen Regen und Produzentenpreisanhebungen um etwa 18 % (einschließlich einer Bonuszahlung). Da etwa 20 % der Bevölkerung (über 2 Mio. Menschen) in der Baumwollproduktion arbeiten und ein Gutteil unter die Armutsgrenze fällt, bedeutete dies für die Baumwollregionen des Landes eine wesentliche Armutslinderung.

⁴¹ Vgl. BF LoI + Memo 2001-02, 2.11.2001, Pkt. 7

⁴² Vgl. BF LoI + Memo 14.3.2002, Pkt. 4

⁴³ Vgl. IMF PIN 02/49, 1.5.2002

⁴⁴ Vgl. IMF PIN 02/49, 1.5.2002

⁴⁵ Vgl. BF PRSP PR 30.9.2001, 5

⁴⁶ Vgl. BF LoI + Memo 14.3.2001, Pkt. 3

Im Zusammenhang mit dem Rückzug der zentralen Vermarktungsgesellschaft SOFITEX wurde Ende 2001 noch erwogen, die Produzentenpreise beim Fall der internationalen Baumwollpreise in den nächsten Erntesaison zu subventionieren (und die Geber dafür anzugehen), „um das Gleichgewicht im Sektor wieder herzustellen“ und „die soziale Wirkung eines Preisverfalls zu minimieren“ (BF LoI + Memo 2.11.2001, Pkt. 22). Doch Anfang 2002 wurde angekündigt, dass es keine Bonuszahlung mehr geben werde und die Produzentenpreise im Oktober 2002 gesenkt würden, wenn die internationalen Baumwollpreise weiter fallen.⁴⁷ Augenscheinlich wurde das Ziel der Armutsreduzierung gegenüber der Haushaltskonsolidierung wieder hintangestellt.

Die Erhöhung der Sozialausgaben wurde 2000 erreicht. Der Anteil der Ausgaben für Grundbildung im Haushalt stieg von 15,3 % (1999) auf 18,3 % (2000). Gleichwohl bezeichnen Regierung und IFIs die Ergebnisse als „gemischt“. Zwar wurden die im PRSP projektierten Einschulungsraten in ländlichen Gebieten und für Mädchen im Landesdurchschnitt erreicht, doch gerade in den ärmsten Regionen wurden die Ziele verfehlt.⁴⁸ Auch stiegen als Folge der durch die schlechte Ernte teureren Schulmahlzeiten die Gebühren für den Schulbesuch 1999-2001 um 17 %. Die Experten von Weltbank und IWF schreiben der Regierung deshalb ins Stammbuch, dass „weitere Anstrengungen notwendig sind, die Ausgabeneffizienz in diesem Sektor zu steigern, den niedrigen und ungleichen Zugang zu Grundbildung zu korrigieren, die hohen Schulgebühren und die Verschwendung von Ressourcen zu reduzieren

(...) und die Qualität der Ausbildung und niedrige Kapazität bei Management und Überwachung zu verbessern“ (IMF/IDA JSA 31.10.2001, 3 Pkt. 5).

Der Anteil der Gesundheitsausgaben am Budget sank 2000 gegenüber dem Vorjahr leicht, der Rückgang konnte jedoch durch HIPC-Mittel überkompensiert werden, so dass sich ein Anstieg um 11,3 % ergab. Weltbank und IWF qualifizieren den Fortschritt im Gesundheitsbereich als „im allgemeinen befriedigend“. Bemerkbar gemacht habe sich dieser Fortschritt vor allem bei den Impfraten, bei der Versorgung mit wichtigen Medikamenten und der Personalausstattung von Basisgesundheitsstationen. AIDS-Test sind mittlerweile an allen Bluttransfusionszentren verfügbar. Ein wichtiger Schritt war zweifellos der Abbau der Gebühren bei Vorsorgeuntersuchungen. Dennoch wurden die Gesundheitseinrichtungen nicht stärker frequentiert, was vor allem auf den Rückgang ländlicher Einkommen durch die schlechte Ernte zurückzuführen ist.⁴⁹ Die IFIs ermahnen deshalb die Regierung, „es muss noch mehr getan werden, um die schwache Nachfrage nach Gesundheitsdienstleistungen anzugehen, namentlich durch eine Senkung der Gebühren für Medikamente und Konsultationen, damit sichergestellt wird, dass diese keine wesentliche Barriere für die Armen darstellen“ (IMF/IDA JSA 31.10.2001, 3 Pkt. 6).

Der Erweiterung einkommenschaffender Aktivitäten in der Landwirtschaft misst der PRSP bei der Armutsreduzierung besondere Bedeutung zu, schließlich leben 94 % der Armen auf dem Lande. In ihrem Fortschrittsbericht führt die Regierung hier allerdings vor allem eine Reihe unverbundener Projekte an, darunter der Wasserver-

⁴⁷ Vgl. BF LoI + Memo 14.3.2002, Pkt.8

⁴⁸ Vgl. BF ProgR 30.9.2001, 11 Pkt. 32

⁴⁹ Vgl. IMF/IDA JSA 31.10.2001, 3 Pkt. 6; BF ProgR 30.9.2001, 13 Pkt. 39-49

sorgung und der Elektrifizierung, die auf gutem Weg seien oder bei denen das PRSP-Ziel erreicht wurde.⁵⁰ Die Kritik der Experten von Weltbank und IWF ist deutlich: Schon im PRSP habe es an einer „breit angelegten Strategie für ländliches Wachstum und Armutsreduzierung gefehlt. Diese Schwäche wird im Fortschrittsbericht wiederholt.“ Es gebe wenig Hinweise, dass die Frage landwirtschaftlicher Vorprodukte (namentlich im Baumwollsektor) angegangen werde. Die Regierung wird deshalb aufgefordert, mit Hilfe der Weltbank eine Strategie für ländliches Wachstum auszuarbeiten, die die Aktionspläne der unterschiedlichen Subsektoren integriere und messbare Indikatoren und Ziele festlege.⁵¹

2.4 Was bringt das PRSP Neues für Burkina Faso?

Das PRSP wurde in größter Eile angefertigt, um möglichst rasch die Kriterien der HIPC-Initiative zu erfüllen und entsprechende Schuldenerleichterungen zu erhalten. Dass dies so schnell möglich war, ist wesentlich darauf zurückzuführen, dass in Burkina Faso – im Unterschied zu den meisten westafrikanischen Ländern – bereits zwei Armutsberichte (von 1994 und 1998) vorlagen und man diese mit allen anderen Regierungsprogrammen, die Soziales und Armut berührten, verschmelzen konnte. Vieles spricht überdies dafür, dass die Weltbank bei der Formulierung des PRSP eine weit größere Rolle spielte, als später von der Bank und der Regierung zugegeben wurde.⁵² Unstrittig ist, dass sich die Hast bei der Erstellung des PRSP nicht

günstig auf die Qualität des Papiers auswirkte.

Dies gilt nicht zuletzt für die Teilhabe der Zivilgesellschaft am PRS-Prozess. Dem Kriterium der Partizipation aller gesellschaftlich relevanten Gruppen genügt das PRSP nicht einmal formal. Auch zeigte sich, dass die Zivilgesellschaft in Burkina Faso (noch) nicht die Kapazität und den Organisationsgrad hat, komplexe makroökonomische Fragen zu diskutieren.

Beim makroökonomischen Rahmen, in dem sich die Armutsreduzierung vollziehen soll, bezieht sich das PRSP ausdrücklich auf das PRGF-Abkommen mit dem IWF und die vorangegangenen Anpassungskredite. Wirtschaftliches Wachstum, das über die Anwendung marktwirtschaftlicher Prinzipien und den Rückzug des Staates angestoßen werden soll, ist auch das Credo der Armutsbekämpfungsstrategie. Die Vorgaben des Fonds, die etwa das Budgetdefizit, das Geldmengenwachstum und die Verschuldung betreffen, haben sich qualitativ nicht verändert; sie bilden den Rahmen, in dem sich die Strategien der Armutsbekämpfung entfalten können.

Nicht verkannt werden sollte allerdings, was sich schon Ende der 90er Jahre unter den ESAF-Abkommen, die zunehmend Fragen der Armutsbekämpfung thematisierten, andeutete und was mit Selbstverpflichtung des IWF auf die Ziele der PRSPs manifest wurde: Bestimmte, armutssensible Bereiche sind von Ausgabenkürzungen weitgehend ausgenommen, es sind gleichsam „Tabuzonen“ (Walther/Hentschel 2002, 143) entstanden, die zur Erreichung der makroökonomischen Ziele nicht mehr betreten werden. Mehr noch: IWF und Weltbank fordern hier und dort Maßnahmen, die zu Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen führen, z.B. den Abbau von Gebühren im Gesundheitswe-

⁵⁰ Vgl. BF PR 30.9.2001, 15f. Pkt. 50-62

⁵¹ Vgl. IMF/IDA JSA 31.10.2001, 2f. Pkt. 5

⁵² Vgl. Danida 2002, 33; Hårsma 2002

sen, die die Versorgung der Armen gefährden könnten.

Von einer völlig neuen Strategie kann deshalb nicht die Rede sein, insbesondere nicht von einer Integration – das PRSP spricht von „Versöhnung“ (s. S. 14) – der herkömmlichen makroökonomischen Strategie mit einer Strategie der Armutsbekämpfung. Die traditionelle Anpassungstherapie räumt der Armutsreduzierung jedoch größeren, ja bisher nicht da gewesenen Raum ein – nicht mehr, aber auch nicht weniger.

3 Das Beispiel Ghana

In Ghana konnte die Armut in den 90er Jahren – 1992-94 ohne IWF-Abkommen, danach mit ESAF-Abkommen – deutlich verringert werden. Der Anteil der Armen fiel von 52 % (1991/92) auf 39 % (1998/99). Bei Exportfarmern und den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes war der Rückgang am stärksten, bei den *food crop*-Farmern, der von Armut am stärksten betroffenen Gruppe, am geringsten. Regional betrachtet war die Verbesserung in den Wirtschaftszentren des Südens am deutlichsten zu spüren, in den Savannengebieten des Nordens am wenigsten. In den Städten dort nahm die Armut sogar zu.⁵³

Möglich wurde dieser Rückgang durch ein durchschnittliches Wachstum von 4,3 % p.a. (1992-99), das die Landwirtschaft einschloss und sich in verbesserten Sozialindikatoren niederschlug. Bei Lebenserwartung, Sterblichkeit und Impfraten liegt Ghana über dem Durchschnitt Subsahara-

Afrikas.⁵⁴ Gleichwohl ist die Situation alles andere als befriedigend. Vor allem den Menschen im Norden fehlt es an Zugang zu Trinkwasser, Gesundheitsdiensten, Arbeitsmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft und Bildungseinrichtungen. Die Einschulungsraten der Mädchen liegen deutlich unter denen der Jungen.

3.1 Strukturanpassung und Armutsbekämpfung

IWF-Abkommen und Ankündigungen und Pläne der Regierung, man werde die Armut bekämpfen, sind in Ghana Legion. Bereits in den 60er Jahren musste das Land mit dem Fonds einschneidende Stabilisierungsabkommen schließen.⁵⁵ In den 80er Jahren zum Musterschüler der IFIs avanciert, sollte das Land 1987 mit PAMSCAD (*Programme of Actions to Mitigate the Social Costs of Adjustment*) eine Vorreiterrolle bei der Weiterentwicklung der Anpassung übernehmen. PAMSCAD, von bi- und multilateralen Gebern (darunter der Weltbank) finanziert und ausdrücklich darauf ausgerichtet, die sozialen Kosten der Anpassung bei den Armen zu mindern, entpuppte sich als Sammelsurium von Projekten, die alle eine gewisse Berechtigung hatten, zusammen aber kein kohärentes Konzept zur Linderung der sozialen Anpassungskosten und schon gar nicht zur nachhaltigen Armutsbekämpfung erkennen ließen.⁵⁶

⁵⁴ Vgl. IMF/IDA 4.2.02b, 5 Pkt. 5. Die Inanspruchnahme von Gesundheitsdiensten ging allerdings zurück. Dies ist möglicherweise auf die Einführung von Nutzungsgebühren zurückzuführen, die eine erkleckliche Höhe erreicht haben. Zwar gibt es Ausnahmeregelungen (z.B. für Schwangere), doch diese werden nicht durchgängig angewandt (IMF/IDA JSA 4.2.02, 10 Pkt. 13).

⁵⁵ Vgl. Siebold 1988

⁵⁶ Vgl. Siebold 1995, 27ff.

⁵³ Vgl. GoG IPRSP June 2000, 2ff. Pkt. 5ff.; GoG GPRS draft 4.2.2002, 10

Nachdem die Regierung angesichts wenig IWF-konformer Ausgabensteigerungen vor den Wahlen von 1992 auf die Fortsetzung eines auslaufenden ESAF-Abkommens verzichtet hatte, sah sie sich im Mai 1995 gezwungen, erneut eine dreijährige ESAF-Vereinbarung mit dem Fonds zu schließen.⁵⁷ Das Programm, das allein auf die Konsolidierung der makroökonomischen Aggregate abstellte – von der Reduzierung der Armut war nur als Folge steigender landwirtschaftlicher Einkommen die Rede, die durch allgemeines Wirtschaftswachstum erreicht würden⁵⁸ – war zunächst wenig erfolgreich. Die politische Ökonomie Ghanas verhinderte, dass die Regierung die strengen Spar- und Reformvorgaben vor den Wahlen im Dezember 1996 einhalten konnte.⁵⁹ Immerhin gelang es, den IWF nach den Wahlen mit neuen Sparanstrengungen soweit zufrieden zu stellen, dass im Mai 1999 ein dreijähriges Folgeabkommen geschlossen werden konnte.

Wie das Vorgängerabkommen hatte die Vereinbarung einen sehr traditionellen Zuschnitt. Nicht nur standen, wie üblich, der Abbau von Zahlungsrückständen, der Verkauf und die Reform von öffentlichen Unternehmen, eine strenge Ausgabenkontrolle und Preiserhöhungen für öffentlich kontrollierte Güter im Vordergrund, das Ziel der Armutsbekämpfung wurde – durchaus im Unterschied zu anderen

ESAF-Abkommen Ende der 90er Jahre – allenfalls kursorisch behandelt. Das *Policy Framework Paper* vom April 1999 widmete dem Thema gerade einen zehnzeiligen Absatz, in dem es hieß, dass „Armut weiterhin eine Sorge“ sei und man mit den Gebern ein dreijähriges Armutsbekämpfungsprogramm ausarbeiten wolle.⁶⁰

Auf Anregung eines Treffens der Geber-Konsultativgruppe, war in den Vorjahren ein interministerielles Komitee zur Armutsbekämpfung (IMCPR) eingerichtet worden, das 1996 eine Art Weißbuch, *Policy Focus on Poverty Reduction*, veröffentlicht hatte. Mit einem *Accelerated Poverty Reduction Programme* wurden die armutsrelevanten Aktivitäten 1999-2001 aufgelistet und die Regierung präsentierte der Konsultativgruppe ein mit *Reducing Poverty Through Improved Agriculture* betitelttes Dokument. Alle diese Papiere hatten, wie in den Jahrzehnten zuvor, nur wenig, wenn überhaupt Einfluss auf das Regierungshandeln.⁶¹ Nicht ohne Opportunismus kam die Administration mit ihnen vor allem Geber-Forderungen buchstäblich auf dem Papier entgegen.⁶²

In diesem Kontext erschien die von den IFIs Ende 1999 ausgegebene neue PRSP-

⁵⁷ Vgl. IMF Press Release 95/38, 3.7.1995

⁵⁸ Im *Letter of Intent* vom November 1998 (GoG LoI 12.11.1998) wird Armut nicht einmal erwähnt und in dem umfassenden Anspruch erhebenden *Policy Framework Paper* vom März 1998 ist allein davon die Rede, dass Armut durch beschleunigtes Wachstum und Investitionen in *human resources* abgebaut werden solle. Deshalb sollten direkte Maßnahmen zur Armutsmilderung umgesetzt werden (GoG ESAF PFP 1998-2000, 9.3.1998, Pkt. 26).

⁵⁹ Vgl. IMF PIN 97/36 31.10.1997

⁶⁰ Vgl. GoG ESAF PFP 13.4.1999, Pkt. 45

⁶¹ Mit dem 1983 unter IWF- und Weltbank-Ägide begonnenem *Economic Recovery Programme* (ERP) änderte sich zwar die Struktur der öffentlichen Ausgaben, sie wurden damit aber nicht *pro-poor* (Osei/Quartey 2001, 8). Die Autoren führen eine Weltbank-Studie von 1995 an (*2000 and Beyond: Setting the Stage for Accelerated Growth and Poverty Reduction, World Bank Poverty Assessment Summaries*), die belege, dass die Sozialausgaben gegenüber den Armen nicht zielgerichtet und die Gesundheitsausgaben zu niedrig seien; die Städte würden bevorzugt. Im GPRS erklärt die Regierung sogar, das ERP und die Strukturanpassung der 80er Jahre habe die Kluft zwischen Arm und Reich vergrößert (GoG GPRSP draft 4.2.2002, 108).

⁶² Vgl. Killick/Abugre 2001, 8; GoG IPRSP June 2000, 7

Parole als weitere Geber-Auflage, der man angesichts des im Mai des Jahres geschlossenen dreijährigen ESAF-Abkommens, das nun plötzlich als PRGF-Abkommen firmierte, wohl oder übel nachkommen musste. Da die Regierung zu diesem Zeitpunkt nicht die Absicht hatte, sich für einen Schuldenerlass unter der HIPC-Initiative zu qualifizieren, wurde mit starker Hilfe der Weltbank und unter Rückgriff auf die vorhandenen Pläne zu Armut, das *Country Assistance Strategy*-Dokument der Bank und den 1998 veröffentlichten *Ghana Living Standards Survey* (GLSS 4) eiligst ein Interim-PRSP zusammengestellt, das den Mindestanforderungen genügte und bereits im Juni 2000 vorgelegt werden konnte.⁶³

Dass das IPRSP wesentliche Mängel aufwies und kaum als Dokument taugte, an dem sich Regierung und Geber entwicklungspolitisch orientieren konnten, war offensichtlich. Die Regierung qualifizierte das Dokument später als „von begrenzter Reichweite“ (GoG GPRS draft 4.2.2002, 5). Das IPRSP bereitet die Armutssituation statistisch auf, vernachlässigt aber wesentlich die Ursachenanalyse. Die Zielgrößen erscheinen dann auch weitgehend un begründet und isoliert.⁶⁴

3.2 Entstehungsprozess und Ziele des GPRS

Ursprünglich sollte das *Ghana Poverty Reduction Strategy Paper* (GPRS), wie das PRSP in Ghana heißt, im April 2001 IWF und Weltbank vorliegen und das Interim-PRSP ablösen. Doch nach der Abwahl der Regierung Rawlings im Dezember 2000 wollte die neue Regierung unter Präsident

Kufuor dem Papier ihren eigenen Stempel aufdrücken. Dies brauchte Zeit; der Termin wurde deshalb mehrfach verschoben. Die Boards von IWF und Weltbank sollten nun Mitte 2002 über das GPRS beschließen können.

Verantwortlich für die Erarbeitung des GPRS war eine *ad hoc*-Task Force innerhalb der *National Development Planning Commission* (NDPC) – ein folgenschwerer Geburtsfehler, denn so lief die Formulierung des GPRS parallel und unverbunden zum regulären politischen Planungsprozess. Überdies wurde die aus gerade fünf Experten bestehende Task Force denkbar schlecht ausgestattet: keine Assistenten, kein Sekretariat.⁶⁵ Unklar blieb auch, wie die Koordination mit dem gleichzeitig erstellten mittelfristigen Entwicklungsplan vonstatten gehen sollte, in den sich das GPRS einfügen soll.⁶⁶

Die Task Force bildete siebenköpfige Arbeitsgruppen (*Core Teams*) zu den Themen Makroökonomie, Produktion und Erwerbstätigkeit, *Human Resources*-Entwicklung und Grunddienste, Verwundbarkeit und Exklusion sowie *Governance*.⁶⁷

Die Arbeitsgruppen umfassten Vertreter der Zivilgesellschaft, doch diese waren handverlesen und stammten im Wesentlichen aus der Hauptstadt Accra. Ihre Wahl basierte offensichtlich eher auf ihren technischen Fertigkeiten als auf der Repräsentativität der Organisationen, für die sie standen.⁶⁸ Der Prozess, konstatieren Killick/Abugre (2001, 10), scheint fest in der Hand der Regierung gewesen zu sein.

