

Armutsstrategie- papiere (PRSP)

**Neuanfang in der Struktur-
anpassungspolitik von IWF
und Weltbank?**

Miriam Walther

Diese Publikation wurde mit finanzieller Unterstützung der **C.S. Mott Foundation (USA)** erstellt.
Für den Inhalt sind ausschließlich Autorin und Herausgeber verantwortlich.

Für wertvolle Hinweise und Anregungen bei der Überarbeitung des Entwurfs dankt die Autorin:
Dr. Helmut Asche, Christine Hentschel, Barbara Unmüßig, Jens Wieting und Katja Windt.

IMPRESSUM

Armutsstrategiepapiere (PRSP) Neuanfang in der Strukturanpassungspolitik von IWF und Weltbank?

ISBN: 3-9806757-9-3

Herausgeber:

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (WEED)

Büro Bonn:

Bertha-von-Suttner-Platz 13, D-53111 Bonn

Tel.: +49 - (0)228 - 766130

Fax: +49 - (0)228 - 696470

Büro Berlin:

Am Köllnischen Park 1, D-10179 Berlin

Tel.: +49 - (0)30 - 27586-321/322

Fax: +49 - (0)30 - 27586-329

E-Mail: weed@weedbonn.org

Internet: <http://www.weedbonn.org>

Autorin: Miriam Walther

Layout: Richard Fritz

Preis: € 4,00 (zzgl. Versandkosten)

Bonn, Mai 2002

INHALT

Seite

| | |
|---|----|
| 1. PRSPs als Neuanfang in der Strukturanpassung? | 3 |
| Flexibilität bei den Internationalen Finanzinstitutionen?..... | 3 |
| Makroökonomie und Armutsbekämpfung in den fünf ersten PRSPs..... | 4 |
| Kritik an den SAPs alter Provenienz und neue Wege..... | 5 |
| 2. Ergebnisse der Analyse der PRSPs von Bolivien, Burkina Faso, Mauretanien, Tansania und Uganda | 7 |
| Ähnlichkeiten in der Armutsanalyse und den präsentierten Strategien zum Armutsabbau..... | 7 |
| Armutsbekämpfung über Wachstumssteigerung..... | 8 |
| Überzogene Wachstumserwartungen..... | 9 |
| Nachhaltige Entwicklung - Fehlanzeige..... | 9 |
| Alles wie gehabt?..... | 10 |
| Privatisierung öffentlicher Leistungen..... | 11 |
| „Pro-poor growth“ - Was ist das?..... | 11 |
| Finanzierungslücken in den PRSPs..... | 14 |
| Neuverschuldung durch PRSPs?..... | 15 |
| Fazit und Herausforderungen..... | 15 |
| Ergebnisse der Länderanalysen | |
| Bolivien..... | 8 |
| Burkina Faso..... | 9 |
| Mauretanien..... | 11 |
| Tansania..... | 12 |
| Uganda..... | 13 |
| Literatur | 19 |

Abkürzungen

| | |
|---------|--|
| BIP | Bruttoinlandsprodukt |
| BMZ | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| EURODAD | European Network on Debt and Development |
| IFI | Internationale Finanzinstitutionen |
| IWF | Internationaler Währungsfonds |
| HIPC | Heavily Indebted Poor Countries |
| NGO | Nichtregierungsorganisation |
| NPV | Net Present Value / Nettogegenwartswert der Schulden |
| ODA | Official Development Aid / Entwicklungshilfe |
| PEAP | Poverty Eradication Action Plan |
| PRSP | Poverty Reduction Strategy Paper / Armutsstrategiepapier |
| SAP | Strukturanpassungspolitik |
| SAPRI | Structural Adjustment Participatory Review Initiative |
| UNICEF | UN-Kinderhilfswerk |
| WB | Weltbank |

1. PRSPs als Neuanfang in der Strukturanpassung?

PRSP ist zu einer neuen Zauberformel in der Entwicklungspolitik geworden. Das Kürzel steht für *Poverty Reduction Strategy Paper* und meint die Strategiepapiere zur Armutsreduzierung, die von den Regierungen der Entwicklungsländer unter Einbeziehung ihrer Zivilgesellschaften zu entwickeln sind. Glaubt man gar den Verlautbarungen aus dem BMZ, dann sind die Zeiten herkömmlicher, umstrittener Strukturanpassungspolitik überwunden und das Ziel des Koalitionsvertrages, die Strukturanpassungsprogramme von Weltbank und IWF sozial und ökologisch zu reformieren, erreicht. Was ist geschehen - nach all den Jahren, in denen die Bretton-Woods-Institutionen - wenn überhaupt - sehr zögerlich und nur mit zaghaften Modifizierungen ihrer wirtschaftspolitischen Vorgaben auf die Kritik an ihren Programmen reagierten?

Beim Weltwirtschaftsgipfel in Köln im Sommer 1999 beschlossen die sieben führenden Industriestaaten einen weiteren Schuldenerlass für die ärmsten hoch verschuldeten Länder (HIPC). Entlang spezifischer Kriterien können bis zu 36 Länder der insgesamt 41 HIPC-Länder mit einem Schuldenerlass aus der Kölner Schuldeninitiative rechnen. Die neue HIPC-Initiative von 1999 hat eine Grundidee der weltweiten Kampagnen für einen weit reichenden Schuldenerlass (Erlassjahr 2000)¹ aufgegriffen: die aus dem Schuldenerlass frei werdenden Mittel sollen fortan für die Bekämpfung von Armut eingesetzt werden.

Die Idee, Armutsstrategiepapiere erarbeiten zu lassen, wurde im Herbst 1999 von Weltbank und IWF der Öffentlichkeit präsentiert. Dies war zum einen die Einlösung des Auftrags der G7-Staaten an die Internationalen Finanzinstitutionen, si-

cherzustellen, dass die Schuldenerlasse der HIPC für die Armutsbekämpfung verwendet werden. Zum anderen diente es den beiden Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) als willkommene Möglichkeit, lang bekannte Schwierigkeiten mit ihren Strukturanpassungsprogrammen anzugehen und der Kritik vor allem an den sozialen Folgen ihres Vorgehens zu begegnen.

Armutsbekämpfung soll in den PRSPs zum übergeordneten Politikziel werden, auf das *alle* wirtschaftspolitischen Entscheidungen auszurichten sind. Die Strategiepapiere sollen zu *dem* zentralen mittelfristigen Planungsinstrument in den ärmsten Entwicklungsländern werden. Das neue Vorgehen wurde zur übergeordneten „Konditionalität“ erhoben. Denn Weltbank und Internationaler Währungsfonds (IWF) wollen künftig all ihre Ausleihungen zu konzessionären Bedingungen daran knüpfen, dass ein - in Washington genehmer - PRSP vorliegt.

Die mit dem neuen Konzept verbundenen Hoffnungen sind groß: So sollen die Schwächen der Konditionalitätenpolitik aufgelöst werden, die für die Finanzinstitutionen darin bestehen, mit den oktroyierten Vorgaben nur bedingt wirtschaftspolitische Reformen in „unwilligen“ Ländern durchsetzen zu können. Der PRSP-Ansatz setzt stattdessen auf nationale *Ownership* und Partizipation der Bevölkerung, um eine Identifikation der Betroffenen mit den Wirtschaftsprogrammen zu erzielen. Zudem versprechen sich die IFIs von dem neuen Ansatz aber auch eine bessere Wirksamkeit der Programme – vor allem in Bezug auf Armutsreduzierung. So wird davon ausgegangen, dass es mit den von den betroffenen Ländern selbst zu erarbeitenden Papieren gelingt, Wirtschafts- und Armutsstrategien länderspezifischer auszurichten. Mit den PRSP wird der Anspruch verknüpft, makroökonomische Stabilisierungs- und Strukturreformen und Armutsreduzierungsmaßnahmen zu integrieren und das

bisherige Nebeneinander von „harter“ Wirtschaftspolitik und „weicher“ Armutsbekämpfung zu überwinden.

Flexibilität bei den Internationalen Finanzinstitutionen?

WEED hat das PRSP-Konzept, die Verlautbarungen der Bretton-Woods-Institutionen und die Debatten, die um die PRSP-Prozesse herum stattfanden, von Anfang an intensiv beobachtet. Wir haben zentrale Prinzipien des neuen Konzepts - die nationale Verantwortlichkeit und die gesellschaftliche Beteiligung an wirtschaftspolitischen Entscheidungen - begrüßt. Dennoch haben wir bereits 1999 auf entscheidende prozedurale und konzeptionelle Probleme und Widersprüche des Ansatzes hingewiesen, die uns bezweifeln ließen, dass damit eine bessere Ausrichtung von Wirtschaftsreformen auf Armutsbekämpfung oder - umfassender – auf eine sozial gerechtere und ökologisch wie ökonomisch nachhaltige Entwicklung gelingt.² Zu den größten Bedenken gehörte der nicht aufgelöste Widerspruch zwischen nationaler *Ownership* und Konditionalitätenpolitik. Anders ausgedrückt: zwischen dem Anspruch, dass die betroffenen Regierungen und Gesellschaften ihre Strategien zwar selbst formulieren sollen, die nördlichen Geber ihre Einflussnahmemöglichkeiten über wirtschaftspolitische Auflagen aber nicht aus der Hand geben wollen. So müssen die PRSPs von IWF und Weltbank genehmigt werden, bevor sie ihre Funktion als Grundlage für die HIPC-Initiativen-Erlasse und für künftige Anpassungsprogramme spielen können. Und was als ange-

¹ Siehe hierzu u.a. Christiane Overkamp, 2000: Erfolg politischer Mobilisierung: Die Deutsche Erlaßjahrkampagne 2000, in: Schuldenreport 2000, Schuldenkrise vor der Lösung?, hrsg: WEED e.V., Bonn.

² Barbara Unmüßig, 2000; Ein Jahr nach den Kölner HIPC-Beschlüssen - Eine kritische Zwischenbilanz, in: Schuldenreport 2000, a.a.O. und Miriam Walther/Barbara Unmüßig, 2000: Armutsorientierte Entwicklung oder soziale Abfederung? - Kontinuität und Wandel in der Politik von IWF und Weltbank, in: Schuldenreport 2000, a.a.O.

messene Wirtschaftspolitik gilt, wird weiterhin in Washington entschieden. Dabei können es sich die Länder nicht leisten, die Zustimmung der Internationalen Finanzinstitutionen zu riskieren, denn ohne PRSP kein Schuldenerlass und auch keine neuen Kredite von IWF und Weltbank. Das bedeutet, dass es zu einem Wandel in der Wirtschaftspolitik der betroffenen Ländern nur kommen wird, wenn auch IWF und Weltbank zu einem Umdenken bereit sind. Wie verhält es sich damit? Und wie sehen die beiden Finanzinstitutionen ihre Rolle in dem neuen Ansatz? In den gut zwei Jahren seit Lancierung des PRSP-Konzepts haben die Weltbank und der IWF wiederholt betont, zum Zwecke der Armutsbekämpfung die altbekannten makroökonomischen Stabilisierungsvorgaben zugunsten der Budgets für Sozial- und andere prioritäre Ausgaben flexibler gestalten und Strukturaufgaben auf ihre Armutswirkungen hin überprüfen zu wollen.³ Armutsbekämpfung soll nicht mehr als „*add-on*“, im Sinne nachgeordneter sozialer Abfederung verstanden werden, sondern ins Zentrum der Aufmerksamkeit gelangen. Statt undifferenziert auf Wachstum zu setzen, das schon irgendwann und irgendwie bei den armen Bevölkerungsgruppen ankommen wird, soll die stärkere Beteiligung der Armen am Wachstum gefördert werden („*pro-poor growth*“). Wo sich Zielkonflikte („*trade-offs*“) nicht verhindern ließen – bspw. zwischen kurzfristigen Stabilisierungszielen auf der einen und längerfristigen sozialen Zielen auf der anderen Seite – sollen diese klar benannt und die getroffenen Entscheidungen erläutert werden.⁴

³ „*The objective is different: The PRGF explicitly makes poverty reduction a central goal, whereas under the ESAF poverty reduction was an implicit by-product. Hence, policies now have to be weighed in terms of their contribution to poverty reduction.*“ (IWF 2001).