⁶³ Vgl. Killick/Abugre 2001, 8; GoG LoI + Memo 25.6.2000 Pkt.1

⁶⁴ Vgl. GoG IPRSP June 2000, 14 Pkt. 29ff.; Killick/Abugre 2001, 8 u. 14

⁶⁵ Vgl. Killick/Abugre 2001, vii u. 21

⁶⁶ Vgl. Killick/Abugre 2001, 9

⁶⁷ Vgl. GoG PR 4.2.02, 2

⁶⁸ Vgl. Rodenberg 2001, 23f.

Rahmen für partizipative Prozesse existieren in Ghana durchaus. Vor allem in den 90er Jahren entwickelten sich, nicht zuletzt mit Geberunterstützung, eine Vielzahl zivilgesellschaftlicher Organisationen (NGOs, Netzwerke, Koalitionen und Plattformen), allerdings vorrangig in Accra und Kumasi. Als hinderliches Moment für Partizipation erweist sich eine jahrzehntelang geübte, paternalistische *top-down*-Kultur, in der der Staat Teilhabe nur solange und soweit zulässt, wie er den Prozess dominieren kann.⁶⁹

Ein wesentlicher Schritt, diese Kultur zu überwinden stellt das im September 1997 einberufene *National Economic Forum* dar.⁷⁰ An dieses Forum knüpfte die neue Regierung mit einem im Mai 2001 veranstalteten *National Economic Dialogue* an, auf dem die Empfehlungen der Arbeitsgruppen der Task Force diskutiert wurden.⁷¹

Ob mit dem *National Economic Dialogue* ein umfassender Partizipationsprozess stattfand oder eingeleitet wurde, mag bezweifelt werden. Schon die Größe der Veranstaltung mit 200 und mehr Personen verhinderte eine fruchtbare Diskussion. Die Beschlüsse spiegelten eher die Ansichten der Veranstaltungsregisseure als einen echten Konsens.⁷² Zivilgesellschaftliche Organisationen beklagten ihren ungenügenden Informationsstand und den Mangel

an detaillierter Konsultation.⁷³ Nicht zu Unrecht wurde kritisiert, dass Informationen über den makroökonomischen Rahmen nicht verfügbar wären und über diesen weiterhin hinter verschlossenen Türen entschieden werde.⁷⁴

Auch die kaum vorhandene öffentliche Aufmerksamkeit für den GPRS-Prozess, spricht eine eigene Sprache. Die Medien ignorierten das PRS-Konzept bis Mitte 2001 vollständig. Mittelbar erreichte der GPRS-Prozess eine gewisse Bekanntheit durch die vor allem vom Sender FM Radio angestoßene und kontrovers ausgetragene Diskussion, ob sich das Land um Schuldenerleichterungen unter der HIPC-Initiative bemühen sollte.⁷⁵ Nachdem der HIPC-Antrag von der neu gewählten Regierung im April 2001 gestellt worden war, führte kein Weg mehr an der Ausarbeitung eines PRSP vorbei.

Es blieb jedoch bei einer bemerkenswerten öffentlichen Unkenntnis über den GPRS-Prozess. Selbst bei Organisationen der Zivilgesellschaft wie der *Private Enterprise Foundation* oder der GAPVOD (eine Dachorganisation von NGOs), die aufgrund ihrer Aufgaben mit den Zusammenhängen hätten vertraut sein sollen, fanden Killick/Abugre (2001, 30) irriige Vorstellungen über das GPRS.⁷⁶

⁶⁹ Vgl. Abugre 2001a, 4

⁷⁰ Es ging auf den im Januar 1995 vom Rawlings-Regime vorgelegten Plan *Ghana – Vision 2020* zurück, der die Aufgaben des Staates neu bestimmen und dem privaten Sektor und der Zivilgesellschaft eigenständige Rollen zuweisen wollte. Das Forum bot der Öffentlichkeit und damit Oppositionsparteien, NGOs und Forschungsinstitutionen zum ersten Mal Gelegenheit, einen Beitrag zur Formulierung der Wirtschaftspolitik zu leisten (Abugre 2001a, 3).

⁷¹ Vgl. IDA/IMF JSA 4.2.2002, 1 Pkt. 1

⁷² Vgl. Killick/Abugre 2001, 28

⁷³ Vgl. IDA/IMF JSA 4.2.2002, 1 Pkt. 1

⁷⁴ Vgl. Ahadzie 3.4.2001, 1

⁷⁵ Auch die neue Regierung war zunächst zögerlich, einen Entschuldungsantrag zu stellen. Man betrachtete ihn als nationale Demütigung und fürchtete um die künftige Kreditwürdigkeit. Erst extremer Finanzdruck ließ die Regierung anderen Sinnes werden; der *Decision Point* wurde von den IFIs im Februar 2002 festgestellt (McFeely 2001, 19; Killick/Abugre 2001, 6; IMF/IDA 4.2.02b, 5 Pkt. 2).

⁷⁶ Das GPRS wurde mit einem in fünf Bezirken umgesetzten UNDP-gestützten Programm zur Armutsbekämpfung verwechselt oder für eine zweite Generation von PAMSCAD gehalten. Wieder andere brachten das GPRS mit dem parallel entwickel-

Es kann deshalb kaum davon gesprochen werden, dass am GPRS-Prozess ein breites Bündnis der gesellschaftlich relevanten Kräfte beteiligt sei. Die Frage nach der nationalen *ownership* ist deshalb nur in einer Hinsicht zu bejahen: die Regierung war und ist Herr des GPRS-Prozesses, er wird (anders als der der IPRSP-Erstellung) weder von den IFIs, noch von den Gebern dominiert.⁷⁷

Das Ergebnis⁷⁸ ist eine geographisch und sozial differenzierende Analyse der Armut in Ghana, aus der eine umfassende Strategie der Armutsreduzierung entwickelt wird. Hauptziel des GPRS ist es, „nachhaltiges und verteilungsgerechtes Wachstum, beschleunigte Armutsreduzierung und den Schutz der Verwundbaren und Ausgeschlossenen in einem dezentralisierten, demokratischen Umfeld sicherzustellen“ (GoG GPRS draft 4.2.2002, 16).

Das Dokument nennt sechs leitende Prinzipien:

- Beschleunigung von *pro-poor growth*,
- Schaffung nachhaltiger Lebensbedingungen für die Armen,
- Beschleunigung des Prozesses der Befriedigung der Grundbedürfnisse,
- Erreichung der Geschlechtergleichheit und die Verbesserung des Zugangs von Frauen zu Humankapital und produktiven und sozialen Vermögenswerten,

- durch *good governance* verbessertes Entwicklungsmanagement und erhöhte Entwicklungsausgaben,
- Entwicklung einer kreativen Partnerschaft zwischen öffentlichen und privaten Sektoren.⁷⁹

Diese Prinzipien berücksichtigend soll der Anteil der Armen an der Bevölkerung von 39 % (2000) bis 2004 auf 32 % fallen, der der extrem Armen von 27 % auf 21 %. Die Planer beabsichtigen die internationalen Entwicklungsziele zu übertreffen und bis 2020 die Armut in Ghana ganz zu überwinden. In den von Armut besonders stark betroffenen Regionen und Gruppen soll die Armutsreduzierung besonders spürbar werden: die Armut unter den Nahrungsmittelproduzenten etwa – 2000 lag sie bei 59 % – soll bis 2004 auf 46 % fallen, in der besonders armen Upper East Region – 2000 mussten hier 88 % der Bevölkerung als arm klassifiziert werden – soll sie auf 75 % zurückgehen.⁸⁰

Ambitionierte Verbesserungen werden auch bei den Sozialindikatoren angestrebt, meist differenziert nach Region, sozialer Gruppe bzw. Geschlecht.⁸¹ So soll die Kindersterblichkeitsrate von 110 (auf 1000) bis 2004 auf 95 sinken, die Müttersterblichkeit von 200 (auf 100 000 Geburten) auf 160. Läuft alles nach Plan, dann steigt die Einschulungsrate im o.g. Zeitraum von 77,6 % auf 82 % und die der Mädchen überproportional von 71 % auf 80 %.⁸²

ten mittelfristigen Entwicklungsplan durcheinander. Die wenigen, die etwas über PRSPs wussten (vor allem Vertreter aus globalen NGO-Netzwerken), betrachteten sie als neue Konditionalität von IFIs und Gebern, mit denen durch die Hintertür eine neue Generation von Strukturanpassungsprogrammen eingeführt werden sollte (Killick/Abugre 2001, 30; Abugre 2001a, 5).

⁷⁷ Vgl. Killick/Abugre 2001, vi

⁷⁸ Bei Redaktionsschluss (Ende Juli 2002) lag noch immer erst die „final draft version“ des GPRS vom 4.2.2002 vor.

⁷⁹ Vgl. GoG GPRS draft 4.2.2002, 7

⁸⁰ Vgl. GoG GPRS draft 4.2.2002, 21 u. 35

⁸¹ Trotz einiger begrüßenswerter *Gender-Differenzierungen* im Dokument kann nach Analyse von Birte Rodenberg jedoch nicht von der „Verankerung eines Gender-Mainstreaming-Ansatzes“ gesprochen werden. Frauen würden weiterhin vorrangig als „Empfängerinnen entwicklungspolitischer Maßnahmen einbezogen und nicht als Akteurinnen“ (Rodenberg 2001, 42).

⁸² Vgl. GoG GPRS draft 4.2.2002, 35f.

Grundlage für diese Verbesserungen soll ein Wachstum von real 5 % p.a. sein, dies entspräche einer Steigerung des Wachstums pro Kopf von 1,4 % (2001) auf 2,4 % (2004). Die durch die Wachstumssteigerung erzielten höheren Einnahmen sind vorrangig für die Armutsreduzierung vorgesehen; das GPRS projiziert eine Steigerung des Anteils der Bildungsausgaben am öffentlichen Haushalt von 16,4 % (2000) auf 19,5 % (2004) und der Gesundheitsausgaben von 5,7 % auf 7 %.⁸³

Dreh- und Angelpunkt der Strategie ist mithin ein gesteigertes Wirtschaftswachstum, das – ganz im Sinne traditioneller IWF-Politik – über „vorsichtige Fiskal- und Geldpolitik“ und „vom privaten Sektor geführte industrielle Produktion“ ins Werk gesetzt werden soll. Dem Staat wird eine „unterstützende Rolle“ zugewiesen; das *pro-poor* des Wachstums soll vor allem durch die Förderung der landwirtschaftlichen Produktion – das GPRS spricht von einer „agrar-basierten industriellen Expansion“ – erreicht werden (GPRS draft 4.2.2002, iv u. 27).

Erstaunlicherweise verliert das detaillierte, fast 200 Seiten starke Dokument, das nahezu alle Bereiche der Ökonomie abhandelt, kaum ein Wort über den makroökonomischen Rahmen, in dem die Politik der Armutsreduzierung stattfinden soll – von den o.g. Bemerkungen, einem Bekenntnis zur Marktwirtschaft und zur führenden Rolle des privaten Sektors abgesehen. Kein Wort zur konkreten Gestaltung der Haushalts-, Fiskal- und Geldpolitik im Hinblick auf Armutsreduzierung.

Augenscheinlich bleibt dieser Politikbereich ausgespart und (ohne jedes partizipative Element) den PRGF-Verhandlungen mit dem IWF vorbehalten. Da die makroökonomischen Vorgaben jedoch den Rah-

men abstecken, an dem sich jede Politik der Armutsreduzierung ausrichten muss, verdienen die im PRGF-Abkommen festgeschriebenen IWF-Auflagen genaue Beachtung. Auch vor dem Hintergrund der in den vergangenen Jahrzehnten rhetorisch häufig, praktisch aber selten auf Armutsreduzierung ausgerichteten ghanaischen Politik stellt sich die Frage, wie die Chancen stehen, dass Anspruch und Ziele des GPRS verwirklicht werden.

3.3 Von den Chancen der Zielerreichung des GPRS

Beobachter sind sich darin einig, dass sich das PRGF-Abkommen auch nach seiner Neuverhandlung im Juni 2001 nur wenig vom vorangehenden ESAF-Abkommen unterscheidet: strenge Begrenzung des Kreditvolumens, Budgetkonsolidierung durch Sparmaßnahmen und Erhöhung der Einnahmen, Privatisierungen. Von einem Abkommen, dass Spielraum für eine konsequente Armutsorientierung ließe, kann nicht gesprochen werden.⁸⁴

Der Grund für das Insistieren auf vergleichsweise harten quantitativen Vorgaben, von denen ungewöhnlich viele als Vorbedingungen umgesetzt werden müssen, bevor eine Kredit-Tranche ausgezahlt wird, mag in einem beschädigten Vertrauensverhältnis zwischen IWF und ghanaischer Administration liegen. Vor den Wahlen im Dezember 2000 hatte die Regierung – wieder einmal – die IWF-Vorgaben weitgehend ignoriert und die Ausgabenschleusen weit geöffnet. Nicht nur wurden dadurch alle qualitativen Performance-Kriterien vom Dezember 2000 und Juli 2001 verfehlt, durch falsche Berichterstattung an den Fonds kam es zur Auszahlung

⁸³ Vgl. GoG GPRS draft 4.2.2002, iv, 87 u. 97

⁸⁴ Vgl. Adam/Bevans 2001, 16; Killick/Abugre 2001, 14f.

einer Tranche, die unter den tatsächlichen Umständen nicht ausgezahlt worden wäre. Der Fonds zeigte sich „enttäuscht“, Ghana musste eine Tranche zurückzahlen und erhielt, als sich die neue Regierung kooperativ zeigte und alle Anstrengungen machte, auf den Pfad der IWF-Vorgaben zurückzukehren, *waivers* – also die Berechtigung, die ausgehandelten Performance-Kriterien vorübergehend zu verletzen.⁸⁵

Zur vergleichsweise kompromisslosen Haltung der IWF kommt, dass die neue Regierung Kufuor in Sachen Armutsbekämpfung bisher eher an die unrühmliche Tradition ihrer Vorgängerin anknüpfte.⁸⁶ Dabei hatten im Wahlkampf 2000 Armutsfragen eine relativ große Rolle gespielt. So hatte die Opposition das „*cash and carry*-Gesundheitssystem“ angegriffen, das Patienten vor der Behandlung Gebühren abverlangt und zur Arbeitslosigkeit und Korruption beigetragen habe. Als neue Regierung im Amt, machte sie allerdings keine Anstalten, das System zu reformieren (Killick/Abugre 2001, 4). Im GPRS ist davon die Rede, das bisherige System solle „aus-

laufen“ (*phase out*) (GoG GPRS draft 4.2.2002, 10).

Wohlstandschaffung und Entwicklung des privaten Sektors ist, neben der Wiederherstellung der volkswirtschaftlichen Balance, das Credo der Regierung Kufuor – nicht Armutsbekämpfung. In seiner Einführungsrede vor dem Parlament ging es im Zusammenhang mit Bildung um eine höhere Produktivität und nicht um größere Chancen für die Armen. Dass zwischen Wohlstandsmehrung und Armutsabbau ein Spannungsverhältnis bestehen kann; dass dem privaten Sektor die uneingeschränkte Führungsrolle zu überlassen, bedeuten kann, dass die Ungleichheiten wachsen, ist für die Regierung nicht einmal ein Thema.⁸⁷

In dieser Situation verwundert es nicht, dass das GPRS in der Administration als eine von (zu) vielen Geber-Initiativen betrachtet wird, der man gezwungenermaßen entsprechen muss – zusätzliche Konditionalität also, die die schon bis an die Grenze belastete Planungskapazität weiter fordert.⁸⁸ Entsprechend gering ist die Bereitschaft einzuschätzen, die Strategie engagiert umzusetzen.

Skepsis gegenüber dem GPRS herrscht auch in der Zivilgesellschaft, sofern es, wie erwähnt (s.S. 22), überhaupt Kenntnis über den Prozess gibt. Nicht zu Unrecht wird vermerkt, dass die Verhandlungen über das PRGF-Abkommen und damit über den makroökonomischen Rahmen, in dem Armutsbekämpfung stattfinden kann, weiterhin hinter verschlossenen Türen geführt werden und hier von Partizipation keine Rede sein kann.

Von der neuen, von den IFIs versprochenen Transparenz ist der GPRS-Prozess

⁸⁵ Vgl. Adam/Bevans 2001, 15f.; IMF Press Release 02/8 4.2.02; IMF News Brief 01/50 28.6.01; Killick/Abugre 2001, 14f. - *Waivers* waren auch aufgrund der sich 2000 verschlechternden und 2001 sich extrem zuspitzenden außenwirtschaftlichen Lage angezeigt. Die Weltmarktpreise für die Hauptexportgüter Gold und Kakao fielen dramatisch, gleichzeitig stiegen die Ölpreise deutlich an. Durch strenge Finanzdisziplin gelang es der neuen Regierung, die fiskalische Situation bis Ende 2001 deutlich zu verbessern und die Inflation, die im März 2001 noch 42 % betragen hatte, auf 21 % zu senken. Positive Zinsraten hatten das Wachstum der Geldmenge stark begrenzt (IMF 31.1.2002, 3).

⁸⁶ Das Rawlings-Regime, das 1982 als Statthalter der Unterprivilegierten angetreten war und dessen soziale Basis auch im (armen) Norden des Landes lag, hatte immer wieder auch die Armutsbekämpfung auf seine Fahnen geschrieben. Tatsächlich war wenig Durchgreifendes geschehen. Die eigene Klientel wurde, wie in der ghanaischen Politik üblich, mehr oder weniger direkt begünstigt.

⁸⁷ Vgl. Killick/Abugre, 4f. u. 21

⁸⁸ Vgl. WHO 2001, 10; Killick/Abugre 2001, v

in Ghana (noch) weit entfernt. So besteht der Verdacht, dass es Konditionalitäten gibt, die gar nicht in den von der Regierung vorgelegten GPRS-Dokumenten auftauchen.⁸⁹

Angesichts des geringen Stellenwerts, dem das GPRS bislang eingeräumt wird, ist verständlich, dass es eine ganze Reihe von ungeklärten Koordinierungsfragen im Hinblick auf andere Programme und Pläne gibt. Isoliert vom parallel erstellten *Medium-Term Expenditure Framework* (MTEF) entwickelt, sollen die Prioritäten des GPRS in einem zweiten Schritt in den MTEF integriert werden – ein schwieriges Unterfangen.⁹⁰ Ob und wie es gelingt, den einen Plan (GPRS) dem anderen (MTEF) unterzuordnen und ersteren gleichzeitig durch den letzteren auszuführen, ist, auch vor dem Hintergrund der entwicklungspolitischen Orientierung der Regierung, eine offene Frage.⁹¹

Das GPRS hat längst nicht den Status eines Dokuments, das sämtliche Politikbereiche sowie nationalen und internationalen Akteure auf Armutsbekämpfung ausrichtet. Die Regierung verfolgt neben der Armutsbekämpfung vielfältige andere (ihr wichtiger erscheinende) Ziele, der Währungsfonds mit seinen Auflagen offenbar auch. Bislang ist der GPRS-Prozess eher die opportunistische (und seit dem Entschuldungsantrag unter der HIPC-Initiative unabdingbare) Reaktion der Regierung auf neue Geberforderungen.

⁸⁹ Vgl. Killick/Abugre 2001, vi; Ahadzie 3.4.01, 1

⁹⁰ Vgl. IMF/IDA JSA 4.2.2002, 1 Pkt. 3; Killick/Abugre 2001, 26

⁹¹ In der Fortschrittsüberwachung liegt ein wesentlicher Schwachpunkt des GPRS. Killick/Abugre (2001, 22) bezeichnen die Überwachungs- und Evaluierungsfähigkeiten der nationalen Planungskommission als „nahe Null“. Eigentlich sei die Datenlage recht gut, doch fehle es an Kapazitäten, sie aufzubereiten und richtig zu nutzen (ebd., 37; s.a. Abugre 2001b, 2).

3.4 Was bringt das GPRS Neues für Ghana?

Ein breit angelegter öffentlicher Diskussionsprozess über Weg und Maßnahmen zur Armutsreduzierung ist bisher nicht zustande gekommen. Das GPRS bietet dafür aber durchaus Anknüpfungspunkte; die Zivilgesellschaft und ihre Institutionen sind in Ghana entsprechend entwickelt. Sollte ein solcher Diskussionsprozess in Gang kommen und Armutsbekämpfung einen größeren Stellenwert erhalten, muss (und wird vermutlich) die mangelnde Verknüpfung des PRGF-Abkommens und dessen makroökonomische Vorgaben mit dem GPRS in den Blickpunkt rücken.

Unverkennbar ist, dass die jüngeren Dokumente zum PRGF-Abkommen sozialen Fragen und dem Thema Armut stärkere Aufmerksamkeit schenken als in den Jahren zuvor. Im IPRSP war angekündigt worden, dass öffentliche Ausgaben von wesentlichem Interesse für die Armen „geschützt“ und der Anteil der Sozialausgaben, vor allem im Bereich von Bildung und Gesundheit, erhöht werden würde.⁹² Der ein Jahr später abgegebene *Letter of Intent* protokollierte dann auch einen Anstieg des Anteils der Gesundheits- und Bildungsausgaben von 32 (2000) auf 36 % (2001), womit die Ausgaben allerdings noch unter dem Niveau von 1999 blieben.⁹³ Im Haushalt 2002 soll der Anteil auf 42 % steigen.⁹⁴ Das GPRS-Dokument sieht weitere Steigerungen vor.

Das GPRS wie auch die dem PRGF-Abkommen zuzurechnenden Dokumente erklären Wachstum und Haushaltskonsolidierung zu den Hauptelementen der Armutsbekämpfungsstrategie, betonen aber

⁹² Vgl. GoG IPRSP June 2000, 14 Pkt. 34ff.

⁹³ Vgl. GoG LoI + Memo, 11.6.2001, Pkt. 37

⁹⁴ Vgl. IMF 31.1.2002, 20 Box 6

zugleich, dass unverzichtbare Preiserhöhungen für öffentlich kontrollierte Güter für Gruppen mit niedrigem Einkommen abgestuft und sozial verträglich vorgenommen werden müssen. Die kurz nach der Amtsübernahme der neuen Regierung im Februar 2001 vorgenommenen Preiserhöhungen für Ölprodukte – diese waren praktisch subventioniert und rissen ein großes Loch in den Haushalt – fielen deshalb bei Kerosin und Diesel mit 82 bzw. 75 Prozent geringer aus als bei Benzin mit 91 Prozent.⁹⁵

Bei öffentlichen Gütern wie Wasser – für die Armen extrem wichtig – und Elektrizität wurden Preiserhöhungen nur sukzessive vorgenommen und die Mehrwertsteuerbefreiung für Kleinverbraucher beibehalten.⁹⁶ Bei Wasser soll die Kostendeckung erst 2003 erreicht werden.⁹⁷ Das GPRS spricht ausdrücklich von einem „System der Quersubventionierung“ (GoG GPRS 4.2.2002, 47f.).

So wichtig diese Maßnahmen waren, es stellt sich die Frage, ob sie nicht ohne GPRS-Prozess – wie in zahlreichen ESAF-Abkommen Ende der 90er Jahre – auch vorgenommen worden wären. Für eine fundamentale entwicklungsstrategische Neuorientierung stehen sie sicher nicht.

4 Das Beispiel Kenia

Kenia zählte in den 70er Jahren zu den Ländern in Afrika, denen ein erhebliches

Entwicklungspotential bescheinigt wurde. In den 80er und 90er Jahren hat sich die soziale und wirtschaftliche Lage erheblich verschlechtert. Das Land steht heute schlechter da als zu anderen Zeiten seiner jüngeren Geschichte. Die Armut breitet sich aus, gerade im vergangenen Jahrzehnt: Lebten 1994 noch 46 Prozent seiner Bevölkerung in absoluter Armut, waren es 1997 schon 52 und im Jahr 2000 geschätzte 56 Prozent mit weiter steigender Tendenz. Weniger Einschulungen, geringerer Zugang zu Gesundheitsversorgung, eine hohe HIV/AIDS-Rate sind weitere Kennzeichen der sozialen Situation. Auch wirtschaftlich geht es seit Jahren bergab: Geringe Wachstumsraten (zum Teil im Minusbereich, während die Nachbarländer Uganda und Tansania sich ökonomisch besser entwickeln), eine geringe Investitionsrate (ebenfalls niedriger als in den Nachbarländern) und eine wachsende Verschuldung sind Hinweise auf die Probleme des Landes.

Der seit 1978 amtierende Präsident Daniel arap Moi kann laut Verfassung bei den nächsten Wahlen (die Ende 2002 oder Anfang 2003 stattfinden müssen) nicht wieder antreten und wird sich – bisherigen Ankündigungen zufolge – an diese Vorgabe halten. Das Verhältnis der kenianischen Regierung zu den Gebern allgemein und zu den IFIs im Besonderen ist sehr angespannt.

4.1 Vom Strukturanpassungs- zum Armutsbekämpfungsprogramm

Kenia blickt auf mehr als 20 Jahre Weltbank- bzw. IWF-gestützter Strukturanpassungsprogramme zurück. Schon 1980 und 1982 vergab die Weltbank Anpassungskredite an das ostafrikanische Land. Ende der 70er Jahre zog Kenia erste *Stand-by*-Kredite und erhielt 1988 IWF-Mittel aus

⁹⁵ Vgl. GoG LoI + Memo 11.6.2001, Pkt. 39

⁹⁶ Von angekündigten „Konsultationen“ mit der Zivilgesellschaft, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Effekte von Preiserhöhungen öffentlicher Güter auf Gruppen mit niedrigem Einkommen berücksichtigt werden, wurde allerdings nichts bekannt (IMF/IDA 4.2.2002b, 16 Pkt. 33).

⁹⁷ Vgl. GoG LoI + Memo 11.6.2001, Pkt. 39; GoG LoI 31.1.2002, Pkt. 27; IMF 31.1.2002, 20 Box 6

der Strukturanpassungsfazität SAF, ab 1989 dann regelmäßig ESAF-Kredite.⁹⁸

Schon seit den 80er Jahren sind die Kreditbeziehungen zwischen Kenia und den IFIs von einem *stop-and-go*-Zyklus geprägt. Die mit den IFIs vereinbarten Reformen wurden nach Auszahlung der Kredite nicht oder nur teilweise umgesetzt, was die IFIs die Auszahlung weiterer Raten stoppen ließ oder gar zum vollständigen Abbruch der Programme führte. Nach einer meist kurzen Unterbrechung begann das Katz-und-Maus-Spiel erneut.

Der letzte Zyklus vor dem PRSP-Ansatz begann 1996 mit der Formulierung eines *Policy Framework Paper* und neuen ESAF-Krediten. Ein Jahr später wurden sie wegen eines massiven Korruptionsskandals (Goldenberg Skandal) wieder ausgesetzt. Eine neuerliche Annäherung begann 1999, nachdem sich die wirtschaftlichen Indikatoren leicht verbessert hatten und vor allem verschiedene Personalentscheidungen für hohe Ämter in der Regierung (*Economic Recovery Team*) dazu führten, dass die ausländischen Geber wieder Vertrauen schöpften.⁹⁹ Dies führte im August 2000 zu einem neuen nun unter dem Kürzel PRGF firmierenden IWF-Kredit, dem allerdings nur kurze Dauer beschieden war: Schon Ende 2000 gab es wieder Streit zwischen IWF und kenianischer Regierung, obwohl diese durch die Formulierung eines Interim-PRSP und den Start eines umfassenden partizipativen Prozesses zur Formulierung des PRSP andeutete, dass sie den internationalen Strategievorgaben fol-

gen wollte. Die IWF-Kritik bezog sich denn auch in keiner Weise auf den PRSP-Prozess, sondern auf separat im Rahmen des PRGF-Abkommens formulierte Konditionen. Als das kenianische Verfassungsgericht im Dezember 2000 die vom IWF geforderten Kompetenzen für die *Kenya Anti-Corruption Authority* (KACA) als verfassungswidrig erklärte (die Richter sahen Strafverfolgungskompetenzen als alleinige Sache des Staatsanwalts an), forder IWF seine Zahlungen im Rahmen der PRGF ein. Bis zum Sommer 2002 hatte sich die festgefahrene Situation nicht geklärt.

Kenia blickt auf eine lange Geschichte von Entwicklungs- und Armutsprogrammen zurück. Seit der Unabhängigkeit (und sogar noch vorher) hat es eine Reihe von Ansätzen gegeben, die (auch) der Armutsbekämpfung dienen sollten, darunter die *Settlement Schemes* in den 60er Jahren, die Arbeitsbeschaffungsprogramme und Grundbedürfnisstrategien in den 70er Jahren, die *Budget Rationalisation Programs* und Strukturanpassungsprogramme in den 80er und 90er Jahren.¹⁰⁰ Partizipativ waren diese Konzepte nicht, sie entsprachen klassischen *top-down*-Ansätzen. Im Gegensatz dazu wurde ein Programm ländlicher Entwicklung, der *District Focus for Rural Development* (DFRD), 1983 gestartet, wesentlich beteiligungsorientierter angelegt – allerdings nur in der Theorie. In der Praxis wurde der DFRD von der Regierung für eigene politische Ziele missbraucht.¹⁰¹

Der jüngste Ansatz einer nationalen Armutsbekämpfungsstrategie vor dem PRSP-Ansatz entstand im Kontext des UN-Weltsozialgipfels in Kopenhagen: die

⁹⁸ 1985 und 1988 Stand-by-Kredite; 1988 SAF; 1989 ESAF I; 1989-91: ESAF II; 1991-93: ESAF III; 1994: ESAF IV (ausgesetzt); 1996-99: ESAF (V). 2000: PRGF (IMF 1997 sowie www.imf.org). Das zugesagte Gesamtvolumen betrug ca. 1 Mrd. SDR, knapp die Hälfte davon wurde tatsächlich ausgezahlt.

⁹⁹ Vgl. Abong/Eberlei/Hanmer/Ikiara 2002

¹⁰⁰ Vgl. Ikiara/Tostensen 1996

¹⁰¹ Vgl. Ikiara/Tostensen 1996, 63

Entwicklung des *National Poverty Eradication Plan* (NPEP). Er wurde unter Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Repräsentanten sowie Vertretern von Geberorganisationen entwickelt (u.a. war die deutsche GTZ stark beteiligt). Die Ergebnisse von Arbeitsgruppen zu Themen wie Armutsanalyse, Soziale Integration, Beschäftigungspolitik usw. wurden – gemeinsam mit den Resultaten einer *Participatory Poverty Assessment Study* (GoK 1997) – in verschiedenen Workshops mit zahlreichen Interessengruppen diskutiert. Daraus wurde schließlich der NPEP entwickelt, der vor der Schlussredaktion erneut mit Vertretern aus der Zivilgesellschaft, dem Privatsektor sowie der Gebergemeinschaft diskutiert wurde. Als der NPEP Anfang 1999 veröffentlicht wurde, konnte er mit Recht als erste nationale Armutsstrategie betrachtet werden, die unter beachtlicher Beteiligung von gesellschaftlichen Akteuren zustande gekommen war.

Allerdings – und dies zählt zu den widersprüchlichen Aspekten des PRSP-Prozesses in verschiedenen Ländern – wischten IWF und Weltbank den NPEP mit Beginn des PRSP-Prozesses kommentarlos vom Tisch – ja, sie schenkten dem Dokument nicht einmal Beachtung. PRGF-Dokumente, Interim-PRSP und Full-PRSP haben so mit dem NPEP kaum etwas zu tun, auch wenn Teile der kenianischen Regierung (insbesondere das *Office of the President*) versuchten, den NPEP als langfristige Strategie zu verkaufen, in die das PRSP als mittelfristige Strategie eingebettet sei. Die Realität widerlegt dies deutlich. Zum einen ist dies auf einen Streit innerhalb der kenianischen Regierung darüber zurück zu führen, wer die Federführung für Armutsbekämpfung hat (das *Office of the President* ist für den NPEP zuständig, das *Ministry of Finance* für den

PRSP), zum anderen darauf, dass insbesondere die Weltbank und das britische DFID kein Interesse zeigten, den stark von UNDP mitgeprägten NPEP für die jüngere Debatte fruchtbar zu machen – ein eklatantes Beispiel für Geberkonkurrenz.

Das Interim-PRSP wurde im Sommer 2000 vorgelegt und an den IWF und die Weltbank übermittelt. Das Interim-Dokument war vom Finanzministerium mit relativ wenig Input anderer Ministerien und nur minimaler gesellschaftlicher Partizipation erarbeitet worden.¹⁰²

Im November 2000 startete die Regierung einen umfassenden Partizipationsprozess zur Entwicklung des PRSP. Die Offenheit und Breite des Prozesses überraschte selbst Kenia-Kenner. Auf nationaler Ebene arbeiteten verschiedene Arbeitsgruppen (sektoral/übersektoral) unter Federführung des Finanzministeriums bei Einbeziehung anderer Ministerien sowie gesellschaftlicher Organisationen an den Papieren. In den Prozess auf nationaler Ebene flossen die Ergebnisse von Konsultationen in allen 70 Bezirken (*districts*) des Landes ein. Auf lokaler Ebene gab es zum Teil nur eine einzige Veranstaltung pro Bezirk, in anderen Gegenden aber ganze Veranstaltungsreihen bis hin zu Treffen auf Dorfebene. Außerdem wurde eine Reihe von *Participatory Poverty Assessments* (PPA) durchgeführt, in denen die Wahrnehmung der Armut durch die Betroffenen direkt erhoben wurden.

Zwar kann an einer Reihe von Aspekten des partizipativen Prozesses Kritik geübt werden (Zeitdruck, Repräsentativität der VertreterInnen bei Workshops, die überwiegenden *top-down*-Konsultationen, fehlende Institutionalisierung des Dialogs

¹⁰² Es gab einen nationalen Workshop im März 2000, zu dem NGOs eingeladen waren.

usw.), allerdings sind VertreterInnen der Zivilgesellschaft überwiegend der Meinung, die Regierung habe Positionen aus dem Konsultationsprozess überraschend weitgehend aufgenommen. Doch auch unabhängig vom endgültigen Dokument wurde der PRSP-Prozess als wichtiger Schritt auf dem Weg zu mehr Partizipation in Kenia gepriesen.

Im Frühsommer 2001 legte die kenianische Regierung den ersten Entwurf des PRSP vor – rechtzeitig, um mit Gebern auf der Basis des PRSP über finanzielle Beiträge zum Haushaltsjahr 2001/2002 (beginnend am 1. Juli 2001) verhandeln zu können. Doch daraus wurde nichts. Die Exekutivgremien von IWF und Weltbank behandelten das kenianische Papier erst gar nicht, weil die IWF-Vorbedingungen für einen PRGF-Kredit nicht erfüllt waren. Diese richteten sich auf die Korruptionsbekämpfung, auf eine weitergehende Privatisierung von Staatsunternehmen (v.a. der Telekommunikation) sowie auf die Rücknahme eines Gesetzesvorhabens, das der Regierung Instrumente zum Eingriff in den Geldmarkt in die Hand gegeben hätte („Donde-Bill“).

An der ablehnenden Haltung änderte sich auch nichts, als die kenianische Regierung im Herbst 2001 einen zweiten Entwurf des PRSP vorlegte, der im Dezember 2001 um einen Aktionsplan ergänzt wurde. Die IFIs blieben bei ihrer harten Haltung: Ohne PRGF-Abkommen auf der Basis der IWF-Konditionalität keine Behandlung des PRSP in den *Boards* von IWF und Weltbank – und damit auch keine neuen Kredite der IFIs und nur stark eingeschränkte Mittel bilateraler Geber.

4.2 Konzept und Ziele des PRSP

Angesichts der Tatsache, dass das kenianische PRSP gegenwärtig nur auf Papier

steht und seit Frühjahr 2002 von der Regierung unter Hinweis auf fehlende externe Finanzmittel als nicht umsetzbar betrachtet wird, ist eine ausführliche Behandlung der Ziele des Konzepts und der Ziele des PRSP müßig. In Kurzfassung: Ausgehend von einer (recht allgemeinen) Armutsanalyse wird der makroökonomische Rahmen für Armutsbekämpfung beschrieben. Daran schließt sich die Beschreibung von politischen Prioritäten in acht Sektoren bzw. Bereichen an.¹⁰³ Das Dokument endet mit einer Beschreibung eines möglichen Monitoring- und Evaluierungssystems für die Umsetzungsphase. Letztere hat aber, wie erwähnt, nicht einmal begonnen. Der Haushalt 2002/2003 (vorgelegt im Juni 2002) reflektiert das PRSP deshalb *nicht* – der Finanzminister legte einen Plan vor, der angesichts der restriktiven Geberhaltung (insbesondere vor den anstehenden Präsidentschafts- und Parlamentswahlen) keine nennenswerten externen Finanzzuflüsse einkalkuliert. Über 90 % der vorgesehenen Ausgaben beziehen sich im Haushalt auf fixe Kosten (Personal, Schuldendienst u.ä.), für Investitionen oder neue Ansätze der Armutsbekämpfung fehlt das Geld.

Der makroökonomische Rahmen im PRSP, beinhaltet (jeweils in Auswahl):

Aussagen zur fiskalischen Strategie 2001-2003/04:

- Privatisierung vorantreiben, auch, um die öffentliche Verschuldung zu reduzieren;
- Haushaltsdefizit reduzieren (das aufgrund ausbleibender Geber-Beiträge

¹⁰³ Agriculture and Rural Development; Human Resource Development; Physical Infrastructure; Trade, Tourism and Industry; Public Safety, Law and Order; National Security; Public Administration; Information Technology.

deutlich höher ausfällt als zunächst erwartet);

- externe konzessionäre Finanzzuflüsse nach Möglichkeit ausweiten, nicht zuletzt, um die interne Verschuldung abzubauen;
- die Anzahl der im öffentlichen Dienst Beschäftigten verringern und damit staatliche Personalausgaben reduzieren.

Aussagen zu *Pro-Poor-Growth Policies*:

- den Zugang zu Märkten für Arme verbessern (Infrastruktur ausbauen, Zugang zu Kleinkrediten und zu Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen);
- mehr Ressourcen für Investitionen in Humankapital verwenden.

Aussagen zur Wirtschaftsstrategie:

- Finanzmittel, die durch Verringerung des Personalhaushalts gewonnen werden, sollen für staatliche Investitionen verwendet werden (*to support both private investment and human capital development*);
- Verbesserung der Rahmenbedingungen für Privatwirtschaft;
- Schuldenabbau;
- Außenhandel und Wettbewerbsfähigkeit in der Region stärken (u.a. durch Abbau von Handelshemmnissen; Harmonisierung von Tarifen im Rahmen EAC und COMESA);
- Infrastruktur vor allem in ländlichen Räumen verbessern, um Investoren ein attraktiveres Umfeld zu verschaffen.

Beim Vergleich mit früheren Strategiepapieren, die in Abstimmung mit dem IWF entstanden¹⁰⁴, werden große Übereinstimmungen deutlich. Etliche makroökonomische Maßnahmen finden sich, teilweise

fast wörtlich, in den früheren Papieren. Neu ist allerdings die stärkere Beschäftigung mit dem Armutsproblem. Dieses wird in dem PFP von 1996 – abgesehen von einem generellen Bekenntnis, die Armut bekämpfen zu wollen – nur am Rande erwähnt und dann nur in dem Sinne, soziale Dienstleistungen für Arme ausbauen zu wollen. Die Papiere, die dem PRGF von 2000 zugrunde liegen, formulieren mit anderer Akzentuierung: „Zwar ist höheres Wirtschaftswachstum eine notwendige Bedingung für eine Zunahme der Beschäftigung und Reduzierung der Armut, gleichwohl sind besondere Politikmaßnahmen notwendig, um sicherzustellen, dass die Früchte des Wachstums die gesamte Gesellschaft erreichen.“ (Absatz 8) Konkret wird die Ankündigung jedoch ausschließlich im Hinblick auf den Ausbau sozialer Dienstleistungen. Das PRSP geht darüber hinaus und formuliert die Absicht, eine armutsmindernde Wachstumsstrategie (*pro-poor growth*) anzustreben. Allerdings bleibt recht vage, was darunter verstanden wird.¹⁰⁵ Ein Absatz wie der folgende wäre in einem klassischen IWF-*Policy Framework Paper* wohl nicht denkbar gewesen:

„Ziel der Regierung ist es, die Bekämpfung von Armut durch Veränderungen in der Verteilung von Ressourcen zu erreichen. Dies soll durch eine größere Chancengleichheit und verstärkten Zugang zu wirtschaftlichen Ressourcen für Arme, Kleinproduzenten, Kleinbauern und Händler erreicht werden, auch über verbesserte wirtschaftliche Anreize. Dieses Ziel stellt die Tatsache in Rechnung, dass Wachstumspolitik ohne effektive Ressourcenverteilung nur einen begrenzten Einfluss auf

¹⁰⁴ Z.B. das *Policy Framework Paper* von 1996 (GoK 1996) oder der *Letter of Intent*, der zum ersten PRGF-Kredit führte (GoK 2000).