⁴ „*When a country's program incorporates specific measures that could be expected to have significant (though presumably temporary) adverse effects on groups of the poor, it is essential to demonstrate that these effects have been carefully considered and, where*

Nach wie vor formulieren der IWF und die Weltbank in ihren Papieren zur Umsetzung der neuen Armutsstrategie konzeptionell Widersprüchliches. So klingt in den eben genannten Verlautbarungen deutlich an, dass auch die beiden Finanzinstitutionen die Notwendigkeit einer Richtungsänderung sehen. An anderer Stelle argumentiert der IWF dann wieder, es habe sich bei seiner Politik von jeher auch um Armutsbekämpfung gehandelt. Die Argumentation verläuft – vereinfacht ausgedrückt – wie folgt: Wachstum sei der sicherste Weg, Armut zu bekämpfen und makroökonomische Stabilität eine unbedingte Voraussetzung für Wachstum. Instabilitäten schaden entsprechend auch der ärmsten Bevölkerung. Im Falle der Inflationsbekämpfung des IWF profitierten die armen Gruppen sogar überproportional. Sofern es zu *trade-offs* zwischen den Stabilisierungszielen und der Armutsbekämpfung komme, seien diese nur vorübergehend und können ggf. mit gezielten Absicherungsmaßnahmen überbrückt werden (vgl. IWF/ WB 2000).

Insgesamt gilt, dass Theorien und Konzepte, wie eine Finanz-, Steuer- und Handelspolitik armutsorientiert gestaltet werden kann, auch weiterhin fehlen. Immerhin ist um die PRSPs herum aber ein neuer konzeptioneller Spielraum entstanden, der das langjährige neoliberale Credo des Washington Konsenses zwar noch nicht abgelöst hat, aber immerhin in Ansätzen in Frage stellt.

Makroökonomie und Armutsbekämpfung in den fünf ersten PRSPs

Anfang 2002 liegen nun für 35 Länder provisorische Strategiepapiere, so genannte *Interim-PRSPs*, vor. Neun Länder haben den Erarbeitungsprozess ganz abgeschlossen und ein vollständiges Papier abgegeben.⁵ In den zurückliegenden Jahren wurden

appropriate, that countervailing measures have been built into the PRGF-supported program.“ (IWF 2000).

⁵ www.worldbank.org/poverty/strategies/index/htm.

vor allem die ersten Erfahrungen mit der zivilgesellschaftlichen Beteiligung bei der Erarbeitung der Strategiepapiere gesammelt und ausgewertet.⁶ Der Schwerpunkt des vorliegenden Arbeitspapiers hingegen liegt auf der Analyse der makroökonomischen Strategien und ihrer Verknüpfung zur Armutsüberwindung in den fünf ersten vollständigen Armutsstrategiepapieren, den PRSPs von Bolivien, Burkina Faso, Mauretanien, Tansania und Uganda.

Auch wenn die PRSPs sowohl prozedural als auch konzeptionell einen Neuanfang markieren, müssen sie im Kontext der laufenden Struktur- und Sektoranpassungsprogrammen der Internationalen Finanzinstitutionen gesehen werden. Deshalb haben wir in die Analyse der PRSPs ergänzend die Weltbank- und IWF-Dokumente der laufenden Struktur- und Sektoranpassungsprogramme einbezogen. (Eine Auswahl der untersuchten Dokumente findet sich im Literaturverzeichnis.)

Wir gehen der Frage nach, ob es gelungen ist, in den PRSP Strategien zu verankern, die makroökonomische Reformen und Armutsbekämpfung miteinander verbinden. Ist damit die Ablösung der jahrzehntlang wegen ihrer sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Folgen so heftig umstrittenen Strukturanpassungspolitik (SAP) eingeleitet? Immerhin behauptet nicht zuletzt auch das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), dass damit das Versprechen des Koalitionsvertrags von 1998, die SAPs sozial und ökologisch zu reformieren, eingelöst sei.

Bevor im Folgenden die WEED-Analyse der PRSPs von Bolivien, Burkina Faso, Mauretanien, Tansania und Uganda zusammenfassend präsentiert wird, soll noch einmal

⁶ Eine Reihe von Untersuchungen sind über die EURODAD Website abrufbar, www.eurodad.org; siehe auch: Walter Eberlei, 2002: Partizipation in der Armutsbekämpfung. Mindeststandards für zivilgesellschaftliche Beteiligung in nationalen PRS-Prozessen, Schriftenreihe Gerechtigkeit und Frieden der Deutschen Kommission Justitia et Pax, Arbeitspapier 96, Bonn.

rekapitulierend auf die jüngste Debatte um Strukturanpassungspolitik eingegangen werden.

Kritik an den SAPs alter Provenienz und neue Wege

Kritik an den Strukturanpassungsprogrammen von IWF und Weltbank ist alles andere als neu. Wurde sie anfänglich vor allem von Entwicklungs- und Umwelt-NGOs und von Betroffenen formuliert, gesellten sich in den letzten Jahren immer stärker auch Stimmen aus dem wirtschaftlichen *mainstream*, zum Teil aus der Weltbank und dem IWF selbst, hinzu.

Ein Kritikpunkt bezieht sich auf die mangelnde Integration makroökonomischer Wirtschaftsreformen und Armutsbekämpfung. Statt Wachstums- und Armutsziele gleichberechtigt zu verfolgen, sind sozialpolitische Maßnahmen den wirtschaftspolitischen Maßnahmen untergeordnet worden.

Das Spektrum der Kritik verläuft vom Vorwurf, die Anpassungspolitik habe nicht genug zum Abbau der Armut beigetragen bis hin zum grundsätzlicheren Urteil, die Programme selbst hätten Armut produziert. Doch die Strukturanpassungspolitik hat auch im Hinblick auf ihr Ziel der Wachstumsförderung nur wenig Erfolge aufzuweisen: Nach Aussage von Weisbrot et al. (2001) gibt es weltweit keine einzige Region, die als Folge von IWF- und Weltbank-Anpassungsprogrammen ein tragfähiges Wachstum erlebt hätte.

Auch die IFIs sind mit dem Erfolg ihrer Programme, zumindest was die Armutsbekämpfung angeht, nicht zufrieden. 1999 bemerkte der damalige IWF-Präsident Michel Camdessus selbstkritisch: *„A vital relationship exists between growth and social development. This linkage has been too loose in our programs so far.“*⁷ Bei der Weltbank hieß es Mitte der 90er: *„More could have been done, and should have been done, to reduce poverty in the context of adjustment programs.“* (Weltbank

1994). Allerdings weisen die Institutionen die Behauptung zurück, dass ihre SAPs auch im Bezug auf die unmittelbaren Programmziele (Überwindung der Strukturdefizite, tragfähiges Wachstum) enttäuscht haben.

Vor dem Hintergrund der wenig überzeugenden Erfolge der Anpassungspolitik kam es zu einer Wiederbelebung der Debatten um die Voraussetzungen von Entwicklung und um den Zusammenhang von Wachstum und Armutsbekämpfung. So herrscht mittlerweile zwar Übereinstimmung darin, dass Wirtschaftswachstum nicht automatisch zu den ärmeren Bevölkerungsteilen durchsickert. Doch ist überhaupt noch nicht klar, wie eine armutsorientierte Haushalts-, Geld-, Finanzmarkt und Außenwirtschaftspolitik eigentlich aussieht. Ähnlich unklar ist der Begriff des „armutsreduzierenden Wachstums“ (*pro-poor growth*), der vor allem von den Internationalen Finanzinstitutionen verwendet wird. So hat zwar der PRSP-Ansatz den Anspruch, die unterschiedlichen Dimensionen von Entwicklung und Armutsbekämpfung zusammen zu bringen. Doch es bleibt offen, wie das erreicht werden soll und wie mit eventuellen Konflikten (*trade-offs*) – z.B. zwischen kurzfristigen und langfristigen Entwicklungszielen – umgegangen werden soll.

Ansätze für eine effektivere Ausrichtung künftiger Wirtschaftsprogramme auf Armutsbekämpfung gibt es: z.B. bei der zivilgesellschaftlichen Initiative zur Überprüfung von Strukturanpassungsprogrammen SAPRIN⁸, und mittlerweile auch bei den IFIs bzw. in ihrem wissenschaftlichen Umfeld selbst.

Ein Diskussionsstrang dreht sich um die Definition von „**Stabilität**“ und um den Zusammenhang zwischen Stabilität auf der einen und Wachstum und Armutsbekämpfung

auf der anderen Seite. Dabei geht es nicht um die Frage, *ob* Stabilität notwendig ist, sondern was genau darunter zu verstehen ist und welche *trade-offs* zwischen eher kurzfristigen orientierten Stabilitäts- und längerfristig orientierten Wachstums- und Armutsbekämpfungszielen existieren.⁹ Ein häufiger Vorwurf an den IWF lautet, zu lange an einer zu strikten Inflationspolitik festzuhalten und damit notwendige produktive Investitionen zu verhindern und die Kaufkraft der Bevölkerung zu beschneiden. Während der IWF in der Regel auf Inflationsraten unter 5% drängt, halten Experten wie der ehemalige Chefökonom der Weltbank, Joseph Stiglitz, Raten um 10% für unproblematisch, andere wie Andrea Cornia von UNICEF sogar Raten um 40%. Auch die angemessene Höhe öffentlicher Defizite sei nicht pauschal festzulegen, sondern hänge davon ab, wie diese finanziert würden (Stiglitz). Beim Defizitabbau spiele auch das Tempo eine Rolle; stärker als bisher müsste dabei die Stärkung der staatlichen Einnahmenseite eine Rolle spielen (Andrea Cornia 2001).

Ein weiterer Knackpunkt ist die Rolle von Entwicklungshilfe (ODA) in der Berechnung der öffentlichen Einnahmen. Das bisher übliche Vorgehen des IWF kann dazu führen, dass unerwartete Mehrzuflüsse an ODA auf Zentralbankkonten als Devisenreserven gelagert werden müssen oder in die Schuldentrückzahlung gehen, anstatt für die Armutsbekämpfung zur Verfügung zu stehen. Die *trade-offs* dieses Verfahrens mit dem Ziel der Armutsbekämpfung und des Wirtschaftswachstums sollten daher neu verhandelt werden.

Die Stabilisierungspolitik des IWF wird aber auch grundsätzlicher kritisiert, mit dem Argument, „Stabilität“

⁹ Vgl. dazu Elson (2001): *„A good starting point for mainstreaming social issues in macroeconomic policy is to reopen the question of what constitutes „sound“ or „prudent“ macroeconomic policy. We must begin by insisting that there are more than two alternatives: we do not have only the choice between, on one hand, World bank- or IMF-approved „responsible policy“ and, on the other, hyperinflation with falling per capita income.“*

⁷ In einer Rede vor dem Exekutivrat des Währungsfonds 1999.

⁸ SAPRI (Structural Adjustment Participatory Review Initiative), gemeinsame Analyse von sozialen, ökonomischen und ökologischen Folgen von Strukturanpassungsprogrammen durch NGOs, Weltbank und Regierungen (s. Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, Sonderdienst 1-2/Januar 2002 und www.saprin.org).

umfasse weit mehr als nur stabile geld- und fiskalpolitische Faktoren (Elson 2001, Herr/ Priewe 2001). „...*macroeconomic policies that are sound, in the sense of balancing the budget, keeping inflation down and accepting the current balance of financial power, can be quite unsound in human terms, if they destroy human capabilities because people lose their paid employment and access to public services*“ (Elson 2001).

Neben den Stabilitätsauflagen werden auch die strukturellen und ordnungspolitischen Konditionalitäten der SAPs seit langem kontrovers diskutiert.¹⁰ Auch hierbei geht es sowohl um die Frage, ob sie die Strukturprobleme der Länder überwunden haben und ein tragfähiges Wachstum initiiert haben, als auch darum, welche Armuts- und Verteilungswirkungen die Maßnahmen haben. Häufiger Vorwurf ist, dass die Liberalisierung von Waren- und Kapitalverkehr, die Deregulierungen, die Privatisierungen staatlicher Unternehmen und die Förderung ausländischer Direktinvestitionen Strukturen geschaffen hätten, von denen nur die wohlhabenderen Schichten profitierten. Ungleichheiten hätten sich verstärkt, Armut nicht reduziert oder sogar zugenommen.

Auf die Gefahr der groben Vereinfachung hin, lassen sich die vielschichtigen Debatten folgendermaßen zusammenfassen: Statt eines übereilten und allumfassenden Umsetzens der üblichen Marktrefor- men, des immer gleichen Modells des Washington Konsens, wird für ein länderspezifisches, selektives und graduelles Vorgehen plädiert. Institutionen und die Rolle des Staates im Entwicklungsprozess und als gesellschaftlicher Integrationsmechanismus müssten wieder stärker berücksichtigt werden. Für den Handelsbereich bedeutet das, zentrale einheimische

Industrien zu schützen, bis diese international wettbewerbsfähig sind. Im Bezug auf Kapital- und Finanzmarktliberalisierung wird die Notwendigkeit funktionierender Institutionen und Regulationsmechanismen (Aufsichtsbehörden, Bankenstandards etc.) als Vorbedingung einer Öffnung nach außen betont und z. T. der selektive Rückgriff auf Kapitalverkehrskontrollen befürwortet.

Darüber hinaus werden nun wieder stärker Verteilungsfragen betont - nicht zuletzt, weil sich gezeigt hat, dass Wirtschaftswachstum je nach Einkommensverteilung stark unterschiedliche Wirkungen auf den Armutsabbau hat und dass massive Ungleichheiten ihrerseits selbst wachstumshinderlich wirken. Notwendige Schritte, die in diesem Zusammenhang diskutiert werden, sind u. a. Umstrukturierungen der öffentlichen Ausgaben, (umverteilende) Landreformen und Reformen des Steuersystems und eine Stärkung der Arbeitnehmerrechte.

Es geht in den Debatten weniger darum, *ob* Wachstum für die Reduzierung von Armut notwendig ist, sondern um die Klärung der Frage, welche Art von Wachstum (in welchen Sektoren, wie verteilt, mit welchen Wirkungen auf ökologische und ökonomische Nachhaltigkeit) zur Armutsbekämpfung beiträgt.

¹⁰ Nicht zuletzt entzündeten sich die Weltbank-internen Kontroversen um den Weltentwicklungsbericht 2000 zum Thema Armutsbekämpfung an der Bewertung der bisherigen Strukturreformen, deren Armutswirkung die Autoren des Reports kritischer bewerteten als das Weltbankmanagement.

2. Ergebnisse der Analyse der PRSPs von Bolivien, Burkina Faso, Mauretanien, Tansania und Uganda

Ähnlichkeiten in der Armutsanalyse und den präsentierten Strategien zum Armutsabbau

Auffällig ist, wie ähnlich sich die fünf Strategiepapierer sind – trotz unterschiedlicher Länderkontexte und verschieden verlaufener Partizipationsprozesse. Das bezieht sich zum einen auf den **Aufbau und die Gliederung** der Strategiepapierer, was vor allem auf die relativ präzisen Vorgaben der Bretton Woods Institutionen zur logischen Struktur der PRSPs zurückzuführen sein dürfte.¹¹

Doch die Übereinstimmungen erstrecken sich auch auf die Armutsanalyse und die Strategien der Armutsbekämpfung. Angesichts der seit langem bekannten Probleme mit dem bisherigen, immer gleichen „Blaupausenansatz“ der Strukturanpassungsprogramme ist das problematisch. Denn das zentrale Prinzip des PRSP-Ansatzes, die nationale *ownership* von Wirtschaftsprogrammen befördern zu wollen, geht vor allem auf die Erkenntnis zurück, dass

wirksame Reformen länderspezifisch gestaltet sein müssen.

In der **Analyse der Armutssituation** dominiert in allen fünf Strategiepapierern der Blick auf Armut gemessen am Einkommen. Dimensionen wie Ungleichheiten, sozioökonomische und rechtliche Verletzlichkeit („*vulnerability*“ und „*security*“), Geschlechterverhältnisse, innerfamiliäre Verteilungsfragen und Nachhaltigkeit werden zwar zum Teil in den Kapiteln der Armutsanalyse benannt, spielen aber in den formulierten Strategien zur Überwindung der Armut kaum eine Rolle.¹² Insgesamt gilt, dass gesellschaftspolitische Ursachen von Armut und Ungleichheit ausgeklammert werden und so gut wie keine entsprechenden Schritte wie etwa umverteilende Land- oder Steuersystemreformen vorgesehen sind.

Die Papiere setzen übereinstimmend auf eine quantitativ und qualitativ verbesserte Förderung der sozialen Grundversorgung (Gesundheit und Bildung). Darüber hinaus betonen alle fünf PRSPs, die Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten der armen Bevölkerung stärken zu wollen. Die stärkere öffentliche Finanzierung der Gesundheits- und Bildungsversorgung wird in der Regel ebenso als Strategie zur Förderung der Produktivität der Armen gesehen wie Investitionen in den Straßenbau, die Wasser-, Abwasser- und Energieversorgung. Alle Strategiepapierer nennen als Ziel, die Regierungsführung (*governance*) und Budgettransparenz stärken zu

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

Innerhalb der geplanten Maßnahmen werden so gut wie keine Prioritäten gesetzt, obwohl für alle untersuchten Länder Schwierigkeiten bei der Finanzierung der entwickelten Strategien zu erwarten sind. Auch die Reihenfolge der vorgenommenen Einzelschritte (Sequenzierung) wird nicht diskutiert, genauso wenig, wie mögliche Zielkonflikte zwischen den ausgewählten Maßnahmen und anderen wünschenswerten Aktivitäten und Zielen (*trade-offs*), obwohl all das für den Erfolg der Strategie entscheidend sein kann. Eine wichtige Chance ist damit vergeben worden: *„The PRSP can be an incredibly valuable tool if it can make explicit the risks and trade-offs of adopting one policy over another, what sequence is best, a fast reform over a slow one, or a particular combination of policies.“*¹³

Bedenklich ist, dass den Armutsanalysen und -strategien **keine Bewertung vorangegangener Strukturanpassungsprogramme** voran gestellt wird. Wie sind die Wirkungen der bisherigen makroökonomischen Wirtschaftspolitik auf die Armutsbekämpfung zu betrachten? Ebenso wenig werden die Ursachen für die mangelnde Wirksamkeit vergangener Armutsprogramme überprüft. Doch müsste solch eine Analyse jeder neuen, als „holistisch“ konzipierten Strategie voran stehen. Auch die PRSPs, die klar formulieren, dass es

¹¹ Die Bretton-Woods-Institutionen haben folgende Schlüsselemente genannt: 1. Armutsanalyse: Definition von Armut, Beschreibung der armen Bevölkerungsgruppen (regionale, ethnische, geschlechtsspezifische Charakteristika), Analyse der Ursachen von Armut und der Hauptfaktoren der Hindernisse für ihre Überwindung; 2. Formulierung von mittel- bis langfristigen Zielen, von Zielindikatoren und von Indikatoren zur Messung des Fortschritts; 3. Ausarbeitung einer integrierten Strategie zum Abbau der Armut, zur Erreichung der Ziele (u. a. Sozialpolitik, makroökonomische Wirtschafts- und Finanzpolitik, strukturpolitische Maßnahmen); 4. Berechnung der Kosten der Strategie, Ermittlung der eigenen Ressourcen und der zu erwartenden Höhe an externer finanzieller und technischer Unterstützung; 5. Beschreibung des partizipativen Prozesses der Erarbeitung des PRSP und der Auswirkungen der Konsultationen auf den Inhalt des PRSP und 6. Darlegung des Nachfolgeprozesses und geplanter Überwachungsschritte (*Monitoring*).

¹² Geschlechtsspezifische Aspekte werden in den PRSPs nur am Rande thematisiert. Zum Teil nennen die Papiere die Stärkung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Position von Frauen zwar als eines der zentralen Ziele ihrer Strategien (Bolivien). Dennoch bleiben sie weit hinter ihrem Anspruch zurück, das Thema als Querschnittsziel zu behandeln, stattdessen bleibt es eine isoliert betrachtete, nachgeordnete Frage.

¹³ Tim Kessler in einem Beitrag zur Jahrestagung des europäischen Schuldennetzwerkes Eurodad im November 2000.

Bolivien

Bolivien ist eines der ärmsten Länder Südamerikas, mit einem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen von knapp 1000 US\$ im Jahr. Knapp zwei Drittel der gut 8 Millionen Einwohner leben unter der nationalen Armutsgrenze. 2000 betrug das BIP 8,2 Milliarden US\$. Boliviens Terms of Trade haben sich in den 90er Jahren weiter verschlechtert und die Auslandsverschuldung stieg dramatisch an.

Im Rahmen von HIPC I und II sollen die Schulden des Landes nun von 3,344 Mrd. US\$ (Nettogegehwert 1996) auf ca. 2 Mrd. US\$ fallen. Die Weltbank rechnet mit Schuldendiensteinsparungen von ca. 120 Mio. US\$ jährlich für die nächsten 10 Jahre, die das Land für die Armutsbekämpfung einsetzen kann. Lange galt das Land als Musterbeispiel erfolgreicher Strukturanpassungsprogramme. Doch trotz Erfolgen bei der makroökonomischen Stabilisierung verschlechterte sich die Lage großer Teile der Bevölkerung.

Das bolivianische PRSP ist eines der bisher umfangreichsten Strategiepapiere und wird von vielen Gebern als besonders gut bewertet. Positiv fällt das Papier durch das Ziel auf, die Einkommensmöglichkeiten für die arme Bevölkerung stärken zu wollen. Darüber hinaus will die Strategie aber auch auf andere Dimensionen von Armut wie Machtlosigkeit, soziale Ausgrenzung und geschlechtsspezifische und ethnische Diskriminierung eingehen.

Der Armutsabbau soll vor allem über eine Steigerung des Wirtschaftswachstums vorangetrieben werden. Neben der Verbesserung der Einkommensmöglichkeiten sollen die Ausgaben für die Grundversorgung erhöht und die soziale Absicherung und die gesellschaftliche Beteiligung der armen Gruppen verbessert werden.

Obwohl im PRSP wiederholt betont wird, die eindimensionale Ausrichtung bisheriger Wirtschaftsprogramme überwinden und die Ziele der sozialen Entwicklung, der Armutsbekämpfung und des Wirtschaftswachstums integrieren zu wollen, wird das Strategiepapier diesem Anspruch nicht gerecht. Das PRSP setzt sich zwar mit den Armutswirkungen *bisheriger* Wirtschaftsreformen auf makroökonomischer Ebene auseinander, doch fehlt diese Analyse bei den geplanten *zukünftigen* Strategien im Stabilisierungs- und Strukturbereich.

Die Strategie setzt - ohne Diskussion - auf eine Kontinuität mit den Strukturanpassungspolitiken, die in der Bevölkerung stark umstritten sind. Das ist umso bedenklicher, als bereits jetzt abzusehen ist, dass eine Reihe der geplanten Reformen zumindest kurzfristig die Lage armer Bevölkerungsgruppen noch verschlechtern könnte. Wie negative Folgen für die Armen aufgefangen werden sollen, wird nicht geklärt.

So ist zwar davon auszugehen, dass die direkte Armutsbekämpfung, vor allem über die Sozialausgaben, als Folge des PRSP eine stärkere Rolle spielen wird. Doch die gewollte Verknüpfung von Wachstumsreformen und Maßnahmen der Förderung von Einkommensmöglichkeiten für die armen Gruppen gelingt nicht überzeugend. Vieles deutet darauf hin, dass es bei der Dualität zwischen den modernen und wachstumsstarken Sektoren auf der einen und speziellen Förderprogrammen für die arme Bevölkerung in traditionellen und informellen Sektoren auf der anderen Seite bleibt. Politisch brisante Aspekte wie die ungleiche Landverteilung oder die fehlenden Alternativen für Koka-Produzenten werden weitgehend ausgeklammert.