¹⁰⁵ Die Kritik richtet sich auch an die Weltbank, die diesen Terminus einführte bzw. zu *dem* neuen makroökonomischen Credo machte, es bis heute aber nicht geschafft hat zu erklären, was damit gemeint sein könnte.

Armutszureduzierung haben würde. Auch der Wachstumsprozess selbst wird nicht die erwarteten Resultate erbringen, wenn er nicht durch Maßnahmen der Verteilung begleitet wird.“ (GoK PRSP 2001, 25)

Auch wenn es einer weiter Weg von schönen Worten auf geduldigem Papier zu konkreten und wirkungsvollen Maßnahmen ist, können sich hier Ansatzpunkte für neue Akzente zeigen – allerdings nur innerhalb des klassischen makroökonomischen Konzepts.

4.3 Zielerreichung unter dem PRSP

Von einer Umsetzung des PRSP, das bisher nicht von IWF und Weltbank akzeptiert wurde, kann keine Rede sein. Ohne neue externe Finanzzuflüsse wird die hoch verschuldete und in ihrer Handlungsfreiheit extrem begrenzte Regierung kaum neue Akzente zur Armutsminderung setzen können. Allerdings: Ob das gegenwärtige Regime mit größerer externer Finanzausstattung tatsächlich zu einer wirkungsvollen Armutsbekämpfung kommen würde, ist aus zwei Gründen fraglich. Zum einen hat die Politik des seit fast einem Vierteljahrhundert regierenden Präsidenten Moi nach Einschätzung vieler Beobachter das Land wirtschaftlich und sozial ruiniert und der Korruption Tür und Tor geöffnet. Zum anderen bleibt fraglich, ob die klassischen makroökonomischen Rezepte des IWF mit Armutsminderung in einem Land wie Kenia vereinbar sind. Schon in makroökonomischer Hinsicht haben die IWF-Programme in Kenia nicht funktioniert. So musste der IWF bei den ESAF-Programmen feststellen, dass sich die durchschnittliche Inflationsrate des in den Jahren 1993-95 gegenüber dem Mehrjahresdurchschnitt vor dem ersten ESAF-Kredit verdreifacht, sich die Verschuldungssituation gegenüber dem Vergleichs-

zeitraum verschlechtert hatte, die Exportorientierung und mit ihr die Währungsreserven gesunken waren¹⁰⁶ – eine bittere Bilanz für die IWF-Ökonomen. Dies lastete der IWF jedoch nicht einer fehlerhaften SAP-Konzeption an, sondern ausschließlich der Tatsache, bei Kenia handele es sich um einen *weak performer*, der seine Hausaufgaben nicht ordentlich mache. Entsprechend änderten sich auch die Konzeptionen für das 5. ESAF-Programm (1996-99) und den ersten PRGF-Kredit nicht wesentlich.

4.4 Was bringt das PRSP Neues für Kenia?

Politische Impulse, die zu spürbaren Veränderungen für die Armen führen, sind vom PRSP Kenias gegenwärtig nicht zu erwarten. Regierung und IFIs blockieren sich gegenseitig. Die internationale Gebergemeinschaft und ihre Speerspitzen, die IFIs, pochen vor allem auf *Good Governance*, ein vordergründig verständlicher, gleichwohl problematischer Ansatz:

Erstens hat der Westen das Moi-Regime von Anfang an massiv unterstützt, die IFIs allen voran. Als Bollwerk des Westens zu Zeiten des Ost-West-Konflikts war Moi ein hoch geschätzter Partner (der hohe IWF- und Weltbankkredite, bilaterale Entwicklungshilfe und Schuldenerlaß erhielt, letzteren z.B. 1988 von der deutschen Bundesregierung). Dass Mois Politik zunehmend zu Lasten der Armen ging, wurde geflissentlich ignoriert. Heute wird wieder übersehen, dass die harte Anti-Moi-Politik des Westens erneut vor allem die Armen trifft.

Zweitens sprechen die Geber mit unterschiedlichen Zungen. Einige andere afrikanische Regierungen, deren Korruptions-

¹⁰⁶ Vgl. IMF 1997, 24 u. 49

probleme nicht geringer sind, werden dafür nicht sanktioniert. Dort wird umgekehrt argumentiert: eine enge Kooperation soll dazu führen, dass die Korruption bekämpft wird.

Drittens nehmen Weltbank und IWF ihre Grundsätze nicht ernst: Wenn *ownership* der überragende Gedanke des PRSP-Prozesses ist, ist es nicht begründbar, dass ein vorliegendes PRSP (das den formalen Anforderungen der IFIs nicht weniger entspricht als die Papiere anderer afrikanischer Länder und zudem in einem überdurchschnittlich partizipativ angelegten Prozess zustande kam) nicht von IWF und Weltbank behandelt wird. Mit dem PRSP-Prozess wurden in Kenias Bevölkerung hohe Erwartungen auf eine stärkere Bekämpfung der Armut geweckt – der Rückzug der Geber erhöht die Frustration und wird künftige Initiativen schwächen. Zudem unterläuft die IWF-Politik die längerfristige Institutionenbildung und Demokratisierung des Landes, wenn der IWF sich über Parlamentsbeschlüsse (z.B. „Donde-Bill“) und höchstrichterliche Urteile (KACA-Kompetenzen) hinwegsetzt. Wenn die Entscheidungen auch in der Sache fragwürdig sein mögen - dies zu beurteilen ist nicht Aufgabe des IWF. Auch die Glaubwürdigkeit der IFIs nimmt Schaden, wenn offensichtlich ländergesteuerte Willensbildungsprozesse einfach ignoriert werden.

Gleichwohl könnte ein Aspekt des PRSP-Prozesses für Kenia nachhaltige Wirkungen entfalten: Die erstmals praktizierte weitreichende gesellschaftliche Partizipation in zentralen politischen Fragen hat zahlreichen zivilgesellschaftlichen Akteuren Rückenwind gegeben. Die Netzwerkbildung zwischen NGOs hat zugenommen, ihre Analyse- und Lobbykompetenzen wurden gestärkt. Verbindungen zwischen

nationaler und lokaler Ebene entstanden und haben sich etabliert. Die Geister, die hier gerufen wurden, werden so schnell nicht wieder verschwinden.

5 Das Beispiel Sambia

Das Land im südlichen Afrika hat mit der Wahl von Levy Mwanawasa im Dezember 2001 zum Präsidenten einen neuen Abschnitt seiner politischen Geschichte eingeleitet. Nach der Unabhängigkeit 1964 hatte jahrzehntelang der autokratisch regierende Kenneth Kaunda die Entwicklung des Landes geprägt. Eine Demokratisierungsbewegung erreichte Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre wichtige politische Reformen, darunter die Rückkehr zum Mehrparteiensystem. Bei den ersten Wahlen nach der neuen Verfassung setzte sich 1991 das *Movement for Multi-Party Democracy (MMD)* als neue Partei durch; Frederick Chiluba wurde zum neuen Präsidenten gewählt.

Dieser wichtige Einschnitt in die politische Entwicklung des Landes führte jedoch nicht zu einem wirtschaftlichen und sozialen Neuanfang, im Gegenteil: Die schon seit den 70er Jahren anhaltende ökonomische Abwärtsbewegung hielt auch in den 90er Jahren weiter an, die soziale Situation verschlechterte sich, die Armut stieg. Das Pro-Kopf-Einkommen liegt heute niedriger als in allen Jahren seit der Unabhängigkeit, der Anteil der Einkommensarmen stieg in den 90er Jahren auf über 70 Prozent, der *Human Development Index* Sambias ist inzwischen niedriger als Mitte der 70er Jahre.

Die verheerende Bilanz, die durch die massive Korruption im Regierungsapparat Chilubas noch verstärkt wurde, trug wesentlich dazu bei, dass sich Chiluba in seinem Versuch, die Verfassung zu ändern

und damit eine dritte Präsidentschaftsperiode zu ermöglichen, 2001 nicht durchsetzen konnte (vor allem gegen Proteste von Seiten der Zivilgesellschaft als auch von den Gebern, deren Gelder weite Teile der staatlichen Aktivitäten finanzieren). In einer Wahl, deren Rechtmäßigkeit von unabhängigen Beobachtern, aber vor allem von der Opposition angezweifelt wurde, setzte sich MMD-Kandidat Mwanawasa als Präsident durch, während die Oppositionsparteien im Parlament die Mehrheit errangen.

Nach anfänglicher Verstimmung über die Wahlen auf Geberseite konnte Mwanawasa jedoch im ersten halben Jahr seiner Amtszeit Vertrauen erwerben, nicht zuletzt durch die Vorlage des PRSP im Frühjahr 2002 sowie durch die Ankündigung der Privatisierung weiterer Staatsunternehmen und einer „Null-Toleranz-Politik“ gegenüber Korruption. Im Juli 2002 sagten die Geber ein rekordverdächtiges Hilfspaket in Höhe von 1,3 Mrd. US-Dollar zu.

5.1 Von der Strukturanpassung zur Armutsbekämpfung

Wie viele andere afrikanische Länder hat Sambia schon in den 70er Jahren Anpassungsabkommen mit dem IWF geschlossen.¹⁰⁷ Zwei Phasen lassen sich unterscheiden: Zwischen 1976 und 1986 gab es sechs Abkommen mit dem IWF, vor allem zu Stand-by-Krediten. Die damit verbundenen Programme führten weder aus Sicht des IWF noch aus der Perspektive der Regierung zu akzeptablen Veränderungen und scheiterten 1987 endgültig.

¹⁰⁷ Siehe zur Vorgeschichte Länderprofil Sambia, in: IMF, External Evaluation of the ESAF, Report by a Group of Independent Experts. Washington DC, June 1998, 95-102 (www.imf.org/external/pubs/ft/extev/index.HTM).

Eine zweite Phase begann erst mit dem Regierungsantritt Chilubas, der schon im Wahlkampf Strukturanpassung propagiert und eine Rückkehr zu Abkommen mit dem IWF angekündigt hatte.¹⁰⁸ Chiluba machte damit tatsächlich ernst, schloss 1992 ein *Rights Accumulation Program*¹⁰⁹ mit dem IWF und führte drastische Maßnahmen der Strukturanpassung durch, darunter:

- Radikale Einschnitte bei Staatsausgaben (dabei wurden Gesundheit und Bildung zwar ausgeklammert, aufgrund steigender Kosten in diesen Sektoren reduzierten sich jedoch die tatsächlichen Leistungen);
- Abschaffung von Subventionen (z.B. für Düngemittel);
- Entlassung von Staatsbediensteten;
- Erhöhung der Einnahmen (u.a. durch Einführung von Gebühren für die Nutzung von Gesundheitsdiensten);
- Freigabe des Wechselkurses; Liberalisierung des inländischen Finanzmarktes; Abschaffung von Kontrollen des Geldzinses;
- Liberalisierung des Außenhandels;
- Entstaatlichung und massive Privatisierungen (u.a. im Agrarbereich, während jedoch die lange von IWF und Weltbank geforderte Privatisierung der Kupferindustrie erst Ende der 90er Jahre erfolgte); Aufhebung von Preiskontrollen (z.B. für Mais).

Nachdem Kaunda offenbar jahrelang kein wirkliches Interesse an der Umset-

¹⁰⁸ Vgl. Meyns 1995; IMF 1998

¹⁰⁹ Ein „Rights Accumulation Program (RAP)“ ist ein Abkommen zwischen dem IWF und einem Mitgliedsland, das erhebliche Zahlungsrückstände gegenüber dem Fonds aufgebaut hat. Es bietet ähnlich einem üblichen IWF-Abkommen die Kombination von Kredit und Auflagenprogramm, zusätzlich erwirbt das Mitgliedsland in dem Maße, in dem Rückstände beglichen werden, Rechte auf künftige Ziehungen (Kredite) beim IWF. Vgl. auch IMF 1998, 96-98.

zung von IWF-Auflagen gezeigt hatte, schoss Chiluba geradezu über das Ziel hinaus. Bezogen auf die Ausgabenkürzungen beispielsweise bescheinigten vom IWF beauftragte Experten des ESAF-Programms, die Maßnahmen seien „erheblich drakonischer als geplant“ (IMF 1998, 96).

1995 schloss Sambia ein neues Abkommen mit dem IWF und erhielt die Zusage für einen weiteren dreijährigen ESAF-Kredit. Der IWF lobte den „erfolgreichen“ Abschluss des Vorgängerprogramms und setzte den Kurs der harten, weiterhin neo-liberal orientierten Anpassung unbeeindruckt von wachsenden Armutszahlen fort. Für die Bekämpfung von Armut galt aus Sicht des IWF weiterhin: „Die größte Hoffnung für eine Reduzierung der in Sambia weit verbreiteten Armut liegt in der Erneuerung des wirtschaftlichen Wachstums, das als Ergebnis einer stimmigen Strukturanpassungspolitik erwartet wird.“¹¹⁰ Ansonsten das übliche Programm: Reduzierung der Inflation, Aufbau von Devisenreserven, Fortsetzung der Liberalisierung.

An dieser Linie änderten IWF und die Regierung Chiluba auch 1999 noch nichts, als ein ESAF-Folgeabkommen für 1999-2001 ausgehandelt wurde. Das zugrunde liegende *Memorandum of Economic and Financial Policies* (GoZ 1999) ließ keine neuen Akzente erkennen. Zwar wurde in dem neunseitigen Papier in einem Absatz auf den im Gefolge des Kopenhagener UN-Weltsozialgipfels entwickelten *National Poverty Reduction Plan* verwiesen, dieser stand jedoch völlig unverbunden neben den traditionellen Strukturanpassungsmaßnahmen. Deren Kern – Wachs-

tum, Inflationsbekämpfung, Stärkung der „externen Position“ – führe zur Entwicklung des Privatsektors, welcher im Gegenzug durch Schaffung von Jobs den entscheidenden Beitrag zur Bekämpfung von Armut leisten werde.¹¹¹

Zu diesem Zeitpunkt hatten nicht nur zivilgesellschaftliche Akteure in Sambia seit Jahren lautstark und gut belegt darauf hingewiesen, dass die traditionelle Strukturanpassung im Lande zur massiven Ausweitung von Armut beitrage.¹¹²

Der beste Kronzeuge für eine Kritik der Strukturanpassungsprogramme in Sambia ist die vom IWF selbst eingesetzte Expertenkommission, die eine Evaluierung von ESAF-Programmen vornahm (IMF 1998). Für Sambia weist diese Kommission nicht nur allgemein auf sich verschlechternde makroökonomische Daten in den 90er Jahren hin, die auch auf eine viel zu schnelle und schlecht geplante Liberalisierung und Privatisierung zurückgeführt werden.¹¹³

Sie belegt ferner den scharfen Fall der Pro-Kopf-Einkommen nach Beginn der Anpassungsmaßnahmen ab 1992. Insbesondere Arme hätten zwischen 1992 und 1996 Einkommenseinbußen von 13 bis 14 % zu verzeichnen gehabt, u.a. aufgrund vorschneller Privatisierungen im Agrar-

¹¹¹ Vgl. GoZ 1999, 1

¹¹² Z.B. Kufekisa 2001; McCollin 2001. - Besonders intensiv und qualifiziert schaltete sich die katholische Kirche in Lusaka in die Diskussion ein, das seit 1994 ein eigenes Programm zum Monitoring von Strukturanpassung und Armutsentwicklungen unterhält (www.ccjp.org.zm/sap_back) und dessen *Jesuit Centre for Theological Reflection* ebenfalls zahlreiche Impulse für die sambische Debatte zu diesen Themen gab und gibt (www.jctr.org.zm), unter anderem die Entschuldigungskampagne Sambias zum Jahr 2000 initiierte (www.jctr.org.zm/jubilee-zambia.htm) sowie die Zivilgesellschaft im Prozess der PRSP-Entwicklung organisierte (www.jctr.org.zm/cspr.htm - alle Zugriffe: 25.07.2002).

¹¹³ Vgl. IMF 1998, 101f.

¹¹⁰ IMF: IMF approves Three-year ESAF and One-year SAF Loans for Zambia. Press release No 95/62 vom 6.12.1995, 2

reich und daraus resultierenden Absatzschwächen. Die angestiegene Unterernährung in Sambia sei nicht nur auf Dürren im Lande zurückzuführen, sondern wesentlich auf die Anpassungsmaßnahmen: Die Kürzung der Subventionen für Düngemittel und die Aufhebung der Preiskontrollen für Mais hätten zu einem deutlichen Rückgang der Lebensmittelproduktion geführt.¹¹⁴ Den sozialen Wirkungen der Anpassungsmaßnahmen sei keine oder kaum Beachtung geschenkt worden. So sei zum Beispiel die Einführung von Gebühren für die Nutzung von Gesundheitsmaßnahmen just zu dem Zeitpunkt erfolgt, als die ländliche Bevölkerung anpassungsbedingte Einkommenseinbrüche erlitt – die gesundheitliche Versorgung verschlechterte sich damit rapide.

Das ESAF-Programm von 1999 reflektiert diese Kritik, die in anderen Analysen noch wesentlich schärfer formuliert wurde – UNICEF z.B. sprach von einem „development disaster“¹¹⁵ –, praktisch noch nicht. Dies änderte sich erst ab 2000 mit dem Beginn der Diskussion über ein PRSP in Sambia.

Der neuen internationalen Vorgabe entsprechend legte Sambia, das von den Beschlüssen des Kölner G-7-Gipfels über eine Ausweitung von Schuldenerlassen profitieren sollte, im Juli 2000 ein Interim-PRSP vor und lud anschließend Akteure im Land zu einem konsultativen Prozess zur Erstellung des Full-PRSP ein. Dieses

wurde im Frühjahr 2002 vom Kabinett verabschiedet und kurze Zeit später von den IWF- und Weltbank-Gremien akzeptiert.

Der partizipative Prozess verlief bemerkenswert, einerseits, weil die Regierung sich tatsächlich vergleichsweise offen gegenüber zivilgesellschaftlichen Akteuren zeigte (auch eine Referenz an die Bedeutung dieser Gruppen für die Erlangung des HIPC-II-Schuldenerlasses für Sambia); andererseits, weil die Zivilgesellschaft sich sehr gut organisierte, ein Netzwerk schuf (*Civil Society for Poverty Reduction, CSPR*) und sich kompetent in die Debatten einschaltete. Allerdings waren auch die internationalen Geber stark in den Prozessen vertreten, ein Faktum, das dem Prinzip der *country ownership* widerspricht. In der PRSP-Arbeitsgruppe zur Makroökonomie z.B. waren 13 Institutionen Mitglieder: Von staatlicher Seite das Finanzministerium und die Zentralbank, zwei Vertreter der Privatwirtschaft, drei zivilgesellschaftliche Akteure – und sechs (!) Geber (Weltbank, UNDP, die EU sowie Vertreter der bilateralen staatlichen Entwicklungsorganisationen von Norwegen, Schweden und den USA). Die Weltbank war mit Ausnahme der Arbeitsgruppe zum Gesundheitssektor in allen insgesamt acht PRSP-Arbeitsgruppen aktiv¹¹⁶ und dürfte damit einen erheblichen Einfluss auf die Inhalte des PRSP gehabt haben.