Positiv zu bewerten ist die Verteilung der HIPC-Gelder über einen gesonderten Fonds, die gezielte Förderung der ärmsten Regionen und die vereinbarte Überwachung der Ausgaben mit Beteiligung der Zivilgesellschaft. Die Umsetzung der Strategie erscheint allerdings nicht gesichert, denn schon bei den ersten Kostenberechnungen wurden deutliche Finanzierungslücken offensichtlich. Diese könnten in den kommenden Jahren noch größer werden, wenn die Wirtschaft nicht so stark wächst, wie im PRSP erwartet. Schon jetzt spricht vieles dafür, dass die ursprünglichen Wachstumserwartungen zu hoch gegriffen waren.

Außerdem birgt die starke Betonung von Dezentralisierung die Gefahr, dass auf lokaler Ebene nicht die nötige Kapazität oder Bereitschaft besteht, die Strategie umzusetzen. Da die Opposition zudem nur zum Teil in die Formulierung des PRSP einbezogen war, könnten wichtige Gesetze blockiert werden und nach einem Regierungswechsel die Strategie wieder über Bord geworfen werden.

mit der Wachstumsstrategie der letzten Jahrzehnte nicht gelungen ist, die Armut im Land zu senken (Bolivien), ziehen daraus so gut wie keine erkennbaren Konsequenzen für das zukünftige Vorgehen.

Armutsbekämpfung über Wachstumssteigerung

Einheitlich betonen die fünf PRSPs, dass Wirtschaftswachstum der zentrale Motor für die Armutsbekämpfung sei, und entsprechend setzen alle fünf Länder auf eine Wachstumssteigerung (jährliches BIP-Wachstum zwischen 5-7%). In den Papieren ist vom Ziel eines möglichst breit verteilten Wachstums und einer

möglichst großen Teilhabe der armen Bevölkerung am Wachstum die Rede. Jedoch werden die grundsätzliche Ausrichtung der bisher verfolgten Wachstumsstrategien und Fragen wie die soziale Verteilung des Wachstums kaum thematisiert. Die ökologische Nachhaltigkeit, aber auch die ökonomische Tragfähigkeit des eingeschlagenen Weges bleiben unberücksichtigt. Dominantes Ziel aller PRSP bleibt zum Beispiel der Ausbau der Exportwirtschaft - vor allem der Exportlandwirtschaft. Es scheint beinahe so, als sei die Diskussion um die Abhängigkeit gerade der ärmsten Länder von Weltmarktentwicklungen und dem potenziellen Verfall der Weltmarktpreise sowie

den möglichen negativen *trade-offs* in Richtung Nahrungsmittelsicherheit oder Umwelt- und Ressourcenschutzproblemen, nie geführt worden.

Einige PRSPs benennen zwar das Problem der Nahrungsmittelknappheit; die Produktion für den einheimischen Markt wird in den untersuchten Ländern aber auch weiterhin der Exportproduktion untergeordnet. Nicht einmal die Diversifizierung des Exportsektors spielt eine explizite Rolle: Die vorliegenden PRSP setzen mehrheitlich genau auf die Sektoren, von denen schon bisher die stärksten Wachstumsimpulse ausgingen (bspw. Gold- und Erdgasabbau). Doch die Beschäftigungswirksamkeit

ist gerade in diesen Bergbausektoren äußerst gering.

Obwohl nahezu alle Strategiepa-piere auf die fehlende Verknüpfung zwischen den modernen und den traditionellen Wirtschaftssektoren hinweisen, werden keine Ansätze entwickelt, wie dieses Nebeneinan-der überwunden werden kann. Zu häufig stehen die Reformen, die auf eine Wachstumssteigerung abzielen und die Maßnahmen, die der Ar-mutsbekämpfung dienen sollen, noch immer unverbunden neben-einander.

Überzogene Wachstums- erwartungen

Die Annahmen über die Entwicklung des BIP und der Exporteinnahmen sind in allen fünf PRSP äußerst problematisch: Angesichts der Trends der letzten Jahre scheinen sie deut-lich zu hoch gegriffen. So wird davon ausgegangen, dass sich die Welt-marktpreise für die Exporte der be-troffenen Länder deutlich erholen bzw. sich ihre *terms of trade* verbes-sern werden, ohne das klar wäre, woher dieser Optimismus rührt. (Ähnlich positive Erwartungen wer-den auch von Weltbank und IWF im Rahmen ihrer Berechnungen der Schuldenposition der Länder in der Schuldenerlassinitiative HIPC zu Grunde gelegt (s. unten)). Diese Annahmen spiegeln weder bisherige Erfahrungen wider, noch berücksich-tigen sie, dass eine ganze Reihe von Ländern im Rahmen ihrer PRSPs auf den Ausbau gleicher oder ähnlicher Exportprodukte setzt, was sich aller Erfahrung nach weiter preisdrückend auswirken dürfte. Das ist exempla-risch für die starke **Binnenperspek-tive** der untersuchten PRSPs: Die fünf Länder spekulieren zumindest teilweise auf die gleichen Wachs-tumssektoren als Zugpferde für die Gesamtwirtschaft (Fischexport, Baumwolle, Gold, Kaffee, Touris-mus), ohne dass die Entwicklungen und Pläne in anderen, zum Teil be-nachbarten, Ländern thematisiert und berücksichtigt würden (Ausnahme: Burkina Faso und Mauretaniens, die ausführlicher auf regionale Zusam-menschlüsse und Initiativen einge-

Burkina Faso

Das jährliche Pro-Kopf-Einkommen der 11 Mio. Einwohner Burkina Fasos liegt bei durchschnittlich 230 US\$. Knapp die Hälfte der Bevölkerung gilt als arm. Die Einnahmen des Landes sind in hohem Maße abhängig vom Export von Baum-wolle und Gold. 1997 betrug das BIP 2,4 Milliarden US\$.

Das PRSP zielt auf ein von externen Schocks unabhängigeres Wachstum mit breiter ökonomischer Basis und Gleichheitsorientierung. Die Wirtschaft soll durch stabile makroökonomische Rahmenbedingungen, stärkere Wettbewerbsfähig-keit, ländliche Entwicklung und Unterstützung der produktiven Sektoren ange-kurbelt werden. Arme sollen garantierten Zugang zur sozialen Grundversorgung erhalten und ihre Erwerbsmöglichkeiten verbessert werden. Durch Dezentrali-sierung, Korruptionsbekämpfung, Stärkung der Justiz und Verbesserung der Haushaltspläne soll zu „good governance“ beigetragen werden.

Die stärkere Förderung von Bildung, Gesundheit und ländlicher Entwicklung, wie sie das PRSP vorsieht, stellt ohne Frage einen wichtigen Schritt in Richtung Armutsbekämpfung in Burkina Faso dar. Das Papier enthält aber nur wenige Ansätze für *pro-poor growth* und diese drohen noch bei Finanzengpässen in den Bereich der „non essential expenditures“ zu fallen. Das PRSP erscheint in erster Linie als „Ausgabenpapier“ für die Grundversorgung unter Beibehaltung der bekannten Wirtschaftsstrategien. Die Verbindung von wirtschaftspolitischen und armutsbekämpfenden Maßnahmen bleibt sehr schwach. Kaufkratteffekte durch Binnennachfrage werden weitestgehend vernachlässigt, was sich vor allem daran zeigt, dass Lohnsenkungen sowie weitere Arbeitsmarktflexibilisierungen ange-dacht sind.

Innerhalb der Agrarstrategie weicht das PRSP dem Konflikt zwischen Export-orientierung und Ernährungssicherung aus, der angesichts knapper fruchtbarer Böden besonders brisant ist. Beide Ziele werden hervorgehoben und sollen ge-fördert werden. Der seit 1995 bestehende Investmentcode gewährt jedoch ex-portorientierten Unternehmen erhebliche Vorteile gegenüber binnenorientierten Firmen.

Die Armutsbekämpfungsstrategie enttäuscht besonders vor ihrem eigenen Anspruch, die Wirtschaft weniger krisenanfällig zu machen und auf eine breitere Grundlage zu stellen. Der geplante weitere Ausbau des Baumwollsektors, der bereits einen Anteil an den Exporten von 50-60% besitzt, geht mit diesem Ziel nicht konform und gefährdet unter Umständen die Finanzierung der ehrgeizigen Armutsbekämpfungsziele der Regierung. Insgesamt ist die Finanzierungslage in Burkina Faso besonders prekär, da schon ab 2008 der Schuldendienst des Landes wieder höher sein dürfte als vor der Entschuldung im Rahmen der HIPC-Initiative.

hen). Zwar finden sich in den Papiere vereinzelt Hinweise darauf, sich verstärkt für einen verbesserten Marktzugang in den Industrieländern einsetzen zu wollen. Die potenziellen Folgen fallender *terms of trade* für die Umsetzung der Armutsbekämp-fungsstrategien werden aber weitest-gehend ignoriert.

Die PRSPs streben zwar - so steht es beispielsweise gleich in der Ein-leitung des Papiers von Burkina Faso - ein von externen Schocks unab-hängigeres, nachhaltiges Wachstum an. Doch das Festhalten an einseitigen Exportstrukturen, mit den be-kannten Anfälligkeiten, kann genau das nicht erfüllen und schlimmsten-falls die gesamte Armutsbekämp-fungsstrategie in Frage stellen. Hier liegt das Problem nicht nur in den zu

hohen Wachstumserwartungen, son-dern auch im Festhalten an der tradi-tionellen Exportstrategie selbst.

Nachhaltige Entwicklung - Fehlannonce

Nachhaltigkeitsgesichtspunkte spielen in den PRSPs kaum eine Rolle, ob-wohl sie bestehende Umweltprob-lemen durchaus erwähnen. Diese werden vor allem auf Armut und Bevölkerungswachstum zurückge-führt, aber auch auf industrielle Pro-duktion wie im Fall Tansanias der Bergbausektor. Teilweise wird darauf verwiesen, entsprechende Missstän-de im späteren Prozess stärker be-rücksichtigen zu wollen. Jedoch wird in den PRSPs und IFI-Programmen eine Wachstumsstrategie skizziert, die

viele Umweltprobleme eher verschärfen dürfte. So ist in einigen Papieren explizit die Rede davon, dass die geplanten Wachstumsziele für den Agrarsektor (Exportsteigerung) voraussichtlich mit einer stärkeren Umweltbelastung einhergehen werden. Wie Fehlentwicklungen verhindert oder zumindest gemindert werden sollen, wird nicht erwähnt.

Alles wie gehabt?

Die Hoffnung, die allgemein in den PRSP-Ansatz gesetzt wurde, die Strukturanpassungspolitik alter Provenienz zu überwinden, wird von den untersuchten Strategiepapieren enttäuscht. Dass makroökonomische Stabilität eine zentrale Voraussetzung für Armutsbekämpfung ist, ist beinahe banal. Neue Ideen und Impulse, wie makroökonomische Stabilisierungs- und Strukturreformen erreicht werden und mit den Zielen der Armutsbekämpfung verknüpft werden können, finden sich in den fünf PRSPs kaum. Die so schlichte wie pauschale Argumentationskette „Stabilität ist gut für Wachstum und Wachstum ist gut für die Armutsbekämpfung“ wird weiterhin bemüht. Die Stabilisierungs- und Strukturziele gelten in den Strategiepapieren nicht als Politikmaßnahmen neben anderen - gleichberechtigten und damit zumindest potenziell auch diskutierbaren - Zielen, sondern sind den anderen Reformen übergeordnet. Sie bilden den offensichtlich nicht zur Diskussion stehenden Rahmen, ohne den Wirtschaftswachstum als nicht realisierbar gilt.

Die im Rahmen der PRSPs genannten und die mit dem IWF und der Weltbank vereinbarten makroökonomischen Reformen sind identisch mit den bisher unter Anleitung der Bretton-Woods-Institutionen verfolgten Reformen. Diese Kontinuität wird sowohl in den Strategiepapieren selbst, aber auch in den Einschätzungen der Bretton-Woods-Institutionen (sog. *Joint Staff Assessments*) und ihren Programmdokumenten festgestellt.