Das zivilgesellschaftliche Netzwerk CSPR legte im Juli 2001 ein umfangreiches, zum Teil von Wissenschaftlern erarbeitetes Dokument vor, das ausdrücklich nicht als Alternativ-PRSP, sondern als Input für das offizielle Dokument verstanden wurde.¹¹⁷ Tatsächlich – so äußern sich

¹¹⁴ Vgl. IMF 1998, 101

¹¹⁵ UNICEF: *The Situation of Women and Children in Zambia, 2000*; zit. n. McCollin 2001, 5. Oxfam International macht die Strukturanpassungspolitik in Sambia und anderen Ländern des südlichen Afrikas ganz wesentlich für die aktuelle Hungerkrise verantwortlich (Oxfam August 2002). Umgangssprachlich wurde SAP (*Structural Adjustment Programme*) in Sambia mit „santana ali pano“ – der Teufel ist unter uns – verballhornt (Kufekisa 2001, 10).

¹¹⁶ Vgl. McCollin 2001, 12

¹¹⁷ Das Dokument (CSPR 2001) ist im Web verfügbar; siehe Literaturverzeichnis.

VertreterInnen der Zivilgesellschaft – reflektierte das im Oktober 2001 vorgelegte Regierungsdokument zahlreiche Positionen der Zivilgesellschaft, die sich zufrieden zeigte.¹¹⁸

Die Wahlen im Dezember 2001 unterbrachen den PRSP-Prozess nur kurzfristig. Der neue Präsident nahm – auch unter dem Druck von Gebern – den Faden wieder auf und ließ das Papier vom Kabinett verabschieden. IWF und Weltbank segneten es kurze Zeit später ab. Das erwähnte, im Juli 2002 verkündete Hilfspaket von Geberseite in Milliardenhöhe zeigt die Zustimmung auf Geberseite zum Prozess und Inhalt des PRSP.

5.2 Konzept und Ziele des PRSP

Das sambische PRSP, das mit 150 Seiten plus 50 Seiten Anhang sehr umfangreich ist, besteht aus drei Teilen. Es beginnt im ersten Teil mit vier Überblickskapiteln über die Makroökonomische Situation, das Armutsprofil in Sambia, Governance und Armutsbekämpfung sowie die Zusammenfassung der PRSP-Ziele. Sodann werden neun Sektoren ausführlicher behandelt (Landwirtschaft, Industrie, Tourismus, Bergbau, Bildung, Gesundheit, Wasser/Abwasser, Energie, Transport/Kommunikation/Straßen) sowie in einem Kapitel übersektorale Aspekte (HIV/AIDS, Gender, Umwelt). Ein dritter Teil enthält je ein Kapitel über Finanzierung von PRSP, Implementierungsstrukturen und -mechanismen sowie über Armutsmonitoring und Evaluierung.

Ausgehend von einer Armutsanalyse, dem ein multidimensionales Armutsverständnis zugrunde liegt, werden die Ver-

stärkung von Bildung und Gesundheitsdiensten als wichtige Säulen einer *direkten* Armutsbekämpfung betrachtet. Doch zentrale Bedeutung erhält (bzw. behält) die makroökonomische Politik, die zu Wirtschaftswachstum führen soll. Für künftige Wachstumsprozesse werde die Landwirtschaft besondere Beiträge leisten. Als Risikofaktor wird der krisengeschüttelte Bergbau (Kupferindustrie) mehrfach erwähnt, der eine zentrale Säule der sambischen Volkswirtschaft bildet. Der Ende 2001 angekündigte Rückzug eines ausländischen Großinvestors (Anglo American) schwebt als Damokles-Schwert über der gegenwärtigen Wirtschaftsentwicklung.

Dem Wachstum der Wirtschaft gilt also weiterhin die erste Priorität. Allerdings wird dieses Wachstum – auch hier Übereinstimmung mit anderen PRSPs – mit einem qualitativen Zusatz versehen: Künftig soll es breitenwirksam sein (*broad based*) und überproportional der ärmeren Bevölkerung zugute kommen (*growth with redistribution*).¹¹⁹ Die Konzentration der Wirtschaftspolitik auf die Landwirtschaft soll einen Beitrag dazu leisten. Da die meisten Armen auf dem Lande und vor allem von kleinbäuerlicher Landwirtschaft leben, gibt es gute Argumente für diesen Weg. Verschiedene Maßnahmen, die der Produktivitätssteigerung landwirtschaftlicher Kleinbetriebe dienen, sowie grundlegende Reformen (z.B. zur Sicherstellung von Landtiteln für Kleinbauern, die damit erstmals Zugang zu Krediten erhalten könnten) sollen breitenwirksame Effekte erzielen.¹²⁰

Als wichtige weitere Strategieelemente, die ein Wachstum der Wirtschaft begründen könnten, werden Reformen zugunsten

¹¹⁸ Interviews mit zivilgesellschaftlichen Akteuren im Januar 2002 in Lusaka; vgl. ferner McCollin 2001.

¹¹⁹ Vgl. GoZ 2002, 39

¹²⁰ Vgl. GoZ 2002, 44 u. 57 f.

privatwirtschaftlichen Engagements, zusätzliche Sicherheiten für ausländische Investoren und verschiedene andere Stichworte genannt, die hinlänglich aus früheren Regierungspapieren bekannt sind. Sie begründen nicht schlüssig, warum die Regierung heute nachhaltiges Wachstum annehmen darf, wenn dieses über drei Jahrzehnte nicht eintreten wollte. Überdies wird von Andeutungen abgesehen nicht wirklich deutlich, wie ein Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung entsteht. Beobachter am PRSP-Beratungsprozess gewannen denn auch den Eindruck, dass in der Regierung noch das alte *trickle-down*-Modell weit verbreitet sei, wonach jegliches Wachstum automatisch zur Armutsbekämpfung führe. Sogar die offizielle Bewertung des sambischen PRSPs durch die Mitarbeiter von IWF und Weltbank hält – höflich formuliert – fest: „Es wäre wünschenswert, das Verständnis der Regierung zum Zusammenhang von Wachstum und Armutsreduzierung zu stärken“ (IMF/World Bank JSA 2002, 5).¹²¹

Interessant ist, dass im PRSP die Hinweise zu einer Umverteilungspolitik (*growth with redistribution*) nicht weiter konkretisiert werden, während dies in einem anderen Dokument geschieht: dem im Mai 2002 (also nach Verabschiedung des PRSP) formulierten *Letter of Intent* der Regierung für einen neuen IMF-Kredit (dem ersten PRGF-Kredit nach dem Ende des ESAF-Programms). In diesem Papier (GoZ 2002b) werden armenorientierte

Steuerreformen angekündigt: So sollen Steuern auf Energiepreise verringert werden (Diesel, Elektrizität), die unteren Einkommensgrenzen für die Einkommenssteuer angehoben, Anti-Malaria-Medikamente steuerfrei gestellt und – im wesentlichen einkommensstärkere Schichten belastende – Steuern auf Fahrzeuge sowie Kosmetika eingeführt werden.¹²²

Das neue PRGF-Dokument bietet zwar viele alte Policy-Formulierungen aus früheren ESAF-Dokumenten, aber über die erwähnte steuerliche Umschichtung hinaus einige interessante neue Akzente. Als zentral wird herausgestellt, Wirtschaftswachstum müsse künftig dazu dienen, Armut im Lande zu reduzieren, also darauf zielgerichtet werden (im Gegensatz dazu erschien dies früher eher als willkommener Nebeneffekt wirtschaftlicher Entwicklung). Für die vom Investorabzug bedrohte Kupferindustrie wird zwar die Übernahme durch ein anderes Privatunternehmen als wünschenswert angesehen, eine staatliche Intervention aber nicht ausgeschlossen (vor fünf Jahren noch hätte keine Regierung diese Option in ein für den IWF bestimmtes Papier geschrieben). Die Ausgaben des Regierungsbudgets sollen verstärkt in soziale Bereiche fließen, überhaupt kommt der Armutsbekämpfung – gemessen an der Häufigkeit ihrer Nennung – eine völlig andere Bedeutung zu als noch im letzten vergleichbaren ESAF-Dokument von 1999. Das PRSP wird dabei als das leitende Strategiedokument verankert, eine Ausrichtung von Regierungsbudget und dem geplanten *Medium Term Expenditure Framework* am PRSP wird mehrfach betont.

Kurz: Dem neuen IWF-Abkommen liegen zwar weiterhin wesentliche makroökonomische Prinzipien aus der Zeit der Strukturanpassungskredite zugrunde, die

¹²¹ Bemerkenswert ist dieses Defizit auch, weil – anders als in anderen afrikanischen Ländern – ein renommierter Wirtschaftswissenschaftler der University of Zambia in Lusaka, Prof. Seshamani, zu Beginn und im Verlauf des PRSP-Prozesses mehrere sehr konkrete Vorschläge für armenorientierte Wachstumsprozesse machte (die auch in die Stellanahme der CSPR einfließen, CSPR 2001).

¹²² Vgl. GoZ 2002b, 5-6

Ausrichtung der Politik hat sich jedoch mindestens in der Rhetorik deutlich zugunsten der Armutsbekämpfung verschoben. Diese Kombination von Elementen der Strukturanpassungspolitik mit neuen Strategieaspekten wird übrigens auch von weiten Teilen der Zivilgesellschaft als richtig angesehen. So spricht sich die Stellungnahme des Netzwerks CSPR von 2001 sehr deutlich zugunsten einer antiinflationären Geld- und Fiskalpolitik aus und formuliert – für NGOs eher überraschend –, es sei zwingend, dass eine Armutsbekämpfungsstrategie auch auf makroökonomische Stabilität achte.¹²³ *Good governance*, inklusive fiskalischer Disziplin der Regierung, ein für das Wachstum des Privatsektors förderlicher Politikrahmen, eine gute Zusammenarbeit zwischen Regierung, Privatsektor und Zivilgesellschaft – all dies seien wichtige Voraussetzungen für die Bekämpfung von Armut. Fazit:

„Die Herausforderung des 21. Jahrhunderts ist es nicht, die Liberalisierung wieder umzukehren, sondern die Schwächen der Programme anzugehen und strategische Eingriffe vorzunehmen, die sicherstellen, dass die wirtschaftliche Erholung allen nützt“ (CSPR 2001, 33).

Neben der Hoffnung auf breitenwirksames Wachstum nennt das PRSP verschiedene Aktivitäten im sozialen Sektor als bedeutend, Gesundheit und Bildung seien dabei „Topprioritäten“, gefolgt vom Ausbau sozialer Sicherungsnetze.¹²⁴ Gestiegene Regierungsausgaben und -aktivitäten in der Sozialpolitik sollen insbesondere diesen Bereichen zukommen.

Darüber hinaus werden Aspekte von *Good Governance* als zentraler dritter Bereich für Armutsbekämpfung genannt:

Mehr und verbreiterte gesellschaftliche Partizipation (über die gewählten Repräsentanten wie über zivilgesellschaftliche Akteure), zum Beispiel bei der Erarbeitung des Regierungsbudgets; mehr Transparenz und klare Verantwortlichkeiten; eine Politik der „Null-Toleranz“ gegenüber Korruption; die Stärkung des Parlaments in seiner Aufsichtsfunktion; die Stärkung rechtsstaatlicher Prinzipien sowie Dezentralisierung inklusive fiskalischer Dezentralisierung gelten als wichtige institutionelle Aspekte einer Armutsbekämpfungspolitik.

5.3 Chancen der Zielerreichung

Inwieweit das vor kurzem beschlossene PRSP Sambias tatsächlich eine neue Politik zugunsten der Armutsbekämpfung einläutet, kann heute noch nicht gesagt werden. Einige Argumente sprechen dafür. So tragen das PRSP, aber auch das neue IWF-Abkommen, das nach dem PRSP entstand, eine deutlich vom Ziel der Armutsbekämpfung geprägte Handschrift (mindestens im Vergleich zu ihren Vorgängerabkommen). Die Strukturanpassungsprogramme der 90er Jahre sind in Sambia so gründlich gescheitert (wie nicht zuletzt durch die IWF-Evaluierung dokumentiert), dass eine Fortsetzung neo-liberaler Strategien offenbar nicht einmal vom IWF gefordert wird.

Das im Juli 2002 verkündete Hilfspaket für Sambia deutet darauf hin, dass die Gebergemeinschaft gewillt ist, die Implementierung des sambischen PRSP mit Nachdruck zu unterstützen. Schließlich saßen die Geber am Redaktionstisch der Regierung, als diese in das PRSP schrieb; zwei Drittel aller PRSP-Investitionen müssten von den Gebern finanziert werden.¹²⁵

Zwischen Teilen der Regierung, des Privatsektors, einer recht starken Zivilge-

¹²³ Vgl. CSPR 2001, 30

¹²⁴ Vgl. GoZ 2002, 15

¹²⁵ Vgl. GoZ 2002, 14

sellschaft sowie weiten Teilen der Gebergemeinschaft scheint eine Art Reformkoalition möglich zu sein, die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung verbinden will und der Armutsbekämpfung insbesondere auf dem Lande hohe Priorität einräumt. Auch dies steigert die Chancen der Zielerreichung.

Ein wesentlicher Risikofaktor ist die Regierungsadministration, die unter Chiluba eine Korruptionskultur zuvor ungekannten Ausmaßes etabliert hat. Der neue Präsident Mwanawasa hat zwar eine „Null-Toleranz-Politik“ gegenüber korrupten Staatsbediensteten ausgerufen und schreckt auch vor einem Angriff auf seinen Vorgänger Chiluba nicht zurück, dem er – obwohl Parteigänger und Steigbügelhalter des neuen Präsidenten – massiven Diebstahl von Staatseigentum vorwirft und mit Gerichtsverfahren droht.¹²⁶ Ob der Präsident aber tatsächlich willens und in der Lage ist, das fest etablierte Patronage-System im Lande zu bekämpfen und diesen Kampf politisch zu überleben, muss sich noch zeigen.

Ein Risiko bildet auch die Krise im Kupfersektor und dessen noch immer starke Bedeutung im Außenhandelssektor des Landes. Ein Zusammenbruch des Kupferbergbaus würde nicht nur die externen Bilanzen schwer belasten, vielmehr würde die aus der Schließung der Minen erwachsende massive Arbeitslosigkeit im Kupfergürtel des Landes, aber auch in Lusaka schwerwiegende soziale Probleme auslösen.

5.4 Was bringt das PRSP Neues für Sambia?

Es gibt bislang kaum Ansätze einer neuen Politik, geschweige denn eine reale Ver-

besserung der Lebenslage jener über 70 % der Sambier, die unterhalb der Armutsgrenze leben. Gleichwohl:

Neu ist der Ton in den Regierungsdokumenten. Neu sind einige angekündigte strategische Elemente (z.B. in der Steuerpolitik). Nicht neu ist die Absicht, die Landwirtschaft prioritär zu fördern; allerdings klingen die Verabredungen und Ankündigungen dazu konkreter als in früheren Jahren. Die rechtliche Absicherung von Landtiteln für Kleinbauern wird einer der Prüfsteine dafür sein, ob die Regierung es ernst meint.

Neu ist in jedem Fall eine gut organisierte und kompetent auftretende Zivilgesellschaft, die mindestens in der Hauptstadt über einigen Einfluss verfügt. Da die Parlamentswahlen der Opposition eine starke Rolle in der Legislative bescherten (und dabei auch einige frühere Aktivisten aus NGOs erfolgreich für das Parlament kandidierten), könnte sich hier eine strategische Allianz zwischen Parlament und Zivilgesellschaft anbahnen, die in einem politischen System von *checks and balances* eine tragende Funktion erhalten würde.

Neuartig ist der Prozess der Politikformulierung im Kontext von PRSP. Der partizipative Prozess und das von der Regierung demonstrierte Selbstbewusstsein gegenüber den Gebern einschließlich der deutlichen Identifizierung mit dem Dokument könnte nicht nur zu Neuerungen auf dem Papier, sondern auch in der faktischen Politik und damit im Leben der Menschen führen.

¹²⁶ Vgl. The Post (Lusaka), 22. July 2002

6 Neues aus Washington? – Eine vorläufige Einschätzung des PRSP-Ansatzes

Drei Jahre nach Bekanntgabe der neuen entwicklungspolitischen Orientierung von IWF und Weltbank kann bestenfalls eine vorläufige Bilanz gezogen werden. Die Washingtoner Institutionen betonten von Beginn an, dass es sich bei den PRS um *work in progress*, um einen *iterative process* handele, der Zeit brauche und nicht unmittelbar zu idealen Lösungen für das Armutsproblem führe. Diese proklamierte Einsicht in die Notwendigkeit des Lernens unterstreichen die IFIs auch in dem Anfang des Jahres praktizierten PRSP-Review, der in großer Offenheit zahlreiche Schwachpunkte des Ansatzes und seiner Realisierung offen legte.¹²⁷

Mit der zumindest rhetorischen Annahme nahezu aller Kritiken an der herkömmlichen Strukturanpassungspolitik waren einerseits große Skepsis, andererseits enorme Erwartungen entstanden. Letztere mussten wenigstens teilweise enttäuscht werden. PRSP eignen sich nicht als Blaupause für die Lösung aller entwicklungspolitischen Probleme. Da sie, wenn sie ihrem Anspruch gerecht werden sollen, entwicklungspolitische Orientierung unter dem Blickwinkel der Armutsbekämpfung für alle wirtschaftlichen, politischen und sozialen Bereiche bieten müssen, laufen sie jedoch immer Gefahr, für eine solche Blaupause genommen zu werden.

¹²⁷ Vgl. die zahlreichen Stellungnahmen und Analysen auf der zu diesem Zweck eingerichteten Webseite der Weltbank. Die dort präsentierten – zum Teil sehr IFI-kritischen – Papiere liefern gutes Material für die Weiterentwicklung von PRSP (<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/reviaw/index.htm>).

6.1 Partizipation und *ownership*

Ein wesentliches Element der PRSP ist die Maßgabe, dass nunmehr das kreditnehmende Land bei der Ausarbeitung der Armutsbekämpfungsstrategie *in the driver's seat* sitzen soll, wozu nach Überzeugung der IFIs die breite Beteiligung der Zivilgesellschaft und des privaten Sektors gehört. Durch Partizipation soll die *ownership* verbessert werden, die Selbstverpflichtung aller Beteiligten auf die gemeinsam beschlossenen Programme und Maßnahmen.

Die Umsetzung dieses von vielen begrüßten Prinzips wurde im Rahmen des PRSP-Reviews Anfang 2002 erheblich kritisiert. Zum einen von manchen Regierungen im Süden: Tatsächlich wird die Forderung nach Partizipation, wie die Erstellung der IPRSP bzw. PRSP überhaupt, von Regierungen zunächst als zusätzliche Konditionalität wahrgenommen, die die angespannten Kapazitäten der Administrationen weiter belastet (siehe Ghana-Beispiel). Die stärkste Kritik aber kam von NGOs: In vielen, wenn nicht in den meisten HIPC-Ländern fehlt es an zivilgesellschaftlichen Voraussetzungen für eine breite gesellschaftliche Diskussion.¹²⁸ Einige öffentliche Veranstaltungen, auf denen handverlesene Vertreter gesellschaftlicher Gruppen ihre Meinung sagen bzw. ihrem Ärger Luft machen können, erfüllen das Kriterium der Partizipation nicht. Zivilgesellschaftliche Akteure sind mitunter nicht bereit, sich intensiv im PRSP-Prozess zu engagieren, wenn sie – nicht zu Unrecht (s.u.) – den Eindruck haben müssen, dass über die entscheidenden makroökonomischen Eckdaten in diesem Prozess gar nicht verhandelt wird.