Die makroökonomischen **Zielvorgaben für Inflation** bzw. Geldmenge, Budgetdefizit, einheimische

Kreditaufnahme und Währungsreserven sind nahezu unverändert streng gesetzt (Inflationsraten zwischen 3-5%) und dies, obwohl die betreffenden Länder schon längere Zeit als makroökonomisch stabil gelten. Der Fall Mauretanien scheint zwar auf den ersten Blick eine Ausnahme, da die Vorgaben des IWF-Programms eine gewisse Lockerung der Vorgaben für die öffentlichen Ausgaben vorsehen. Dabei muss aber beachtet werden, dass das Land schon eine ganze Weile gar kein Budgetdefizit mehr hat, sondern stattdessen ein *Fiskalplus* aufweist.

Trotz der in den untersuchten Ländern geringen Inflation, beharrt der IWF auf einem niedrigen Grenzwert für die inländische Kreditaufnahme durch die Regierungen. Gleichzeitig sehen die Strategiepapier und Strukturanpassungsprogramme die Einrichtung bzw. Aufstockung sehr hoher Devisenreserven vor. Die Höhe der bei den Zentralbanken der Entwicklungsländer gehaltenen Gelder nimmt seit Jahren kontinuierlich zu, was einige Entwicklungsexperten als problematisch bewerten: *„Reserve holdings carry a considerable cost. A dollar held as reserves is essentially a dollar of foregone investment for a developing nation. If these nations had not increased their reserve holdings, they could have used the money to support investment in physical or human capital“* (Baker/ Walentin 2001). Es sollte also dringend diskutiert werden, inwieweit hier Geld, was für armutsrelevante Investitionen verwendet werden könnte, aus dem Verkehr gezogen wird.

Obwohl eine Vielzahl ernst zunehmender Stimmen mahnt, dass die traditionellen Inflations- und Budgetdefizitvorgaben des IWF notwendige Investitionen verhindern und so Wachstum und Armutsbekämpfung blockieren, ist kein Umdenken in der Definition dessen zu erkennen, was als stabil gilt. Eventuelle *trade-offs* dieses Vorgehens werden nicht benannt, geschweige denn erörtert. Die strengen haushaltspolitischen Vorgaben sind umso problematischer, da sich auf Grundlage der jetzigen Pla-

nung die genannten Maßnahmen zur Armutsbekämpfung nicht ausreichend finanzieren lassen werden.

In Bezug auf die **Strukturreformen** sind in allen PRSPs und den entsprechenden IWF- und Weltbankprogrammen weitere **Handels- und Finanzmarktliberalisierungen sowie Privatisierungen** geplant. Letztere sind vor allem im Bereich der klassischen öffentlichen Dienstleistungen wie Wasser- und Stromversorgung, bei Telekommunikation, Infrastruktur, im Schul- und Gesundheitssektor vorgesehen. Darüber hinaus sind weitere Fördermaßnahmen für ausländische Direktinvestitionen beabsichtigt. Eine Überprüfung der Auswirkungen der in der Vergangenheit umgesetzten Privatisierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen auf die Armutsbekämpfung wird so gut wie nicht vorgenommen, obwohl in einigen der betreffenden Länder erheblicher öffentlicher Unwille besonders gegen die Privatisierungspolitik herrscht (u. a. in Tansania, Bolivien). Im Fall von Bolivien führte die Privatisierung der städtischen Wasserversorgung zu massiven Protesten, in deren Zuge es zu gewaltsamen Auseinandersetzungen mit der Polizei, zum Tod mehrerer Demonstranten und zur Ausrufung des nationalen Notstands kam.

Ebenso fehlt in den Strategiepapieren eine Analyse der positiven Auswirkungen, die man sich von weiteren Liberalisierungs- und Privatisierungsschritten für die Armutsbekämpfung erhofft. Auch hier beschränken sich die PRSPs auf den allgemeinen Zusammenhang, die Reformen seien gut für Wachstum und damit gut für die Armutsbekämpfung. Dabei enthalten die PRSPs ebenso wie die *Joint Staff Assessments* von IWF und Weltbank für Bolivien, Burkina Faso, Mauretanien und Uganda Hinweise darauf, dass offensichtlich von einem Teil der geplanten Maßnahmen negative soziale Wirkungen erwartet werden.¹⁴

¹⁴ Im Fall von Mauretanien sind aber immerhin spezielle Förderprogramme für einheimische Reisproduzenten geplant, die von Maßnahmen der Handelsliberalisierung besonders

Privatisierung öffentlicher Leistungen

Insgesamt fällt die starke Betonung des Privatsektors bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen in den PRSP auf. Im Rahmen der direkten Privatsektorfördermaßnahmen aber auch bei den beabsichtigten Verbesserungen im Bereich der sozialen Grundversorgung wird in allen Papieren auf die verstärkte **Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen** gesetzt. Weder gehen die Strategien auf zum Teil bekannte Bedenken der Bevölkerung an diesem Vorgehen ein (s. das erwähnte Beispiel der Wasserprivatisierung in Bolivien), noch wird erläutert, worin der positive Beitrag zur Armutsreduzierung gesehen wird und welche Regulationsmechanismen notwendig sind, damit die geplanten Privatisierungsmaßnahmen dem Ziel, den Zugang der Armen zu Bildung, Gesundheit, zu Wasser, Energie und Straßen zu verbessern, gerecht werden. Dabei zeigen bisherige Erfahrungen mit der Privatisierung der sozialen Grundversorgung (bspw. im Schul-, Gesundheits- und Wassersektor), dass Zweifel an den entwicklungsfördernden Wirkungen dieses Vorgehens angebracht sind. Uwe Hoering kommt für die Privatisierungspolitik in der Trink- und Abwasserversorgung in Entwicklungsländern zu folgender Bewertung: *„Während die Entwicklungszusammenarbeit und Regierungen weit reichende Strukturveränderungen durchführen und erhebliche Anstrengungen unternehmen, um den ‚Global Players‘ die Beteiligung schmackhaft zu machen, sind die Ergebnisse in zentralen, entwicklungspolitisch wichtigen Bereichen wie dem Zugang für ärmere Bevölkerungsgruppen und Ressourcenschonung mager. Zudem können Verteilungsdisparitäten und damit -konflikte vergrößert werden: Das Wasser fließt dahin, wo das Geld ist. ... Regulierungsbehörden werden schleppend aufgebaut und bleiben institutionell zu schwach, um die TNCs wirksam zu kontrollieren.“* (Hoering 2001:4).

nachteilig betroffen sind.

Mauretanien

Mauretanien ist mit 2,6 Millionen Einwohnern ein höchst dünn besiedeltes Land der Sahelzone. Das Land verfügt kaum über landwirtschaftlich nutzbare Fläche, aber über fischreiche Küstengewässer. Fischerei und Eisenerzabbau tragen erheblich zu den Exporteinnahmen bei und führen zu einer starken Abhängigkeit vom Weltmarkt. Das BSP Mauretaniens beträgt gut eine Milliarde US\$, das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen 380 US\$ im Jahr.

Die Auslandschulden Mauretaniens betragen 1998 1,615 Mrd. US\$ NPV. Durch HIPC sollen Schulden in Höhe von insgesamt 622 Mio. US\$ NPV erlassen werden. Weltbank und IWF gehen von einer jährlichen Entlastung in Höhe von 36 Mio. US\$ durch den Schuldenerlass für die nächsten 10 Jahre aus.

Das mauretanische *Poverty Reduction Strategy Paper* fällt positiv auf durch seine Übersichtlichkeit und klare Strukturierung, die geplanten Maßnahmen werden vergleichsweise konkret benannt. Vier Aktionsfelder sind für die Umsetzung der Ziele vorgesehen: Intensiviertes und redistributives Wachstum, Stärkung von Wachstumspotenzialen und der Produktivität der Armen, Förderung von Humankapital, des Zugangs zu Infrastruktur sowie zu sozialen Diensten und Stärkung von institutionellen Kapazitäten und *Governance*. Auffällig ist der starke Stellenwert der auf den Privatsektor gelegt wird. Es bleibt abzuwarten, ob die Reaktion privater Akteure so positiv wie im PRSP erwartet ausfallen wird und ob davon die erhofften hohen Wachstumswirkungen ausgehen werden.

Problematisch ist auch in diesem PRSP, dass die Wachstumsstrategien im modernen Sektor kaum verbunden werden mit dem Ziel, die Teilhabe der armen Bevölkerung am Wachstumsprozess stärken zu wollen. Der Zusammenhang besteht überwiegend nur über die erhofften höheren Staatseinnahmen als Folge eines deutlichen Wachstumsanstiegs in den modernen Sektoren, die für Fördermaßnahmen im Rahmen der Armutsbekämpfung ausgegeben werden können. Allerdings scheinen die erwarteten Wachstumsraten von 6% jährlich, angesichts der Entwicklungen der letzten Jahre, zu optimistisch. Kurzfristig ist unter anderem aufgrund geplanter steuerpolitischer Interventionen und der ungünstigen Gesamtwirtschaftsentwicklung von fallenden öffentlichen Einnahmen auszugehen. Trotz der Absichtserklärung, die Exportstruktur diversifizieren zu wollen, setzt das PSRP in seinen Aussagen zur Wachstumssteigerung auf die traditionell dynamischen Sektoren Fischerei und Bergbau. Damit bleibt das mauretanische Wirtschaftswachstum auch weiterhin stark für exogene Schocks anfällig. Die vorgesehene Strategie zur Erhöhung der Exporteinnahmen wird nicht auf ihre ökonomische Tragfähigkeit und ökologische Nachhaltigkeit überprüft.

Häufig kommt es im Rahmen der Privatisierungen - zumindest vorübergehend - zu Belastungen des Staatshaushaltes. Nämlich dann, wenn die Regierungen erst noch große Geldsummen investieren müssen, bevor sich private Käufer finden lassen.

„Pro-poor growth“ - Was ist das?

Die meisten Strategiepapiere beschreiben relativ detailliert die geplanten Maßnahmen im Bildungs- und Gesundheitsbereich (zum Teil auch im Infrastrukturbereich und der Wasser- und Energieversorgung). Für die Schritte im sozialen Bereich sind zumindest in einigen der Strategiepapiere auch schon recht weit gehende Kostenberechnungen vorgenommen worden. So deutet einiges

darauf hin, dass die klassischen sozialen Sektoren (Grundversorgung) in Zukunft stärker als bisher von öffentlichen Leistungen profitieren werden.

Sehr viel schwammiger bleibt, wie die PRSPs ihr strategisches Ziel erreichen wollen, die Einkommens- und Beschäftigungssituation der armen Bevölkerung zu verbessern und ihren Anteil am Gesamtwirtschaftswachstum auszubauen. Die in allen Papieren vorgesehenen Mehrinvestitionen in den Straßenbau zur Verbesserung des Marktzugangs der einkommensschwachen Bevölkerung sind sicher ein hilfreicher Schritt. Und auch eine Reihe anderer vorgesehener Maßnahmen (Beratungsdienste u. ä.) sind bestimmt nicht verkehrt. Insgesamt bleibt aber relativ vage, was im Einzelnen genau geplant ist und wie viel Geld für Einzelmaßnahmen je-

Tansania

Tansania ist trotz seiner umfangreichen mineralischen Ressourcen eines der ärmsten Länder der Welt. Das Pro-Kopf-Einkommen der 33 Mio. Einwohner beträgt etwa 250 US\$. Das BIP belief sich im Jahr 2000 auf etwa 9 Mrd. US\$. Anfang der 90er Jahre lebten die Hälfte der Haushalte unterhalb der Armutsgrenze von 1 US\$ pro Tag. Durch die Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank konnten die makroökonomischen Daten in den letzten Jahren stabilisiert werden. Es wird vermutet, dass sich die Armut in den letzten Jahren verschärft hat.

Die nominalen Auslandsschulden Tansanias betragen 1999 6,384 Mrd. US\$ und sollen im Rahmen der HIPC um 3 Mrd. US\$ gesenkt werden. Der Haushalt soll so um jährlich 50 – 100 Mio. US\$ entlastet werden. Der Wunsch der Regierung, möglichst schnell eine Entschuldung zu erreichen, führte zu großer Eile bei der Ausarbeitung des PRSP, das in sechs Monaten erstellt wurde.