Für diejenigen, die sich auf den Prozess einlassen konstatiert Oxfam (21.12.2001,

¹²⁸ Vgl. Oxfam 21.12.2001, 4

3) „ein enormes Maß an Frustration ..., dass die gestellten Forderungen in den endgültigen Versionen der PRSPs und IPRSPs keinen Niederschlag gefunden haben.“ Die Armen sind, stellt Christian Aid (October 2001, 40) fest, trotz aller Rhetorik am Entscheidungsprozess noch nicht beteiligt.¹²⁹ In vielen Fällen werde das PRSP von den Regierungen als *fait accompli* behandelt. Die World Confederation of Labor (January 2002, 205) beklagt sich, dass „im Konsultationsprozess der PRSPs, Gewerkschaften und andere unabhängige Gruppen der Zivilgesellschaft häufiger *Outsider* als *Insider* [sind].“ Parlamentarier aus Afrika kritisierten, ihre demokratisch legitimierten Institutionen seien ignoriert worden.¹³⁰ Insgesamt entstand bei gesellschaftlichen Akteuren der Verdacht, dass mit dem Partizipationselement in der neuen Strategie die Verantwortung für ein Scheitern der Programme in die Länder und hier nicht zuletzt auf die Betroffenen verschoben werden soll.¹³¹

Die in diesem Bericht vorgelegten Länderstudien können eine Reihe von kritischen Anmerkungen bestätigen, lassen die Autoren jedoch ein differenzierteres und tendenziell positiveres Fazit ziehen. Wäh-

¹²⁹ Die FAO (2001, 3) formuliert etwas vorsichtiger: „There are not many clear cases where stakeholder participation has had a direct impact on strategy formulation and policy decisions reflected in the PRSPs.“

¹³⁰ Vgl. die Erklärung einer Parlamentariergruppe im Rahmen einer PRSP-Konferenz in Dakar: <http://www.worldbank.org/wbi/attackingpoverty/activities/parldeclaration.pdf>

¹³¹ Vgl. z.B. Oxfam March 2002, 5. Der Verdacht wird noch verstärkt, wenn IWF und Weltbank behaupten, sie spielten bei der Einführung der PRSPs nur eine „katalytische Rolle“: „The Bank and the Fund will play a catalytic role in launching PRSPs, but ultimately the success of countries' poverty reduction strategies will depend on the action of countries themselves and the concerted aide of all their development partners.“ (IMF/IDA 15.3.2002, 3)

rend die Intensität und der Umfang der partizipativen Prozesse in Sambia und Kenia von den dortigen zivilgesellschaftlichen Akteuren als sehr positiv bewertet werden (auch im Blick auf die Umsetzung in das PRSP), ist dies für Ghana und Burkina Faso so nicht zu bestätigen. In letzterem Land fehlen noch weitgehend die zivilgesellschaftlichen Voraussetzungen. Fazit: Gesellschaftliche Partizipation ist zwar überall erkennbar, muss aber erheblich verstärkt werden, wenn es nachhaltigen Einfluss auf die erst begonnenen PRSP-Prozesse haben und nicht wie Strohfeuer wieder verlöschen soll.

Tatsächlich zeigen auch die vier Länderstudien, dass die Rolle von Weltbank und IWF bei der PRSP-Erstellung kaum unterschätzt werden kann; sie kontrastiert scharf mit dem Anspruch, der gesamte Prozess müsse *country driven* sein. Durch die unglückliche Verknüpfung mit der HIPC-Initiative muss das PRSP bzw. IPRSP in vielen Ländern unter einem erheblichen Zeitdruck erstellt werden, was dazu führt, dass kleine aus Weltbank-, IWF-Mitarbeitern und den Verwaltungsspitzen bestehende Expertenteams aus vorliegenden Dokumenten ein Papier zusammenschreiben, das andernorts kaum noch verändert werden kann.

In ihrem PRSP-Review räumen die IFIs ein, dass sogar „einige Geber den PRSP-Prozess als von Bank und Fonds dominiert empfinden“ (IMF/IDA 15.3.2002, 8) – ein Eindruck, der nicht zu vermeiden ist, wenn bilaterale Geber kaum oder keine Gelegenheit erhalten, ihre Vorstellungen einzubringen und das einmal fertig gestellte PRSP zunächst den Washingtoner Institutionen präsentiert wird.¹³²

¹³² Allerdings nutzen gerade die größeren Länder – auch Deutschland – ihren Einfluss in den Boards von IMF und Weltbank auch nur bedingt.

Wenn schon die einflussreichen bilateralen Geber die IFI-Dominanz beklagen, wie viel mehr Gewicht erhält dann die Kritik von NGOs, die sich vielfach überfahren fühlten: Save the Children UK (2001, 3) zitiert einen ihrer Vertreter in einem afrikanischen Land: „Wir fragten, warum keine Vorschläge zu Handelsfragen und zum Schutz der heimischen Landwirtschaft, Textilindustrie usw. gemacht worden seien. Die Antwort war, dass es keinen Grund gebe, irgendetwas vorzubringen, was IWF und Weltbank doch ablehnen würden.“

Die vier Länderbeispiele in diesem Report unterstreichen diese und andere im Review-Prozess geäußerte Kritik an der Dominanz der IFIs. Das Ghana-PRSP enthält kaum Aussagen zur Makroökonomie; diese werden ohne Partizipation zwischen Regierung und IWF verhandelt. In Sambia nahmen die Geber und vor allem die Weltbank massiven Einfluss auf alle PRSP-Arbeitsgruppen und achteten damit schon im Entstehungsprozess darauf, dass die Washingtoner Vorstellungen sich im Dokument spiegeln. Auch in Burkina Faso ist das PRSP das Produkt einer kleinen Gruppe von IFI-, Regierungs- und Geber-Vertretern und nimmt in seinem makroökonomischen Teil vor allem Bezug auf das letzte Abkommen mit dem IWF. In Kenia verhindert der IWF eine Weiterbefassung mit dem PRSP gleich ganz und ignoriert damit den überraschend guten partizipativen Prozess vollständig.

In Aufnahme der im Review-Prozess geäußerten Kritik, schreibt der Fonds in seinem PRGF-Review, es blieben zwar noch etliche Herausforderungen, gleichwohl habe die *ownership* durch den partizipativen Ansatz doch stark zugenommen.¹³³ Auf der Basis der vier Länderstudien ist diese Einschätzung bezogen auf

den makroökonomischen Rahmen deutlich zu positiv, während auf der anderen Seite die eher vernichtenden Urteile mancher NGOs Ansätze und vor allem das Potenzial der Prozesse ebenfalls nicht hinreichend spiegeln.¹³⁴ Die vorliegende Untersuchung bestätigt eher die vorsichtige Einschätzung des Review-Prozesses, es gäbe ein „größeres Bewusstsein für *ownership*“ sowie einen „offeneren Dialog“ in den Ländern.

Insbesondere das Verhältnis von PRSP und PRGF kann heute und wird noch mehr in Zukunft darüber Aufschluss geben, ob Partizipation und *country ownership* ernst gemeinte Prinzipien der Armutsbekämpfung werden: ein PRGF muss die Ziele des PRSP reflektieren, nicht umgekehrt.

Nur wenn *country ownership* als Prinzip auch in der Praxis durchgesetzt wird, könnte der PRSP-Ansatz sich von der herkömmlichen Logik abheben, wonach in Washington Blaupausen für weltweite Entwicklungsprozesse und globale Problemlösungen entworfen werden. Armutsbekämpfung ist zwar als globale politische Herausforderung eine zentrale Aufgabe global agierender Institutionen wie der Weltbank - die jeweilig umzusetzende Strategie verlangt jedoch nach demokratischer Legitimation, will sie als partnerschaftlich-kooperativ ausgerichtete Form von *Global Governance* Anerkennung und Erfolgchance erhalten. Demokratische Legitimation jedoch ist nur im Rahmen der politischen Systeme einzelner Länder zu erreichen; *country ownership* muss deshalb etwas anderes sein als nur ein Prinzip zur effizienteren nationalen Umsetzung global vorgegebener Strategien.¹³⁵

¹³⁴ Die NGO Action Aid (2002, 9) sieht eine substantielle Zunahme der *ownership* bestenfalls unter den Bürokratien der Länder, die die PRSPs umsetzen.

¹³⁵ Zur Frage, ob PRSP als Modell für *Global Governance*-Ansätze taugt, vgl. Eberlei 2002b.

¹³³ Vgl. IMF 14.2.2002, 11

6.2 Die Beziehung zwischen PRSP und PRGF

Zentral für die neue, aus der ESAF hervorgegangene PRGF sei die Orientierung auf Wachstum und Armutsreduzierung, erklärt der IWF.¹³⁶ „Diskussionen über den makroökonomischen Rahmen sollen offener sein und kontinuierlich (*iterative*) stattfinden. Makroökonomische Schlüsselpolitiken, darunter die Ziele für Wachstum und Inflation, ... sind Gegenstand öffentlicher Konsultation.“ (IMF March 2001, 1)

Legt man die schriftlichen Äußerungen der IFIs zugrunde, stehen die PRGF-Abkommen des Fonds im Dienste der neuen Armutsstrategien. PRGF-Kredite sind danach ein Finanzierungsinstrument (unter anderen) zur Umsetzung des PRSP. Die Auflagen der PRGF sollten sich deshalb am PRSP orientieren; der Fonds müsste mit seiner makroökonomischen Expertise das präzisieren, was das PRSP konzeptionell vorgibt und was einen – möglichst breiten – gesellschaftlichen Konsens gefunden hat.

Im Rahmen des Review-Prozesses betonten Kritiker der IFIs, die bisherige Erfahrung zeige eher das Gegenteil. Sei es, weil in vielen Ländern laufende oder gerade zu erneuernde ESAF-Abkommen zu PRGF-Abkommen umgetauft wurden, sei es, weil PRGF-Abkommen parallel, aber relativ unabhängig vom PRSP-Prozess verhandelt werden – PRSPs orientieren sich danach eher an den PRGF-Auflagen als umgekehrt. Das PRGF-Abkommen wird als gegeben genommen und danach das PRSP erarbeitet.¹³⁷

Dass der vom PRGF-Abkommen abgesteckte makroökonomische Rahmen nicht

ländergesteuert und das Ergebnis „öffentlicher Konsultation“ sein kann, ergibt sich schon aus seiner Uniformität. Angesichts der Unterschiedlichkeit der Länder und der sozialen Gruppen, sollte man unterschiedliche makroökonomische Konzepte erwarten können, Konzepte, die sich von der herkömmlichen Anpassungsstrategie unterscheiden. Wenn deren Grundpfeiler weltweiter Konsens sind, müsste man innerhalb dieser Strategie zumindest die Betonung unterschiedlicher Aspekte erkennen können.

Die PRGF-Abkommen enthalten die bekannten *one size fits all*-Pakete, makroökonomische Passepartout-Lösungen, die auf monetäre Stabilität, Haushaltskonsolidierung, Rückzug des Staates und Förderung der Exportwirtschaft abheben und die sich nur in den Ziffern der Kennzahlen und im *timing* unterscheiden.¹³⁸ Die Dachorganisation von 14 katholischen NGOs, CIDSE (2000, Section II, 7), spricht deshalb vom „Genom“ des Fonds, das unfähig sei, seine Politikaufgaben anzupassen.¹³⁹

¹³⁸ Vgl. Christian Aid October 2001, 50; Eurodad April 2001, 6

¹³⁹ In ihrem *Comprehensive Review* der PRSPs erkennen die IFIs die Kritik implizit an: „... the staffs' view is that, given the primary importance of country ownership, the PRSP approach requires flexibility so that both the process and the content of poverty reduction strategies can vary across countries in light of national circumstances.“ Etwas weiter heißt es dann: “For the IMF, the key challenge is aligning the PRGF with countries' PRSPs, which is the focus of the PRGF review.” (IMF/IDA 15.3.2002, 6 u. 22).

In seinem *PRGF Review* erteilt der Fonds der Idee, PRGF-Programme aus den PRSPs zu entwickeln, allerdings eine Absage: „... the consistency of PRGF-supported programs with the I-PRSP or PRSP should not be read as suggesting that the PRGF-supported programs can be fully derived from I-PRSPs and PRSPs. First, while PRGF-supported programs are consistent with their I-PRSPs and PRSPs, the latter often set out macroeconomic policies solely in broad terms and quantitative frameworks are typically skeletal, perhaps reflecting capacity constraints in some countries.

¹³⁶ Vgl. z.B. IMF April 2001

¹³⁷ Vgl. DFID December 2001, 121; UNCTAD 2002, 5; ICFTU 13.11.2001, 8

Jubilee South (16.11.2001, 2) spitzt zu: Die verschiedenen nationalen Akteure seien frei, über Armutsabbau zu diskutieren, der neolibérale Rahmen, in dem sich diese zu vollziehen habe, sei von den IFIs aber vorgegeben und nicht verhandelbar.

Nicht vorgegeben von den IFIs würden jedoch jene international längst zum Allgemeingut zählenden entwicklungspolitischen Einsichten, die der traditionellen Logik insbesondere des IWF widersprechen. Beispiel: eine konsequente Beachtung der Geschlechterverhältnisse auch in der makroökonomischer Politik. So sei der Versuch bisher deutlich gescheitert, „eine Geschlechterperspektive in den makroökonomischen Rahmen der Armutsstrategie zu integrieren“ (Rodenberg 2002, 1). Soziale Auswirkungen makroökonomischer Politik auf Frauen blieben unberücksichtigt.

Die hier diskutierten vier Länderbeispiele bestätigen die wesentlichen Kritikpunkte, zeigen aber zumindest Ansätze für ein differenzierteres Bild. Richtig ist danach, dass keines der untersuchten PRSP-Länder das IWF-Abkommen deutlich aus dem PRSP abgeleitet hätte. Ghana und Burkina Faso sind gute Beispiele dafür, dass die PRSPs auf der Basis des vorliegenden IWF-Abkommens und in dessen Rahmen erarbeitet wurden. Andererseits kann für Sambia konstatiert werden, dass die nach Verabschiedung des PRSP mit dem IWF verhandelten PRGF-Dokumente wesentlich deutlicher vom Gedanken der Armutsbekämpfung geprägt sind als die ESAF-Vorgänger. Dies nur als Rhetorik zu abzutun, könnte das Potential, das sich ~~darin andeutet, zu einem zu frühen Zeit-~~ This leaves a substantial amount of detail to be filled in by the PRGF-supported program.“ (IMF 14.2.2002, 12).

Es lässt sich darüber streiten, was „Detail“ ist und was Auflage, die den Spielraum für eine Politik der Armutsbekämpfung bestimmt.

punkt als bedeutungslos erklären und damit Chancen verspielen. Interessant ist für Sambia überdies, dass sich die Mehrheit der dortigen Zivilgesellschaft durchaus Forderungen nach Weiterführung von makroökonomischer Stabilität zueigen macht.

Doch auch das sambische Beispiel macht deutlich, dass die Frage, wie armenorientiertes Wachstum (*pro-poor growth*) gestaltet werden kann – die für den IWF mit seiner *Poverty Reduction and Growth Facility* eine zentrale Fragestellung – bislang nicht zufrieden stellend beantwortet werden kann und wird. Dominique Njinkeu vom African Research Consortium in Kenia hielt den IFIs im Januar 2002 auf einer Konferenz in Washington zu Strategien der Armutsreduzierung deshalb vor, die meisten PRSPs enthielten „wenig bis keine wirtschaftliche Analyse, die die Interdependenz zwischen makroökonomischen Rahmen und spezifischen armutorientierten Politiken in den Blick nimmt“ (zit. n. IMF Survey 11.2.2002, 36).

Von zentraler Bedeutung für die Umsetzung der PRSPs ist die vom Fonds versprochene *fiscal flexibility*.¹⁴⁰ Den armutorientierten und partizipativen Prinzipien der PRSP-Theorie folgend, und in Verbindung mit den „offeneren und wiederholten Diskussionen über den makroökonomischen Rahmen“ müsste der bisher übliche *top-down*-Ansatz bei den Regierungsausgaben (die monetären und finanziellen Ziele diktieren das Ausgabenniveau) durch einen *bottom-up*-Ansatz abgelöst werden, in dem die im PRSP formulierten Ziele mit den Anforderungen verantwortlicher Haushaltspolitik abgeglichen werden. Auf

¹⁴⁰ Mit diesem Begriff meint der IWF seine eigene Flexibilität hinsichtlich geldpolitischer Konditionalität, der bisher ausschließlich orthodoxe monetaristische Prinzipien zugrunde lagen (siehe auch Einleitungskapitel).

diese Weise würden Armutsbekämpfung und makroökonomische Politik verschmolzen und der IWF-Anspruch erfüllt, PRGF-Programme sollten auf vollständig integrierten makroökonomischen, strukturellen und sozialen Politiken basieren. Davon ist allerdings bisher wenig zu bemerken. Die makroökonomischen Ziele und Vorgaben des PRGF-Programms stehen weitgehend unverbunden neben denen des PRSP.

Adam/Bevan (2001, 8 u. 28) schreiben süffisant, der IWF scheine sich bisher nicht sehr der Frage gewidmet zu haben, wie er die Länder veranlassen könnte, von der versprochenen Flexibilität Gebrauch zu machen. Man müsse sich fragen, ob die Bestimmung „angemessener fiskalischer Flexibilität“ zu seiner Hauptexpertise gehöre.

Die IFIs fassen die massive Kritik etwas verhalten zusammen: „Einige Beobachter (...) argumentieren, dass die Konditionalitäten, insbesondere in den PRGF-Programmen des Fonds und bei der politikorientierten Kreditvergabe der Bank (einschließlich der wenigen PRSCs) nicht vollständig mit den PRSPs übereinstimmen.“ (IMF/World Bank 7.1.2002, 25) Das ist reichlich untertrieben. Auch die hier untersuchten vier Länderfälle zeigen: von einer armutsorientierten Förderung der Wirtschaftsprozesse in Subsahara-Afrika ist zumindest der IWF noch weit entfernt. Stattdessen setzt der Fonds im Wesentlichen seine alten Prinzipien durch.¹⁴¹ Die

von Ausnahmen abgesehene Uniformität der makroökonomischen Ansätze im Kontext von PRSP und PRGF unterstreicht die offensichtlich anhaltende Dominanz des IWF und die bislang noch mangelhafte *country ownership*.

6.3 Inhalt und Orientierung der PRSPs

Zentrales Moment der PRSPs zur Reduzierung von Armut ist Wachstum. Zweifellos ist Wirtschaftswachstum eine wesentliche Bedingung für den Abbau von Armut. Ob Wachstum aber die alles überragende Bedeutung zugewiesen werden sollte, wie es in PRSPs und PRGF-Abkommen geschieht, muss bezweifelt werden, solange die in den PRSPs zwar immer wieder oberflächlich propagierte, aber kaum einmal weiter ausgeführte Armutsorientierung von Wachstum so vage bleibt wie bisher.

Die IFIs und die PRSPs sprechen diesen Zusammenhang mit den Begriffen *pro-poor growth*, *broad based growth*, *efficient growth* oder *high quality growth* an, diese Art Wachstum gelte es zu erreichen – damit hat es aber schon sein Bewenden. Wie armutsreduzierendes Wachstum ins Werk zu setzen ist, bleibt in den PRSPs weitgehend im Dunklen bzw. wird mit dem PRGF-Abkommen beantwortet, auf das sich die meisten PRSPs beziehen: Privatisierung und Liberalisierung heißt die Strategie, auf dass effiziente und wettbewerbsfähige Märkte entstehen. Diese würden (auch) den Armen den ihnen bislang verschlossenen Zugang zu den Märkten öffnen, Gelegenheit schaffen, marktfähige

¹⁴¹ Es ist deshalb müßig darüber zu diskutieren, ob die Zahl der Auflagen seit der Umwandlung der ESAF in die PRGF abgenommen hat (wie der IWF erklärt, IMF 14.2.2002, 17) oder angestiegen ist (wie die Internationale Gewerkschaftsorganisation beobachtet haben will, ICFTU 13.11.2001, 8) – entscheidend ist, dass sich die Stoßrichtung der Fonds-Auflagen nicht oder so gut wie nicht verändert hat. Das UNDP stellt fest (2001, 5): “A review of the macroeconomic policies in different coun-

tries’ PRSP indicates that they are not significantly different from earlier stabilization and structural adjustment policies.” Ähnlich Oxfam (21.12.2001, 9): “... there are few signs that more heterodox structural economic policies are being pursued.”

Produkte und Dienstleistungen anzubieten, günstiger einzukaufen und schließlich die Einkommen der Armen erhöhen.

Die Erfahrung, insbesondere in Afrika, zeigt allerdings, dass es nicht angezeigt ist, ein derartiges Vertrauen in die Marktkräfte zu setzen, wenn es um Armutsreduzierung geht. Es bedarf der besonderen Beachtung, wie Wachstum verteilt wird und vielerorts auch, wie der Wohlstand einer Gesellschaft verteilt ist. In den PRSPs gibt es – gleichwohl unzureichende¹⁴² – Ansätze für die Berücksichtigung der Verteilungswirkungen makroökonomischer Maßnahmen; es geht dabei offenbar allein, wie in den Sozialfonds und Aktionsprogrammen der 80er Jahre, um die Abfederung negativer sozialer Wirkungen der (durch das PRGF-Abkommen) gegebenen Strategie. Die Verteilungseffekte unterschiedlicher Wachstumsstrategien werden nicht analysiert.