Das PRSP Tansanias beinhaltet die Ziele, die Einkommensarmut zu reduzieren, die Lebensqualität, die Entfaltungsmöglichkeiten und die soziale Absicherung der armen Bevölkerung zu verbessern und ein entwicklungsförderndes Umfeld von makroökonomischer Stabilität und *good governance* zu schaffen. Als strategische Handlungsfelder werden die Fortführung der Stabilisierungs- und Strukturreformen, die Steigerung der öffentlichen Ausgaben zur direkten Armutsbekämpfung, die Intensivierung der Exportwirtschaft besonders im Agrarsektor sowie die Steigerung der Investitionstätigkeit genannt.

Überraschenderweise kommen Weltbank und IWF zu einer positiven Gesamteinschätzung der Armutsstrategie, obwohl das Papier nur bedingt erkennen lässt, wie die genannten Ziele erreicht werden sollen. Die Umsetzung der genannten Handlungsfelder wird kaum konkretisiert und die Kostenberechnung der geplanten Maßnahmen ist lückenhaft. Gleichzeitig stehen die hohen Erwartungen an die Entwicklung des Wirtschaftswachstums in keinem realistischen Verhältnis zum Trend der vergangenen Jahre.

Eine Auseinandersetzung mit den bisher eingetretenen bzw. zukünftig zu erwartenden sozialen und ökologischen Problemen der Strukturanpassungspolitik unterbleibt. Das ist besonders problematisch, weil das tansanische Papier außerordentlich stark an der bisherigen Strukturanpassungspolitik festhält. Das PRSP wird als integraler Bestandteil der

Anpassungspolitik von IWF und Weltbank verstanden, ohne dass ihre Auswirkungen auf Wachstum und Armut untersucht würden. Dabei werden Probleme mit dem Vorgehen, insbesondere mit der Privatisierungs-, der Privatsektorförderung, der Finanzmarkt- und Agrarpolitik, bereits in Untersuchungen der Weltbank und des IWF zu Tansania benannt. Darüber hinaus kam es in der Vergangenheit zu Protesten der Bevölkerung gegen die Maßnahmen.

Soweit sich aus den Angaben Schlüsse ziehen lassen, wird es höchstens bei den Ausgaben für die klassischen sozialen Sektoren und evtl. bei der Wasserversorgung, dem Straßenbau und der Landwirtschaft zu einer stärkeren finanziellen Förderung kommen. Zum Teil ist erkennbar, dass die eingeplanten Mittel nicht ausreichen werden (z.B. im Bildungs- und Gesundheitsbereich). Der Rückgriff auf die umstrittenen Benutzergebühren ist im PRSP Tansanias noch immer stark ausgeprägt. Ausgaben für zusätzliche Absicherungsmaßnahmen für die arme Bevölkerung sind nicht vorgesehen.

Es spricht wenig dafür, dass das PRSP-Ziel des armutsorientierten Wachstums erreicht werden kann. Die genannten Einzelmaßnahmen zur Förderung der Einkommen der armen Bevölkerung, besonders der Landbevölkerung, überzeugen nicht. Es sind offensichtlich kaum gezielte Unterstützungsmaßnahmen vorgesehen, die Hoffnung liegt auf privaten Anbietern. Vor dem Hintergrund der negativen Wirkungen bisheriger Liberalisierungsmaßnahmen im Agrarsektor muss jedoch bezweifelt werden, dass es ohne umfassende direkte Fördermaßnahmen zur geplanten Wachstumssteigerung in der Landwirtschaft kommt und es gelingt, den Anteil der armen Landbevölkerung an diesem Wachstum zu erhöhen. Kostenberechnungen und Budgetplanungen liegen für diesen Bereich noch immer nicht vor.

Wie auch in den anderen untersuchten PRSPs zeichnet sich in Tansania ab, dass Wirtschaftswachstum und öffentliche Einnahmen hinter den Erwartungen zurückbleiben und somit nicht ausreichend Mittel zur Umsetzung der Armutsbekämpfungsstrategie zur Verfügung stehen. Aus offiziellen Dokumenten wird deutlich, dass sich die Regierung trotzdem entschieden hat, zusätzliche Zuflüsse von Entwicklungshilfe in die Begleichung von Schulden und in die Aufstockung von Devisenreserven zu leiten, anstatt diese für die Armutsbekämpfung zu verwenden.

weils vorgesehen ist. Misstrauisch macht, dass die wenigen konkreteren Angaben zur geplanten Ausgabenverteilung den Eindruck erwecken, als seien für die Förderung der Einkommen der armen Gruppen (häufig weitgehend gleichgesetzt mit der Förderung der ländlichen Entwicklung) nur verhältnismäßig wenig Finanzmittel vorgesehen. In einigen Fällen waren dies außerdem die Bereiche, die im Fall nachträglich vorgenommener Ausgabenkürzungen als Erstes von Einsparungen betroffen waren.

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

Der **Ausbau der Exportlandwirtschaft** steht im Vordergrund der Agrarstrategien der PRSPs. Die Papie-

re unterscheiden sich lediglich im Grad der geplanten direkten öffentlichen Unterstützung der armen Landbevölkerung (u.a. Informationen und Beratung, hochwertiges Saatgut und Düngemittel, Kredite). In allen Papieren findet sich aber die Absichtserklärung, dass der Privatsektor einen Hauptteil der Aufgaben übernehmen solle. Inwieweit in der Praxis die Aufteilung zwischen privaten und staatlichen Angeboten aussehen wird, lässt sich zum momentanen Zeitpunkt nicht absehen, auch weil die Angaben zur geplanten Operatio-

nalisierung der genannten Ziele in den PRSPs vage bleiben.

Mindestens im Fall von Uganda und Tansania ist zu befürchten, dass die eingeplanten finanziellen Mittel nicht ausreichen. Insgesamt muss bezweifelt werden, dass die geplanten Interventionen genügen, um das landwirtschaftliche Wachstum im geplanten Umfang anzukurbeln. Und besonders zweifelhaft scheint, dass es gelingt, die arme Landbevölkerung

einzubinden. Ein Beispiel dafür sind die geplanten Aktivitäten zur Behebung des Kapitalmangels: Obwohl Kapitalmangel auf dem Land und besonders für Kleinbauern in allen PRSPs als zentrales Problem identifiziert wurde, wird es in den präsentierten Strategien zur Unterstützung der Produktivität der armen Gruppen nur am Rande behandelt. Zum Teil will sich der Staat ganz aus diesem Bereich zurückziehen; in einigen

Ländern sollen die öffentlichen Ausgaben für diesen Bereich fallen. Gehofft wird auf private Akteure, die teilweise durch organisatorisches Know-how unterstützt werden sollen.

Auch beim Problem der ungleichen Ausstattung mit anderen Produktionsressourcen, wie vor allem beim Landzugang, bleiben die geplanten Schritte zögerlich. Existierende gesellschaftspolitische Hinderungsgründe wie ungleiche Landver-

Uganda

Uganda wurde in den 70er und 80er Jahren durch Diktatur und innenpolitische Konflikte zu einem der ärmsten Staaten der Erde. Im vergangenen Jahrzehnt erzielte das Land nach umfangreichen Strukturanpassungsmaßnahmen hohe Wachstumsraten und gilt heute unter den Gebern als ein Vorzeigestaat erfolgreicher Entwicklungspolitik. Auch die Einkommensarmut konnte abgesehen von regionalen Ausnahmen reduziert werden.

Im Durchschnitt haben die 22 Millionen Einwohner ein Pro-Kopf-Einkommen von ca. 300 US\$ jährlich. Für das Jahr 2000 wird das Bruttoinlandsprodukt mit 6,2 Milliarden US\$ angegeben. Obwohl das Land seit Anfang der 90er Jahre immer wieder von Entschuldungsmaßnahmen profitiert hat, war die Wirkung stets von kurzer Dauer. Durch HIPC I und II soll der nominale Auslandsschuldenstand von 3,46 Mrd. US\$ (1996) um 1,95 Mrd. US\$ sinken. Laut Weltbank soll sich der jährliche Schuldendienst in den nächsten 10 Jahren um durchschnittlich 87 Mio. US\$ verringern.

Uganda hat bereits 1997 mit Konsultation der Bevölkerung eine umfassende Armutsbekämpfungsstrategie entwickelt, den *Poverty Eradication Action Plan* (PEAP). Weltbank und IWF akzeptierten den überarbeiteten Plan als PRSP. Trotz des Zeitdrucks durch die IFIs hat die Regierung Ugandas ein hohes Maß an Partizipation bei der Erstellung des PRSP gewährleistet und einen relativ weit reichenden Konsens über die Priorität der Armutsbekämpfung hergestellt.

Das PRSP zielt auf ein nachhaltiges und breit verteiltes Wachstum. Die Umsetzung der Strategie soll auf vier Aktionsfeldern vorangetrieben werden: Schaffung von Rahmenbedingungen für Wachstum und Entwicklung, Stärkung von „Good Governance“ und Sicherheit der Bevölkerung, Stärkung der Produktivität und der Einkommensmöglichkeiten der armen Bevölkerung sowie die direkte Verbesserung der Lebenssituation der Armen.

Es scheint zum jetzigen Zeitpunkt eher zweifelhaft, dass die stärkere Beteiligung der armen Bevölkerung am Wachstum gelingt. Dabei war genau dieser Bereich eine der wesentlichen Prioritäten der am Prozess beteiligten zivilgesellschaftlichen Gruppen: Uganda hat im Haushalt vor allem Ausgaben für die Grundversorgung der Bevölkerung eingeplant, dagegen ist unsicher, wie Impulse für die Erhöhung der Einkommen finanziert werden sollen. Für den „produktiven“ Bereich der Strategie waren von Beginn an sehr viel weniger Finanzmittel eingeplant, und die nachträglich vorgenommenen Kürzungen gingen ebenfalls stark zu Lasten dieses Bereichs. Damit scheinen auf dem Papier zwar viele der genannten Einzelschritte zur Einkommensförderung und

der ländlichen Entwicklung in die richtige Richtung zu zeigen, doch ist unklar, inwieweit sie je umgesetzt werden (können). Angesichts der von vornherein nur begrenzt vorgesehenen öffentlichen Aufwendungen für diesen Bereich wird viel davon abhängen, dass der Privatsektor die ihm zugeordneten Aufgaben übernimmt *und* dass dieses Vorgehen wirklich die Vorteile für die arme Bevölkerung bringt, die im PRSP erhofft werden.

Problematisch ist auch, dass die gesteckten Armutsbekämpfungsziele maßgeblich davon abhängen, dass die Wirtschaft auch weiterhin stark wächst. Doch die im PRSP vorgenommenen Prognosen für das zukünftige Wachstum könnten sich als unrealistisch erweisen. Denn in den vergangenen Jahren des hohen Wachstums wurde versäumt, durch ausreichende produktive Investitionen dafür zu sorgen, dass diese Entwicklung tragfähig ist.

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

In Bezug auf die makroökonomischen Stabilitätsziele und Strukturreformen folgt das PRSP der Agenda der Strukturanpassungspolitik der vergangenen Jahre. Die Auswirkung des beabsichtigten Festhaltens an der bisherigen Strukturanpassungspolitik auf den Armutsabbau wird im Papier nicht diskutiert. Dabei finden sich im PRSP bereits eine Reihe von Hinweisen, dass durch weitere Privatisierungen und Liberalisierungen (Konditionalitäten von Weltbank und IWF) neue soziale Härten in verschiedenen Sektoren drohen. Im Fall der geplanten Privatisierungen sprechen die bisherigen Erfahrungen dafür, dass damit zusätzliche Belastungen für den öffentlichen Haushalt einhergehen könnten. Im Fall der Handelsliberalisierung, spricht die Regierung in *anderen* Papieren davon, dass die mit dem IWF vereinbarten Schritte starke negative soziale Wirkungen haben werden. Trotz der erreichten makroökonomischen Stabilität, sind die Vorgaben der Internationalen Finanzinstitutionen für die öffentliche Haushaltsführung weiterhin streng gesetzt, so dass die Regierung auch weiterhin auf Nutzungsgebühren für öffentliche Leistungen zurückgreifen wird.

teilung werden zwar zum Teil in der Analyse der Probleme der armen Landbevölkerung benannt, sind aber offenbar politisch zu sensibel, als dass sie in den Strategien grundsätzlich angegangen würden. So gibt es in einem Teil der Papiere zwar Hinweise auf eine geplante Verbesserung von Landnutzungsrechten nicht aber auf umverteilende Reformen (z.B. PRSP von Bolivien).

Arbeitnehmerrechte spielen in den Papieren gar keine oder eine problematische Rolle. In Bolivien und Mauretanien geht es nicht etwa um die Stärkung von Rechten wie Mindestlöhne und Sicherheitsstandards, sondern um die stärkere Flexibilisierung von Arbeitnehmerrechten - offenbar auf Drängen des IWF, wie aus Programmdokumenten hervorgeht.

Finanzierungslücken in den PRSPs

Zum jetzigen Zeitpunkt muss befürchtet werden, dass den Ländern nicht genügend Mittel zur Finanzierung ihrer Strategien zur Verfügung stehen. Schon zum Zeitpunkt der Formulierung der Strategiepapiere waren in allen Fällen deutliche Finanzierungslücken erkennbar. In den nachfolgenden *Progress Reports* sind diese zum Teil noch ausgeprägter. Und das obwohl in allen PRSPs bereits Benutzergebühren vorgesehen waren, etwa im Sekundarschulbereich, der Gesundheitsversorgung, bei Straßenbau und -benutzung oder beim Zugang zu Wasserstellen¹⁵.

In den fünf untersuchten PRSPs wird ganz deutlich, dass die frei wer-

denden Mittel aus den Schuldenerlassen der HIPC-Initiative für die geplanten Armutsinterventionen bei weitem nicht ausreichen werden. Die zu erwartenden finanziellen Ressourcen machen nur einen Bruchteil dessen aus, was für die Finanzierung der PRSPs gebraucht wird (mehrheitlich unter 25%). Im Klartext: Die von den Gebern gewährten **Schuldenerlasse der HIPC-Initiative** sind viel zu niedrig, als dass sich damit die Armut in den Ländern wirksam bekämpfen ließe.

Der ausstehende Rest soll laut Planung der PRSPs über Entwicklungshilfe und eine Erhöhung der einheimischen öffentlichen Einnahmen abgedeckt werden. Die Papiere setzen für die kommenden Jahre auf Entwicklungshilfe in mindestens der Höhe des heutigen Niveaus, zum Teil auf höhere Zahlungen, wobei unklar bleibt, ob das realistische Annahmen sind.

Angesichts der in allen fünf Ländern offensichtlichen Finanzierungsengpässe, erstaunt es, dass die Frage der öffentlichen Einnahmen in den PRSP nicht stärker berücksichtigt wird. Die untersuchten Papiere sind auffällig auf die Ausgabenseite konzentriert. Die Einnahmenseite wird dabei gleich in zweierlei Hinsicht vernachlässigt: Weder werden die geplanten Privatisierungen und Liberalisierungen im Handelsbereich (Abbau von Zöllen) auf ihre Wirkungen auf die Staatseinnahmen thematisiert, noch wird eine Reform des Steuersystems wirklich ausführlich behandelt: Zwar wird sowohl in den PRSPs als auch in den Programmpapieren von IWF und Weltbank betont, dass für die Finanzierung der genannten Armutsbekämpfungsschritte staatliche Einnahmensteigerungen notwendig sind. Konkrete Umsetzungsschritte wie Steuererhöhungen oder die Verbreiterung der Besteuerungsgrundlage lassen sich aber so gut wie nicht finden. Stattdessen wird darauf gehofft, dass institutionelle Reformen bei den Steuerbehörden zur besseren Steuereinzahlung ausreichen werden, um das Aufkommen zu erhöhen. Genauso wenig werden die Verteilungswirkungen bisheriger

Steuerreformen erörtert oder über das Steuersystem als Umverteilungsmechanismus nachgedacht. Das ist besonders angesichts der weltweiten Tendenz zunehmend regressiver werdender Steuersysteme problematisch.

In Anbetracht dessen wird viel davon abhängen, dass sich das in den Papieren erwartete starke Wachstum auch realisiert und damit die öffentlichen Einnahmen entsprechend höher ausfallen. Doch schon jetzt zeichnet sich in allen fünf Ländern ab, dass die wirtschaftliche Entwicklung hinter den Annahmen zurück bleibt, u. a. weil sich die *terms of trade* der Länder doch nicht so schnell erholen haben, wie in den PRSPs noch vorausgesetzt wird.

Angesichts der fehlenden Finanzmittel zur Umsetzung der Armutsbekämpfungsmaßnahmen, ist es äußerst kritisch zu bewerten, dass so stark an den eng gesetzten Vorgaben für die öffentlichen Haushaltsdefizite festgehalten wird. So signalisieren sowohl die Regierungen als auch die Internationalen Finanzinstitutionen, dass es trotz der PRSP-Finanzierungsnotwendigkeiten zu keinerlei Kompromissen bei den Fiskaldefiziten kommen wird.¹⁶ Un erwartet zusätzlich zur Verfügung stehende Zuflüsse an öffentlicher Entwicklungshilfe gingen bspw. im Fall Tansanias in die Rückzahlung öffentlicher Schulden anstelle in die stärkere Finanzierung der Armutsstrategie. Hier zeigt sich erneut, dass das öffentliche Budgetdefizit in den PRSPs und den IFI-Programmen eine kaum verhandelbare Größe ist. Die ersten Regierungen haben bereits entsprechend reagiert und die Armutsziele der PRSPs nach unten „angepasst“ und den Zeithorizont für Zwischenziele nach hinten verschoben.

¹⁵ In Burkina Faso sind die Gebühren für den Grundschulbesuch laut *Joint Staff Assessment* der Bretton-Woods-Institutionen zwischen 1999-2001 noch um 17% gestiegen. Im Fall Tansanias sind bereits die für die sozialen Grunddienste im PRSP eingeplanten Mittel nach Aussage des Strategiepapiers und der Bretton-Woods-Institutionen zu knapp berechnet, um die eigenen Ziele zu erreichen. Beispielsweise müssten die Gesundheitsausgaben für eine universelle Mindestversorgung mindestens doppelt so hoch sein. Aber auch auf dem jetzt eingeplanten Niveau gibt es schon Finanzierungslücken.

¹⁶ Im Fall Ugandas wird das explizit im entsprechenden *Joint Staff Assessment* der Bretton Woods Institutionen formuliert, implizit finden sich entsprechende Hinweise unter anderem in den Artikel IV-Konsultationsberichten des IWF.

Neuverschuldung durch PRSPs?

Wir erinnern uns: das PRSP-Konzept entstand im Zusammenhang mit der erweiterten Schuldenerlassinitiative HIPC (sog. HIPC II) und sollte den Rahmen für die Verwendung der eingesparten Schuldendienstmittel für die Armutsbekämpfung liefern. Das Thema der Entschuldung, der Neuverschuldung und Schuldenentwicklung spielt dennoch eine erstaunlich geringe Rolle in den PRSPs. Und das, obwohl alle Länder zum Teil direkt für die Finanzierung der Strategien, aber auch für eine Reihe anderer Programme und Projekte auf die Aufnahme neuer Entwicklungshilfekredite setzen. Die Bedingungen einer kreditgestützten Entwicklungsstrategie und die Sinnhaftigkeit von Krediten zur Finanzierung von sozialen Aufgaben (Kredite versus Zuschüsse) werden in den Strategiepapieren nicht erörtert.

Die Analyse der PRSPs sowie der HIPC-Dokumente der Länder zeigen, dass am Erfolg der HIPC II-Initiative gezweifelt werden muss. Diese wollte die „Schuldentragfähigkeit“ der Länder wiederherstellen. Dieses Ziel wird sie wohl nur für kurze Zeit erreichen. Denn der Blick auf die fünf untersuchten Länder zeigt, dass von extrem optimistischen Einschätzungen des gesamtwirtschaftlichen Wachstums, der Exporteinnahmen und der öffentlichen Haushalte ausgegangen wird.¹⁷ Vor dem Hintergrund aktueller *terms of trade*-Entwicklungen und des weltwirtschaftlichen Trends deutet wenig darauf hin, dass sich die erwarteten Annahmen realisieren werden. Geschieht das aber nicht, dann werden sich die Indikatoren der Internationalen Finanzinstitutionen für „Tragfä-

higkeit“ (Verhältnis von Schuldenstand und Schuldendienst zu BIP, Einnahmen, Exporten) nicht wie vorhergesagt absenken. Die Länder werden dann schon sehr bald wieder unter einer unübersehbaren Überschuldung leiden. Zeit für eine dritte Runde in der HIPC-Initiative?

Fazit und Herausforderungen

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

Ein Durchbruch oder gar ein Neuanfang für die Konzipierung armutsorientierter Entwicklung sind die PRSPs nicht. Die untersuchten PRSPs verfehlen den Anspruch, makroökonomische Stabilisierungs- und Strukturreformen und Maßnahmen der Armutsbekämpfung zu integrieren. Diese Integration gelingt nicht, stattdessen bleibt es bei der Dualität von „harter“ Wirtschaftspolitik auf der einen Seite und „weichen“ Armutsbekämpfungsmaßnahmen als „*add-on*“ auf der anderen Seite. Eine ausführliche Analyse der verfehlten wirtschaftspolitischen und Armutsstrategien vergangener Jahre fehlt komplett, obwohl sie einer ganzheitlich konzipierten Strategie hätte vorausgehen müssen. Die PRSPs lassen nicht erkennen, dass alternative Vorgehensweisen diskutiert worden sind. Gegenüber den allgemeinen Lobeshymnen auf die gelungene Einbezie-

hung der Zivilgesellschaft sind erhebliche Zweifel angebracht. Die Meinungen von Armen und Experten seien nur sehr oberflächlich und sehr selektiv eingeholt worden, konstatiert die britische NGO *Christian Aid*.¹⁸ Die Inhalte der fertig gestellten PRSPs seien nur marginal durch partizipative Prozesse beeinflusst worden. Produktive Auseinandersetzungen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen um die Entwicklungsrichtung ihrer Länder sind gar nicht oder allenfalls (wie in Bolivien) in Ansätzen geführt worden, sie spiegeln sich aber so gut wie nicht in den PRSPs wider.

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

Während die PRSP detailliert die geplanten Schritte im Sozialsektor beschreiben, bleiben sie erheblich vager, wenn es um das Ziel geht, die Einkommenssituation der armen Bevölkerung zu fördern und deren Anteil am Gesamtwachstum auszubauen. Hinzu kommt, dass die vielschichtigen gesellschaftspolitischen

¹⁷ Das gilt auch für die anderen Länder, die auf eine Entschuldung im Rahmen der HIPC II rechnen können: Eine Untersuchung der offiziellen Projektionen für die 22 HIPC-Länder durch das europäische NGO-Schuldennetzwerk Eurodad zeigte, dass im Schnitt von einem Anstieg der Exporteinnahmen zwischen 2000-2010 von 8,9% ausgegangen wird, obwohl die Zunahme zwischen 1990 und 1999 nur bei 4,2% gelegen hat (Eurodad 2001.)

¹⁸ Christian Aid, 2001: Ignoring the Experts: Poor People's Exclusion from Poverty Reduction strategies; Christian Aid Policy Briefing, London.

Ursachen von Armut in den genannten strategischen Maßnahmen weitgehend außer Acht gelassen werden. Armut wird überwiegend über das (monetäre) Einkommen definiert. Andere zentrale Dimensionen wie sozio-ökonomische und rechtliche Verletzlichkeit („*vulnerability*“ und „*security*“), wie Geschlechterverhältnisse und innerfamiliäre Verteilungsfragen sowie ökologische Nachhaltigkeit werden zwar zum Teil in den Kapiteln der Armutanalyse benannt, spielen aber in den formulierten Strategien zur Überwindung der Armut kaum eine Rolle. Entsprechende Schritte wie bspw. umverteilende Land- oder Steuersystemreformen fehlen denn auch in allen fünf Strategiepapieren.