Abgesehen davon, dass die projektierten Wachstumsraten der PRSPs, vermutlich um die Geber zu beeindrucken, in vielen Fällen unrealistisch hoch sind,¹⁴³ wird nachfrageorientierten Elementen der Strategie wenig Beachtung geschenkt – doch gerade sie sind wichtig, wenn Wachstum den Armen zugute kommen soll und wenn Arme zum Wachstum beitragen sollen: etwa der Zugang zu Kredit, die Schaffung und Reform von Institutionen.

Dass die bisherigen PRSPs wirtschaftliches Wachstum und Armutsreduzierung konzeptionell und praktisch nur unzurei-

chend verknüpfen, ist den IFIs durchaus bewusst. Der Direktor der Weltbank-Armutsabteilung, John Page, erklärte auf einem gemeinsamen Treffen von IWF, Weltbank und dem Entwicklungsausschuss der OECD im September 2001, es müsse mehr getan werden, um Wachstum armutsreduzierend (*pro-poor*) zu gestalten (IMF/OECD/World Bank 18.9.2001, 2). Und der IMF Survey (11.2.2002, 36) resümiert ein Ergebnis der Konferenz zur Armutsreduzierung im Januar 2002 in Washington mit dem Satz, „es wurde klar, dass noch mehr für das Design armutsreduzierender Wachstumspolitiken getan werden muss.“

Dass Weltbank und IWF bei der Konkretisierung des neuen Wunderkonzepts *pro-poor-growth* eher ratlos sind, wird auch dadurch deutlich, dass dem viele hundert Seiten starken *PRSP-Sourcebook* der Weltbank lediglich ein einziges Kapitel fehlt, obwohl es seit über einem Jahr angekündigt wurde: das Kapitel über *pro-poor-growth* eben.¹⁴⁴

Es fällt auf, dass in den nationalen Diskussionsprozessen um die PRSPs und in den PRSPs kontroverse politische Fragen, die für eine Politik der Armutsbekämpfung eine wichtige Rolle spielen können, weitgehend ausgeblendet werden: etwa Landreformen, der Abbau von Ungleichheit, z.B. zwischen Frauen und Männern, die Reform politischer Institutionen oder allgemein Demokratisierung.¹⁴⁵ Ausnahmen, wie die Behandlung der Landfrage in Sambia, bes-

¹⁴² Das UNDP (2001, 3) kommt in seiner Beurteilung der PRSPs zu dem Schluss: “There is inadequate ex-ante analysis of the poverty impact of policies, particularly those pertaining to the macro-economic framework and structural reforms.”

¹⁴³ Dies ist auch das Urteil der IFIs (IMF/IDA 15.3.2002, 6; s.a. BMZ 2001, 6; Walther/Hentschel 2002, 27).

¹⁴⁴ Vgl. www.worldbank.org/poverty/strategies/sourctoc.htm (Zugriff 21.6.2002) – Anmerkung: Im Sommer 2002, nach Redaktionsschluss für diesen Report wurde die Struktur des Sourcebooks verändert – nunmehr ist gar kein Abschnitt mehr zu *pro-poor growth* vorgesehen, sondern ein Kapitel über *Macroeconomic Issues*.

¹⁴⁵ Vgl. Eurodad November 2001, 3; Whaites 2002, 21; UNDP 2001, 6

tätigen eher die Regel. Der Grund liegt auf der Hand: Partizipation hat ihre – von den Herrschenden gesetzten – Grenzen; die IFIs werden von den Regierungen einiger Länder schon für den Grundsatz zivilgesellschaftlicher Beteiligung bei der Erstellung des PRSP heftig kritisiert.¹⁴⁶ Andere Politikfelder – etwa die Geld- und Wechselkurspolitik, das Handelsregime oder das Budgetmanagement, die ebenfalls armutsrelevant sind – werden vermutlich mit Billigung der IFIs ausgeklammert, sind sie doch Domäne des Fonds, der die Politiken direkt mit den Regierungen aushandelt.¹⁴⁷

So kaprizieren sich die PRSPs zumeist auf Ausgabenprogramme und hier auf soziale Dienstleistungen und Infrastruktur. Im Vordergrund stehen die Bereiche Gesundheit¹⁴⁸ und Bildung; sie sind im politischen Prozess häufig der kleinste gemeinsame Nenner und lassen sich gegenüber den Gebern gut ‚verkaufen‘. Vernachlässigt werden dagegen die direkt produktiven, arbeitschaffenden Sektoren.¹⁴⁹

In der Folge dominieren in den PRSPs Ausgabenlisten, die relativ unverbunden nebeneinander stehen und nicht gerade gerühmt werden können, zielgenaue Armutsreduzierung zu bewirken. Der *shopping-list-approach*, so wird von Internationalen Organisationen und NGOs, aber auch von den IFIs beklagt, verhindert eine klare Prioritätensetzung und steht dem Ziel

¹⁴⁶ So Weltbankpräsident James D. Wolfensohn auf einer Pressekonferenz in Washington am 19.4.2002, Protokoll unter www.worldbank.org/html/extdr/transcripts/ts041902.htm (Zugriff 21.4.2001).

¹⁴⁷ Vgl. ICFTU 13.11.2001, 6

¹⁴⁸ Dennoch bleiben die Ausgaben für Gesundheit in allen PRSP-Ländern deutlich unter den von der WHO errechneten 30 bis 40 \$ pro Kopf, die notwendig sind, um eine Mindestversorgung der Armen sicherzustellen (WHO 2001, 18).

¹⁴⁹ Vgl. BMZ 2001, 3; Whaites 2002, 26; FAO 2001, 4

des PRSP, ein integriertes Programm zu bieten, entgegen.¹⁵⁰ Er behindert nicht zuletzt die Einbindung des PRSP in andere nationale Planungsprozesse, die bislang eher behauptet wurde als dass sie tatsächlich stattfand.¹⁵¹ Dies gilt auch für die Einbindung der PRSP in nationale Nachhaltigkeitsstrategien.¹⁵²

Nach den schriftlichen Äußerungen der IFIs sollen *Poverty and Social Impact Analysis* (PSIA) Bestandteil der PRSPs und ebenfalls der PRGF-Abkommen (*sic!*) sein, damit *ex-ante* die sozialen Wirkungen von Politiken und Programmen eingeschätzt werden können. Richtig eingesetzt könnten derartige von NGOs und internationalen Entwicklungsagenturen seit langem geforderte Analysen zu einem innergesellschaftlichen und internationalen Dialog über die Makro- (und Mikro-) Strategien der Armutsbekämpfung beitragen. Tatsächlich ist in den bisherigen PRSPs kaum etwas Entsprechendes zu finden; die IFIs führen dies auf „nationale Kapazitätsprobleme“ und „inhärente technische Schwierigkeiten“ zurück (IMF/IDA 15.3.2002, 13). Nicht geklärt ist offenbar, ob in den PRGF-Abkommen der Fonds oder die Weltbank, die auf diesem Gebiet zweifellos größere Expertise besitzt, für die Analyse zuständig sein soll.¹⁵³

Es soll allerdings nicht verkannt werden, dass sich in einigen PRSPs und auch in PRGF-Abkommen Überlegungen darüber finden, wie sich etwa Preiserhöhungen öffentlich kontrollierter Güter auf sozial benachteiligte Gruppen auswirken. Mit Hilfe differenzierter und zeitlich gestaffel-

¹⁵⁰ Vgl. FAO 2001, 5; Walther/Hentschel 2002, 26; IMF/IDA 15.3.2002, 2

¹⁵¹ Vgl. Oxfam March 2002, 5

¹⁵² Vgl. Schalatek/Unmüßing 2002

¹⁵³ Vgl. Eurodad April 2001, 6f.; s.a. UNDP 2001, 3; DFID December 2001, 122; FAO 2001, 2

ter Preisanpassungen sollen diese Gruppen dann geschont werden.

Auch gibt es zunehmend Fälle, in denen sich der Fonds gegen bestimmte Maßnahmen ausgesprochen hat, nicht weil sie das Budgetdefizit vergrößerten, sondern weil sie negative Verteilungswirkungen haben könnten.¹⁵⁴ Auf die viel kritisierten Gebühren bei der Inanspruchnahme sozialer Dienstleistungen (Schulgeld, Gebühren für Vorsorgeuntersuchungen etc.) wird häufiger verzichtet, sie werden gesenkt oder sozial schwache Gruppen werden von ihnen befreit.¹⁵⁵ Gleichwohl mag man bedauern, dass die IFIs nicht ganz vom Prinzip der Kostenbeteiligung, z.B. bei der Grundbildung, abgerückt sind.¹⁵⁶

6.4 Zusammenfassung und Fazit: Ein Schritt in die richtige Richtung, weitere müssen folgen

Mit dem Start der PRS-Initiative im September 1999 gelang der Weltbank und mit ihr dem Währungsfonds, der durch seine glücklose Rolle in der Asienkrise unter weiteren Druck geraten war, ein Befreiungsschlag: Nahezu sämtliche Kritikpunkte an der herkömmlichen Anpassungspolitik von anderen Internationalen Organisationen, NGOs und Regierungen aufnehmend, legten die IFIs ein Konzept vor, das fast allem und jedem gerecht wurde.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Vgl. Adam/Bevan 2001, 7

¹⁵⁵ Vgl. Save the Children UK 2001, 17; Whaites 2002, 27. - In sechs (von zehn) von der WHO (2001, 17) untersuchten PRSPs (darunter die von Burkina Faso und Ghana) wird festgeschrieben, bestimmte Dienste (z.B. die medizinische Versorgung bei Infektionskrankheiten sowie für Mutter und Kind) von Gebühren freizustellen bzw. den Armen Ausnahmen zu gewähren.

¹⁵⁶ Vgl. Oxfam 21.12.2001, 7

¹⁵⁷ Vor allem die Weltbank war in ihrer Geschichte immer wieder in der Lage, Kritik an ihrer Politik und ganze entwicklungspolitische Debatten gleichsam zu kooptieren. Sie nahm Kritik auf und band

Armutszureduzierung sollte künftig das alles überragende Ziel ihrer Interventionen in Schuldnerländern sein; die Strategien dafür sollten gemeinsam mit den Betroffenen entwickelt werden. Der gesamte Prozess der PRSP-Entwicklung, so das Versprechen, sei offen und werde ständig überprüft.

So weit, so gut. Drei Jahre nach Ausrufung der neuen entwicklungspolitischen Strategie stellt sich die Frage, was sich und wie viel sich verändert hat.

Festzuhalten ist zunächst ein immanenter Widerspruch des neuen Konzepts: die Schuldnerländer sollen, wenn sie die dringend benötigte Finanzhilfe in Anspruch nehmen wollen, die Strategie der Armutsreduzierung und die Maßnahmen selbst – über möglichst umfassende Partizipation – bestimmen. Über die Strategie und die Maßnahmen wird jedoch von den Boards der IFIs entschieden. Die Entwicklungsländer werden gleichsam zum Jagen getragen, was und wie sie dann jagen, wird in Washington bestimmt.

Der innere Widerspruch führt zu einem Mehr an Konditionalität, nicht weniger, mag die Zahl der Auflagen auch abgenommen haben. So nehmen es auch die Regierungen der betroffenen Länder war.

Mit dem neuen Element der Partizipation hat sich gleichwohl die *ownership* der mit den IFIs vereinbarten Programme tendenziell verbessert. Auch birgt das neue Konzept die Chance, einen innergesellschaftlichen Dialog über Armut und ihre Bekämpfung anzustoßen. Mit Armut zusammenhängende Fragen haben in vielen Ländern einen prominenteren Platz erhal-

sie in ihre Programmatik auf die eine oder andere Weise ein – ohne allerdings die Grundlinien ihrer entwicklungspolitischen Überzeugungen zu revidieren (ausführlich s. Siebold 1996).

ten.¹⁵⁸ Die hier bearbeiteten vier Länderfälle bestätigen dies.

Dennoch sollte die mit der Vorgabe Partizipation bisher bewirkte Veränderung nicht überschätzt werden. Vielerorts beschränkt sich Partizipation bislang auf zweifelhafte formale Verfahren, ist wenig repräsentativ, und vor allem nicht institutionalisiert, sondern eher eine *ad hoc*-Übung. Es wird zu diskutieren sein, unter welchen Bedingungen Partizipation tatsächlich einer erhöhten *ownership* dient – Forderungen nach Mindeststandards lassen sich in diesem Kontext gut begründen.¹⁵⁹

In der makroökonomischen Politik hat sich bislang weit weniger getan, als aus den Ankündigungen geschlossen werden könnte. Sei es, weil viele PRGF-Abkommen auf traditionellen ESAF-Abkommen basieren, sei es, weil es Zeit braucht, ideologischen Ballast über Bord zu werfen und ein neues makroökonomisches Instrumentarium zu entwickeln – die Auflagen des Fonds mit ihrem monetaristischen und neoliberalen Credo haben sich kaum verändert. Im PRGF-Abkommen verankert stecken die Auflagen den Rahmen ab, in dem Armutsbekämpfungsstrategien konzipiert und umgesetzt werden können. Die PRSPs übernehmen die ohne zivilgesellschaftliche Beteiligung verhandelten Vorgaben der PRGF-Abkommen oder beziehen sich darauf, nicht umgekehrt. Auch gibt es bei der Formulierung der PRSPs die Neigung, das zu schreiben, was bei IWF und Weltbank gut ankommt und die Zustimmung der Boards finden dürfte. Alternative Konzepte werden eingedenk der Schiedsrichter in Washington erst gar nicht erwogen.

Die ‚national‘ erarbeiteten PRSPs sind deshalb alle ähnlich ausgerichtet und spie-

geln die Washingtoner Grundüberzeugungen bei der Armutsreduzierung. Wachstum nimmt einen überragenden Platz ein, Rückzug des Staates (Privatisierungen), effiziente Märkte und Investitionen in *human resources* sind weitere Eckpfeiler der Strategie. Völlig unzureichend sind bisher Analysen der wahrscheinlichen sozialen Wirkungen makroökonomischer sowie einzelner Maßnahmen – sowohl im PRSP wie auch im PRGF-Dokument. Anzuerkennen ist gleichwohl, dass immer häufiger im Vorwege Überlegungen angestellt werden, wie Maßnahmen (z.B. Benzinpreiserhöhungen) die Armen betreffen und diese ggf. ausgenommen werden können. Auch bricht sich allmählich die Erkenntnis Bahn, dass das Prinzip der Kostendeckung bei sozialen Dienstleistungen (z.B. bei der gesundheitlichen Grundversorgung) kontraproduktiv für die Armutsbekämpfung ist.

Die Betonung der *human resources* führt in den PRSPs zu einer starken Betonung der Ausgaben für Gesundheit und Bildung. Ausgabensteigerungen in diesen Bereichen sind wünschenswert, doch um die Armen zielgenau zu erreichen, müssten die Maßnahmen in ein integriertes Konzept eingebunden sein. Dieses ist bislang kaum zu erkennen: zum einen fehlt es an Prioritäten, zum zweiten mangelt es häufig an einer Verknüpfung der PRSPs mit anderen nationalen Plänen, und schließlich werden in diesem Kontext bedeutsame Herrschaftsverhältnisse (z.B. zwischen den Geschlechtern) nur unzureichend thematisiert.

Die PRSP-Initiative der IFIs ist, bei aller Kritik im Detail, von nahezu allen entwicklungspolitischen Institutionen begrüßt worden – zu recht.¹⁶⁰ Sie kann, wie Auto-

¹⁵⁸ Vgl. BMZ 2001, 1; IMF/IDA 15.3.2002, 5; Eurodad November 2001, 4

¹⁵⁹ Vgl. Vorschläge in Eberlei 2002a

¹⁶⁰ Zu einer allerdings vorsichtig formulierten negativen Gesamteinschätzung kommt Jubilee South (16.11.2001, 6): „For many PRSPs constitute an

ren des ODI etwas umständlich formulieren, „als potenziell zumindest nicht-trivialer Wandel für die Art und Weise betrachtet werden, in der internationale Unterstützung für Armutsreduzierung gewährt wird.“ (ODI 15.10.2001, vii)

Noch hat dieser „Wandel“ nicht stattgefunden. Was bisher unter dem Kürzel PRSP zustande gekommen ist, ähnelt noch sehr stark der herkömmlichen Strukturanpassung, garniert mit einigen Maßnahmen, die den Armen zugute kommen oder sie schonen sollen.

Die Frage bleibt, ob die IFIs und insbesondere der Währungsfonds zu einem solchen „nicht-trivialen Wandel“ willens und in der Lage sind. Immerhin haben Weltbank und IWF durch ihre Selbstverpflichtung auf Armutsbekämpfung als überragendes Ziel ihrer Politik eine wichtige Marke gesetzt, an die sie erinnert und an der sie gemessen werden können.

obstacle to development and democratization.“ Die NGO moniert (wie andere), dass Logik und Ausrichtung der Strukturanpassungspolitik im Wesentlichen unverändert sind. Soweit wie Jubilee South gehen Walther/Hentschel (2002) nicht, doch überwiegt auch bei den WEED-Autorinnen die Skepsis, dass sich mit den PRSP grundlegende Veränderungen der Strukturanpassungspolitik ankündigen.

Literatur

- Abong, Carolyn/Walter Eberlei/Lucia Hammer/Gerrishon Ikiara (2002): Institutionalising the PRSP approach in Kenya. (ODI PRSP Institutionalising Study, Chapter 4). London (i. E., vorläufige Version im Web: www.odi.org.uk/pppg/institutionalisation.html)
- Abugre, Charles (July 2001a): Actors, Participation and Ownership. (www.isodec.org.gh/Papers/participation-in-prsp-process-in-ghana.pdf, Zugriff 14.5.02)
- Abugre, Charles (July 2001b): PRSP Monitoring and Information in Ghana. (www.isodec.org.gh/Papers/prsp-monitoring-in-ghana-.pdf, Zugriff 14.5.02)
- Action Aid (January 2002): Contribution to the PRSP Comprehensive Review, Inclusive Circles Lost in Exclusive Cycles, (www.worldbank.org/poverty/strategies/review/actionaid1.pdf, Zugriff 17.6.02)
- Adam, C.S.; D.L. Bevan (9.11.2001): PRGF Stocktaking Exercise on behalf of DFID, Oxford (Draft)
- AfDB (December 2001): Contribution to the PRSP Review, (www.imf.org/external/np/prspgen/review/2002/comm/v1.pdf, S. 151-159, Zugriff 17.6.02)
- Ahadzie, William (3.4.2001): The PRS Process in Ghana: Interview with Mr. William Ahadzie (www.worldbank.org/poverty/strategies/newsletter/ahadzie.pdf, Zugriff 14.5.02)
- CIDSE (September 2000): PRS - Poverty Reduction or Public Relations Strategies? A CIDSE-Caritas Internationalis Background Paper, Brussels (www.cidse.org/pubs/prspexe.htm u. www.cidse.org/pubs/prspbpt2.htm, Zugriff 21.2.02)
- BF Letter of Intent (16.4.1999), Ouagadougou (www.imf.org/external/np/loi/1999/04169.9.htm, Zugriff 17.6.02)
- BF Letter of Intent + Memorandum of Economic and Financial Policies for 1999-2000 (2.8.1999) Ouagadougou (www.imf.org/external/np/loi/1999/08029.9.htm, Zugriff 17.6.02)
- BF Enhanced Structural Adjustment Facility Policy Framework Paper, 2000-2002, (2.8.1999) Ouagadougou (www.imf.org/external/np/pfp/1999/burkina/index.htm, Zugriff 17.6.02)
- BF Letter of Intent + Memorandum of Economic and Financial Policies for 2000 (17.4.2000), Ouagadougou (www.imf.org/external/np/loi/2000/bfa/01/index.htm, Zugriff 17.6.02)
- BF (25.5.2000) Ministry of Economy and Finance: Poverty Reduction Strategy Paper, Ouagadougou (www.imf.org/external/np/prsp/2000/bfa/01/index.htm, Zugriff 17.6.02)
- BF Letter of Intent + Memorandum of Economic and Financial Policies for 2000/01 (11.12.2000), Ouagadougou (www.imf.org/external/np/loi/2000/bfa/02/index.htm, Zugriff 17.6.02)
- BF (30.9.2001) Ministry of Economy and Finance: Poverty Reduction Strategy Paper, Progress Report July 2000-June 2001 (www.imf.org/external/np/prsp/2001/bfa/01/index.htm, Zugriff 17.6.02)
- BF Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies 2001-02 (2.11.2001), Ouagadougou (www.imf.org/external/np/loi/2001/bfa/02/index.htm, Zugriff 17.6.02)
- BF Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding for 2002 (14.3.2002), Ouagadougou (www.imf.org/external/np/loi/2002/bfa/01/index.htm, Zugriff 17.6.02)
- BMZ (2001): BMZ Contribution to the World Bank/IMF PRSP/PRGF Review (Work in Progress), Bonn (poverty.worldbank.org/library/view.php?topic=3352&id=9530, Zugriff 17.6.02)

- Bourdet, Yves; Inga Persson (2001): Burkina Faso: Out of the Poverty Trap?, Sida, Country Economic Report, Stockholm
- Christian Aid (October 2001): Ignoring the experts: Poor People's Exclusion from Poverty Reduction Strategies (prepared in partnership with INESC, Rede Brasil, Mozambique Debt Group, LINK, CEDLA, UNITAS), (www.worldbank.org/poverty/strategies/review/christianaid1.pdf), Zugriff 17.6.02)
- Civil Society for Poverty Reduction, CSPR (2001): Poverty Reduction Strategy Paper for Zambia – A Civil Society Perspective. Executive Summary. Lusaka (Download über www.prsp-watch.de - dort weiter Länderprofile / Sambia)
- Danida (2002): Revue du processus CSLP au Burkina Faso. Une contribution à la revue internationale du processus CSLP, Projet de rapport final (www.worldbank.org/poverty/strategies/review/danish3a.pdf), Zugriff 17.6.02)
- DFID (December 2001): DFID Views on the PRSP Process, S. 117-128 (<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/dfid1.pdf>), Zugriff 17.6.02)
- Eberlei, Walter (1999): Schuldenkrise ärmster Länder gelöst? Die Ergebnisse des Kölner G-7-Gipfels. (= INEF-Report, 40). 2., aktualisierte Aufl., Oktober
- Eberlei, Walter (2000): Paradigmenwechsel in der Armutsbekämpfung. Poverty Reduction Strategies als neues Konzept – auch für das BMZ?, in: Entwicklung + Zusammenarbeit, Nr. 6, Juni, S. 164-168 (www.dse.de/zeitschr/ez600-3.htm), Zugriff 17.6.02)
- Eberlei, Walter (2001): Institutionalisierte Partizipation in PRS-Folgeprozessen. Studie im Auftrag der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Eschborn (www.gtz.de/participation/deutsch/c06.htm), Zugriff 21.6.2002)
- Eberlei, Walter (2002a): Partizipation in der Armutsbekämpfung. Mindeststandards für zivilgesellschaftliche Beteiligung in nationalen PRS-Prozessen. (= Schriftenreihe Gerechtigkeit und Frieden der Deutschen Kommission Justitia et Pax, ARB 96), Bonn 2002
- Eberlei, Walter (2002b): Poverty Reduction Strategies between Global Governance and National Politics. In: Nord-Süd-Aktuell 3/2002 (erscheint im Dezember 2002)
- EURODAD (September 2000): PRSP – The Story So Far ..., Brussels (www.eurodad.org/2poverty/analyses/general/Prspthetorysofar.htm), Zugriff 17.6.02)
- EURODAD (April 2001): Eurodad Poverty And Structural Adjustment Update, Spring Meetings 2001, Brussels (www.eurodad.org/2poverty/analyses/general/strategic_meeting_issues_on_prsp.htm), Zugriff 17.6.02)
- EURODAD (October 2001): Many Dollars, Any Change?: Executive Summary, Brussels (www.eurodad.org/2poverty/analyses/general/many_dollars_executive_summary.htm), Zugriff 17.6.02)
- EURODAD (November 2001): Many Dollars, Any Change?: Input to PRSP Approach Review, Brussels (www.eurodad.org/2poverty/analyses/general/prs_report_part1.pdf u. [_part2.pdf](http://www.eurodad.org/2poverty/analyses/general/prs_report_part2.pdf)), Zugriff 17.6.02)
- FAO (30.11.2001): The PRSP Approach: A Preliminary Assessment by FAO (www.worldbank.org/poverty/strategies/review/fao1.pdf), Zugriff 17.6.02)
- GoG (9.3.1998): Policy Framework Papers, Enhanced Structural Adjustment Facility, Economic and Financial Policy Framework Paper, 1998-2000 (www.imf.org/external/np/pfp/ghana/index.htm), Zugriff 17.6.02)
- GoG (12.11.1998): Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies for 1998 (www.imf.org/external/np/loi/111298.htm), Zugriff 17.6.02)

- GoG (13.4.1999): Policy Framework Paper, Enhanced Structural Adjustment Facility Policy Framework Paper 1999 – 2001 (www.imf.org/external/np/pfp/1999/ghana/index.htm, Zugriff 17.6.02)
- GoG (June 2000) Ministry of Finance: Interim Poverty Reduction Strategy Paper, Accra (www.imf.org/external/np/prsp/2000/gha/01/index.htm, Zugriff 17.6.02)
- GoG (25.6.2000): Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies for 2000 (www.imf.org/external/np/loi/2000/gha/01/index.htm, Zugriff 17.6.02)
- GoG (11.6.2001): Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies (www.imf.org/external/np/loi/2001/gha/01/index.htm, Zugriff 17.6.02)
- GoG (31.1.2002): Ghana – Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding (www.imf.org/external/np/loi/2002/gha/01/index.htm, Zugriff 17.6.02)
- GoG (4.2.2002): Ghana Poverty Reduction Strategy Progress Report (www.imf.org/external/np/prsp/2002/gha/01/index.htm, Zugriff 17.6.02)
- GoG (4.2.2002): Ghana Poverty Reduction Strategy, Final draft version (<http://www.finance.gov.gh/gprs.doc>, Zugriff 22.6.02)
- GoK (1996): Economic Reforms for 1996 – 1998. The Policy Framework Paper. 16. February 1996 (downzuladen über www.imf.org, Zugriff 27.6.02)
- GoK (1997): The Second Participatory Poverty Assessment Study – Kenya, Volume I (report prepared by AMREF and the Human Resources Social Services Department of the Office of the Vice-President and Ministry of Planning and National Development for the Government of Kenya), Nairobi
- GoK (2000): Memorandum of Economic and Financial Policies of the Government of Kenya, 2000-03. 12. July 2000 (wie GoK 1997 downzuladen über www.imf.org, Zugriff 27.6.02)
- GoZ (1999): Letter of Intent and Memorandum of Economic and Financial Policies. 10.03.1999 (<http://www.imf.org/external/np/loi/1999/031199.htm>; Zugriff 25.07.02)
- GoZ (2002a): Zambia Poverty Reduction Strategy Paper 2002-2004. Lusaka 2002
- GoZ (2002b): Zambia – Letter of Intent, Technical Memorandum of Understanding. 9. Mai 2002 (Download über www.imf.org / Zugriff 24.07.2002)
- Hårsmar, Mats (January 2002): Some observations on the Poverty Reduction Strategy Process in Burkina Faso, (Diakonia) Ouagadougou (www.eurodad.org/2poverty/prslistserv/archive/january2002/docs/burkina_faso_diakonia.doc, Zugriff 17.6.02)
- ICFTU (13.11.2001): Submission to IMF/World Bank Review on the PRSP Process, presented by the International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU), Washington (www.worldbank.org/poverty/strategies/review/icftu1.pdf, Zugriff 17.6.02)
- IBRD (29.5.2001): Interim Guidelines for Poverty Reduction Support Credits, Washington (<http://wbln0018.worldbank.org/html/eswebsite.nsf/PRSC/Guidelines+PRSC?OpenDocument>, Zugriff 19.4.2002)
- IBRD (November 2001): The World Bank's Poverty Reduction Support Credit (PRSC) - a new approach to support policy and institutional reforms in low income countries, in: Working on Administrative & Civil Service Reform, Vol. 1, No. 2, S.1-3 (www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/acext/vol1page3.pdf, Zugriff 19.4.2002)

- Ikiara, Gerrishon K./Arne Tostensen (1996): The Political Economy of Poverty Reduction in Kenya. (Working Paper 9, Task Force on Poverty Reduction). Stockholm (SIDA)
- IMF (6.12.1995): IMF Approves Three-year ESAF and One-year SAF Loans for Zambia. Press Release 95/62. (<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/1995/pr9562.htm>; Zugriff 25.07.02)
- IMF (1997): The ESAF at Ten Years: Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries, Summary Report (Preliminary Copy), Washington D.C.
- IMF (June 1998): External Evaluation of the ESAF. Report by a Group of Independent Experts, Washington, June (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/extev/index.HTM>, Zugriff 25.07.02)
- IMF (16.8.2000): Key Features of IMF Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) Supported Programs, Prepared by the Policy Development and Review Department, Washington (<http://www.imf.org/external/np/prgf/2000/eng/key.htm>, Zugriff 12.6.2002)
- IMF (March 2001): The IMF's Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF), A Factsheet, Washington (www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm, Zugriff 12.6.2002)
- IMF (April 2001): IMF Lending to Poor Countries - How does the PRGF differ from the ESAF?, Washington (www.imf.org/external/np/exr/ib/2001/043001.htm, Zugriff 12.6.2002)
- IMF (31.1.2002): Ghana – Fourth Review Under the Poverty Reduction and Growth Facility, Requests for Waiver of Performance Criteria and for Extension of the Commitment Period (www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2002/cr0238.pdf, Zugriff 17.6.02)
- IMF (14.2.2002): Review of the Poverty Reduction and Growth Facility: Issues and Options, Prepared by the Policy Department and Review and Fiscal Affairs Departments, Washington (<http://www.imf.org/External/NP/prgf/2002/021402.pdf>, Zugriff 17.6.02)
- IMF BF (14.3.2002): Selected Issues and Statistical Annex, Country Report 02/93, Washington (www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=15803.0, Zugriff 17.6.02)
- IMF (15.3.2002): IMF Executive Board Reviews the Poverty Reduction and Growth Facility, Public Information Notice No.02/30 (www.imf.org/external/np/sec/pn/2002/pn0230.htm, Zugriff 17.6.2002)
- IMF (15.3.2002): IMF Executive Board Reviews the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach, Public Information Notice No.02/31 (www.imf.org/external/np/sec/pn/2002/pn0231.htm, Zugriff 17.6.2002)
- IMF (15.3.2002a): Burkina Faso: 2002 Article IV Consultation and Fifth Review Under the Poverty Reduction and Growth Facility, Washington (www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2002/cr0292.pdf, Zugriff 17.6.02)
- IMF/IDA (31.10.2001): Burkina Faso - Joint Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper, Annual Progress Report (www.imf.org/external/np/jsa/2001/bfa/eng/103101.pdf, Zugriff 17.6.02)
- IMF/IDA (4.2.2002): Ghana – Joint Staff Assessment of the PRSP Status Report (www.imf.org/external/np/jsa/2002/gha/eng/020402.pdf, Zugriff 17.6.02)
- IMF/IDA (4.2.2002b): Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative Decision Point Document (www.imf.org/external/np/hipc/2002/gha/ghadp.pdf, Zugriff 17.6.02)
- IMF/IDA (15.3.2002): Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP): Main Findings, Prepared by the Staffs of the IMF and World Bank, Washington

- (<http://www.imf.org/external/np/prspgen/review/2002/031502a.pdf>; Zugriff 17.6.02)
- IMF/IDA (9.5.2002): Zambia Poverty Reduction Strategy Paper – Joint Staff Assessment. (www.imf.org/External/NP/jsa/2002/zmb/eng/050902.PDF; Zugriff 25.07.02)
- IMF/World Bank (7.1.2002): Review of the PRSP Experience. An Issues Paper for the January 2002 Conference, Washington (www.imf.org/external/np/prspgen/review/2002/conf/issues.pdf, Zugriff 17.6.02)
- IMF/OECD/World Bank (18.9.2001): Summary of the Joint PRSP Review Meeting, IMF Office in Europe (www.worldbank.org/poverty/strategies/review/oecddac1.pdf, Zugriff 17.6.02)
- Jubilee South; Focus on the Global South; AWEAPON; Centro de Estudios Internacionales (16.11.2001): The World Bank and the PRSP: Flawed Thinking and Failing experiences (www.worldbank.org/poverty/strategies/review/jsouth1.pdf, Zugriff 17.6.02)
- Killick, Tony; Charles Abugre (26.9.2001): PRSP Institutionalisation Study: Final Report, Chapter 3: Institutionalising the PRSP approach in Ghana, Submitted to the Strategic Partnership with Africa (www.odi.org.uk/pppg/poverty%5Cpublications%5Cprsp_institution%5Cch3ghana.pdf, Zugriff 16.5.2002)
- Koulibaly, Mamadou (ed.) (2001): La pauvreté en Afrique de l'Ouest, Paris, Dakar
- Kufekisa, Mulima Akapelwa (2001): From Structural Adjustment Programme to Poverty Reduction. In: Economic Justice Bulletin, 2001, No 28 (July-September), Lusaka, S.10-14
- McCollin, Elena (2001): What Good Can Debt Relief and PRSP Do? The Case of Zambia. (= Bread for the World Institute, Debt & Development Dossier # 5). Washington D.C.
- McFeely, Gareth (Oktober 2001): Ghana nach dem ersten friedlichen Machtwechsel: Der zaudernde Reformator, in: *Le Monde diplomatique/die tageszeitung/WoZ*, S. 19
- Meyns, Peter (1995): Zambia in der 3. Republik. Demokratische Transition und politische Kontinuität. Analyse und Dokumentation. (= Hamburger Beiträge zur Afrika-Kunde, 48). Hamburg
- ODI (15.10.2001): PRSP Institutionalisation Study: Final Report Chapter 1: Overview of PRSP processes and monitoring, London (www.odi.org.uk/pppg/poverty/publications/prsp_institution/ch1prsp.pdf, Zugriff 17.6.02)
- Osei, Robert; Peter Quartey (2001): The HIPC Initiative and Poverty Reduction in Ghana: An Assessment Paper prepared for the WIDER Conference on Debt Relief, Helsinki 17-18 August, 2001 (www.wider.unu.edu/conference/conference-2001-2/parallel%20papers/2_2_Osei.pdf, Zugriff 17.6.02)
- Oxfam (21.12.2001): Are PRSPs working? Oxfam's contribution to the World Bank/IMF PRSP review process, (www.imf.org/external/np/prspgen/review/2002/comm/v2.pdf, S. 127-145, Zugriff 17.6.02)
- Oxfam (March 2002): Influencing Poverty Reduction Strategies: A Guide (<http://www.oxfam.org.uk/policy/papers/prsguide/oxfamPRSGuide.doc>, Zugriff 17.6.02)
- Oxfam (August 2002): Death on the Doorstep of the Summit. Im Internet: www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/oxfam_deathonthedoorstep.pdf (Zugriff 16.9.02)
- Republic of Ghana (June 2000): Interim Poverty Reduction Paper 2000-2002, Ministry of Finance
- Republic of Ghana (4.2.2002): Ghana Poverty Reduction Strategy. Progress Report 2002 (www.poverty.worldbank.org/files/Ghana)

- [_PRSP_Preparation_Status_Report.pdf](#),
Zugriff 14.5.02)
- Robb, Caroline M.; Alison M. Scott (2001):
Reviewing Some Early Poverty Reduction
Strategy Papers in Africa, IMF Policy
Discussion Paper, Washington, November
(www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2001/pdp05.pdf, Zugriff 17.6.02)
- Rodenberg, Birte (2001): Zur Integration von
Gender in nationale Strategien der Ar-
mutsbekämpfung (PRSP): Das Beispiel
Ghana, Bonn (DIE), Dezember
- Rodenberg, Birte (2002): Die Integration von
Gender in Strategien der Armutsbekämp-
fung: Von der Absichtserklärung zur ent-
wicklungspolitischen Praxis? (= DIE, A-
nalyse und Stellungnahmen 2/2002).
Bonn 2002
- SAPRIN (April 2002): The Policy Roots of
Economic Crisis and Poverty Roots. A
Multi-Country Participatory Assessment
of Structural Adjustment. Based on Re-
sults of the Joint World Bank/Civil Soci-
ety Structural Adjustment Participatory
Review Initiative (SAPRI) and the Citi-
zens' Assessment of Structural Adjust-
ment (CASA),
(www.saprin.org/SAPRIN_Findings.pdf,
Zugriff 16.4.2002)
- Save the Children UK (December 2001): Save
the Children UK submission to the
IMF/WB review of PRSPs
(www.worldbank.org/poverty/strategies/review/scuk1.pdf, Zugriff 17.6.02)
- Schade, Jeanette: „Zivilgesellschaft“ – eine
vielschichtige Debatte. (= INEF Report,
59). Duisburg 2002
- Schalatek, Liane/Barbara Unmüßig: Nachhal-
tigkeit, wie sie die Weltbank sieht. In:
Entwicklung und Zusammenarbeit 2002,
H.8/9, 254-255
- Siebold, Thomas (1988): Ghana 1957-1987.
Entwicklung und Rückentwicklung, Ver-
schuldung und IWF-Intervention, Ham-
burg
- Siebold, Thomas (1995): Die sozialen Dimen-
sionen der Strukturanpassung – eine Zwi-
schenbilanz, INEF-Report H. 13, Duis-
burg
(www.uni-duisburg.de/Institute/INEF/publist/report13.pdf, Zugriff 17.6.02)
- Siebold, Thomas (1996): Armutsbekämpfung
oder Strukturanpassung? Kontinuität und
Wandel der Weltbank-Programmatik für
Afrika, in: Dirk Messner/Franz Nuscheler
(Hg.): Weltkonferenzen und Weltberichte.
Ein Wegweiser durch die internationale
Diskussion, S. 37-60
- UNCTAD (2002): The PRSP Approach and
Poverty Reduction in the Least Developed
Countries
(www.worldbank.org/poverty/strategies/review/unctad2.pdf, Zugriff 17.6.02)
- UNDP (December 2001): UNDP Review of
the Poverty Reduction Strategy Paper
(PRSP), New York
(www.worldbank.org/poverty/strategies/review/undp1.pdf, Zugriff 17.6.02)
- UNIFEM (26.11.2001): United Nations De-
velopment Fund for Women (UNIFEM),
Contribution to the World Bank & IMF
PRSP Review
(www.worldbank.org/poverty/strategies/review/unifem1.pdf, Zugriff 17.6.02)
- Walther, Miriam/Christine Hentschel (2002):
Poverty Reduction Strategy Papers als
neuer Anfang in der Strukturanpassungs-
politik? Wirtschaftspolitik und Armutsbekämpfung in den PRSPs von Bolivien,
Burkina Faso, Mauretanien, Tansania und
Uganda, Berlin (WEED)
- WHO (December 2001): Health in PRSPs.
WHO Submission to World Bank/IMF,
Review of PRSPs
(www.worldbank.org/poverty/strategies/review/who1.pdf, Zugriff 17.6.02)
- Whaites, Alan (ed.) (2002): Masters of their
own development? : PRSPs and the pros-
pects for the poor, Monrovia (USA),
(World Vision)
(<http://wvioaptus.wvi.org/paHome.nsf/allr>

eports/BC506543BC565DE288256B8200
06970D?OpenDocument, Zugriff 17.6.02)

World Confederation of Labor (January 2002):
Two years of poverty reduction focus in
IMF and World Bank's adjustment pro-
grammes: Experiences and Recommenda-
tions form African Trade Unions
(www.imf.org/external/np/prspgen/review/2002/comm/v2.pdf, S. 189-208, Zugriff
17.6.02)

World Vision (2000): Good News for the
Poor? Social Conditionality, Participation
and Poverty Reduction, o.O. (by Alan
Whaites)
(www.worldbank.org/poverty/strategies/review/whaites.pdf, Zugriff 17.6.02)

World Vision (December 2001) Submission to
the Comprehensive Review of the PRSP
Approach,
(www.worldbank.org/poverty/strategies/review/wvision1.pdf, Zugriff 17.6.02)