Über all dem steht die Gefahr, dass nicht genügend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen werden. Die frei werdenden Mittel aus der HIPC-Initiative machen nur einen Bruchteil dessen aus, was für die Umsetzung der Maßnahmen gebraucht wird. Der Rest soll über neue Entwicklungshilfekredite oder neue einheimische Einnahmen aufgebracht werden. Zu letzterem bieten die PRSPs jedoch kaum klare Initiativen an. Die PRSPs sind sehr einseitig auf die Ausgabenseite fixiert und wenig auf die Umverteilungs- und Armutseffekte der Einnahmenseite der nationalen Budgets konzentriert. Diese Auslassung ist umso gravierender als heute schon klar ist, dass sich die hoch angesetzten Exporterlöse angesichts der weltwirtschaftlichen Entwicklungen und nur zögerlich fortschreitender interner Reformen nicht werden realisieren lassen. Der IWF hat seinerseits klar signalisiert, dass er zu Kompromissen bei den öffentlichen Defiziten nicht bereit ist. Hier schließt sich der Kreis. Die Grundprinzipien makroökonomischer Stabilisierung werden immer noch in Washington definiert. Wenn diese in Gefahr sind, stößt die viel zitierte *Ownership* an ihre Grenzen.

Die Diskussion um *pro-poor growth* bleibt weitgehend auf akademische Zirkel beschränkt. Eingang in die praktische Entwicklungspolitik vor Ort hat sie bislang auch über die

PRSPs nicht gefunden. Solange Armutsbekämpfung von Regierungen und multilateralen Finanzorganisationen mehrheitlich als rein technisches Problem verstanden wird und Analysekategorien wie Verteilung, Gleichheit und Gerechtigkeit in der Diskussion vernachlässigt werden, wird hier kein Wandel zu verzeichnen sein. Ohne eine Auseinandersetzung um politische Interessen und Machtstrukturen wird dies nicht gehen. Die Partizipation zivilgesellschaftlicher Gruppen ist hierfür eine zentrale Voraussetzung. Die Erfahrungen damit sind erst einmal ernüchternd. In Ländern wie Bolivien, Uganda und Tansania sind aber über den PRSP-Prozess immerhin Grundlagen gelegt, die auf eine Fortsetzung des Dialogs und der Auseinandersetzungen zwischen Regierungen und Zivilgesellschaft um die zukünftigen Entwicklungsstrategien hoffen lassen.

Dafür dringend erforderlich sind:

- ◆ Eine offene Auseinandersetzung mit den Armutswirkungen der bisherigen Wachstumsstrategien und den Anpassungsprogrammen von Weltbank und IWF sowie einer Klärung der Gründe für Misserfolge in der Armutsreduzierung. Dabei kann methodisch auf die Erfahrungen existierender Untersuchungen wie bspw. den Analysen der *Participatory Structural Adjustment Initiative* - (SAPRI) aufgebaut werden.¹⁹
- ◆ Eine Analyse der institutionellen und interessenpolitischen Gründe, die einer Integration von makroökonomischer Wirtschaftspolitik und Armutsbekämpfung bisher entgegenstanden und die verhinderten, dass seit langem bekannte Anforderungen an eine armutsreduzierende Politik nicht umgesetzt wurden.

¹⁹ SAPRI (Structural Adjustment Participatory Review Initiative), gemeinsame Analyse von sozialen, ökonomischen und ökologischen Folgen von Strukturanpassungsprogrammen durch NGOs, Weltbank und Regierungen (s. Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, Sonderdienst 1-2/Januar 2002, www.saprin.org).

- ◆ Die **Integration aller Wirtschaftspolitiken** vor dem Ziel der Armutsbekämpfung und der ökologischen Nachhaltigkeit. Dafür ist eine umfassende **Überprüfung der sozialen sowie ökologischen Wirkungen** aller wirtschaftspolitischen Entscheidungen im Vorfeld notwendig, ergänzt durch eine effektive Wirkungsevaluierung während der Umsetzung der Maßnahmen. Weltbank und IWF sollten bald ihrem Versprechen nachkommen, entsprechende Mechanismen des *impact assessment* zu entwickeln.
- ◆ Eventuelle Zielkonflikte, beispielsweise zwischen Stabilisierungszielen auf der einen und Wachstums- und Armutsbekämpfungszielen auf der anderen Seite, müssen klar benannt und verhandelt werden. Dafür ist es unverzichtbar, die Maßnahmen in unterschiedlichen Politikfeldern auch wirklich gleichrangig zu behandeln. Das heißt, dass nicht wie bisher üblich, die Stabilisierungs- und Strukturreformen im Sinne „alter Strukturanpassungspolitik“ als der übergeordnete Rahmen gelten dürfen, der nicht zur Diskussion steht.
- ◆ Es bedarf einer weiteren **Klärung des Konzepts *pro-poor-growth***, also eine Diskussion der Frage, wie eine armutsreduzierende Fiskal-, Währungs-, Finanz-, Handels-, Privatsektor-, Investitionspolitik usw. aussieht und wie die Zielkonflikte zwischen niedriger Inflationspolitik und Wachstum und Armutsbekämpfung zu bewerten und aufzulösen sind. Gesellschaftspolitische Dimensionen von Armut und Armutsreduzierung dürfen dabei nicht ausgeklammert und Debatten nicht auf technische Machbarkeitsfragen reduzieren werden, sondern sind im konkreten politischen Kontext zu verorten.
- ◆ Die großen Übereinstimmungen im Ansatz und den Inhalten der fünf untersuchten PRSPs lassen Zweifel am Funktionieren des **Ownership-Konzepts** entstehen.

hen. Aus Sicht der Autorin ist es an der Zeit, die Dominanz der Internationalen Finanzinstitutionen im Erstellungsprozess, besonders aber in der Bewertung der fertigen Papiere aufzubrechen. Es ist notwendig, den Entschuldungsprozess und die Anfertigung nationaler Strategiepapiere zu entkoppeln. Der enorme Zeitdruck unter dem die PRSPs erarbeitet wurden, hat mit Sicherheit auch deren Qualität beeinträchtigt. Verteilungskonflikte (z.B. Landfragen) lassen sich nicht in einem PRSP, das in wenigen Monaten erstellt wurde, in angemessener Form strategisch adressieren. Die Diskussionen und Entscheidungen über die Zielrichtung von PRSPs müssen geöffnet werden und stärker UN-Organisationen, bilaterale Geber und zivilgesellschaftliche Vertreter einbeziehen. Es muss dabei auch

darum gehen, größere Flexibilität bei der Akzeptanz nationaler Strategien zu zeigen.

- ◆ Die Rollen und Verantwortlichkeiten von **IWF und Weltbank** führen zu Widersprüchen **im PRSP-Prozess**. Die momentane Arbeitsteilung zwischen den beiden Finanzinstitutionen, bei der der IWF für Geldpolitik und finanzmarkt-, fiskal- und steuerpolitische Entscheidungen verantwortlich ist und die Weltbank für Strukturreformen und „Armutsbekämpfung“, ist der Integration von Armutsbekämpfungsmaßnahmen und makroökonomischer Wirtschaftspolitik nicht förderlich. Hier gilt es, Maßnahmen und Politik stärker aufeinander abzustimmen.
- ◆ Überprüfung des Indikators von „Schulden tragfähigkeit“. Die Analyse der fünf PRSP hat die wesentliche Schwäche der **Entschuldungsinitiative HIPC II**

deutlich gemacht: Die Entwicklung der Weltmarktpreise für Rohstoffe ist von den HIPC-Ländern nicht beeinflussbar. Und die „Tragfähigkeit“ der Schuldenbelastung in den HIPC-Ländern wird wohl schon bald wieder überschritten sein. Es sollte nicht erst abgewartet werden, bis die erneute Überschuldung nicht mehr ignoriert werden kann. Stattdessen sollte gleich über weitergehende Erlasse verhandelt werden. Dabei sollten nicht länger nur ökonomische Indikatoren, wie Exporte und BIP-Entwicklung zur Grundlage genommen werden, sondern auch die Finanzierungsnotwendigkeiten, die sich aus den Zielen der Armutsbekämpfung ergeben. Eine Neudiskussion des Begriffs „Schulden tragfähigkeit“ ist notwendig.

Literatur

- Andrea Cornia, Giovanni:** An Economic Policy for Growth and Social Progress. In: UNRISD News No. 24, Spring/Summer 2001.
- Baker, Dean/ Walentin, Karl:** Money for Nothing: The Increasing Cost of Foreign Reserve Holdings to Developing Nations. CEPR. Washington, DC 2001.
- Christian Aid:** Ignoring the Experts: Poor People's Exclusion from Poverty Reduction strategies. Christian Aid Policy Briefing, London 2001.
- Eberlei, Walter:** Partizipation in der Armutsbekämpfung. Mindeststandards für zivilgesellschaftliche Beteiligung in nationalen PRS-Prozessen, Schriftenreihe Gerechtigkeit und Frieden der Deutschen Kommission Justitia et Pax, Arbeitspapier 96, Bonn 2002.
- Elson, Diane:** Social Policy and Macroeconomic Performance. Integrating „the Economic“ and „the Social“. In: UNRISD News No. 24, Spring/Summer 2001.
- Eurodad:** What Goes Down Might Not Come Up: How declining commodity prices could undermine the HIPC initiative. Brüssel 2001.
- Herr, Hansjörg/ Priewe, Jan:** The macroeconomic Framework of Poverty Reduction – An Assessment of the IMF/ World Bank Strategy. 2001.
- Hoering, Uwe:** Privatisierung im Wassersektor. Entwicklungshilfe für transnationale Wasserkonzerne – Lösung der globalen Wasserkrise? WEED, Bonn 2001.
- IWF:** IMF Lending to poor Countries – How does the PRGF differ from the ESAF? Issues Brief. Washington, DC, 2001.
- IWF:** Key Features of IMF Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) Supported Programs. Washington, DC, 2000.
- Overkamp, Christiane:** Erfolg politischer Mobilisierung: Die Deutsche Erlaßjahrkampagne 2000, in: WEED e.V. (Hrsg): Schuldenreport 2000. Schuldenkrise vor der Lösung? Bonn 2000.
- Unmüßig, Barbara:** Ein Jahr nach den Kölner HIPC-Beschlüssen - Eine kritische Zwischenbilanz, in: WEED e.V. (Hrsg): Schuldenreport 2000. Schuldenkrise vor der Lösung? Bonn 2000.
- Walther, Miriam/ Unmüßig, Barbara:** Armutsorientierte Entwicklung oder soziale Abfederung? - Kontinuität und Wandel in der Politik von IWF und Weltbank, in: WEED e.V. (Hrsg): Schuldenreport 2000. Schuldenkrise vor der Lösung? Bonn 2000.
- Weisbrot, Mark et al.:** Growth May Be Good for the Poor – But are IMF and World Bank Policies Good for Growth? A Closer Look at the World Bank's Recent Defense of Its Policies. CEPR. Washington, DC 2001.
- Weltbank:** Adjustment in Africa. Reforms, Results, and the Road Ahead. Washington, DC 1994.
- Bolivien**
- Bolivia, Republic of:** Poverty Reduction and Strategy Paper. März 2001.
- IWF:** Staff Report for the 2001 Article IV Consultation and Request for Third Annual Arrangement Under the poverty Reduction and Growth Facility. Mai 2001.
- IWF:** Memorandum of Economic and Financial Policies. Attachment II in Art. IV.
- Weltbank:** Summary of Discussion at the Joint Meeting of the Executive Directors of the bank and IDA and the Board of Directors of IFC, June 5, 2001. Washington, DC 2001.
- Weltbank:** Programmatic Structural Adjustment Credit for Decentralization. Washington, DC 2001.
- Weltbank:** Bolivia: Country Assistance Strategy Progress Report. Washington, DC 2001.
- Weltbank/ IWF:** Bolivia. Poverty Reduction Strategy Paper. Joint Staff Assessment. Mai 2001.
- Weltbank/ IWF:** HIPC-Initiative. Status of Implementation, 26.9.2001.
- Burkina Faso**
- Burkina Faso, government of:** Letter of Intent. November 2001b.
- Burkina Faso, government of:** Letter of Intent. Juni 2001a.
- Burkina Faso, government of:** Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies and Technical Memorandum of Understanding of the government of Burkina Faso. Dezember 2000.
- IWF:** Burkina Faso: Fourth Review Under the Poverty Reduction and Growth Facility and the Third Annual Program – Staff Report and News Briefs bon Executive Board Discussion. Washington D.C., Januar 2002.
- IWF:** Reviewing Some Early Poverty Reduction Strategy Papers in Africa. Policy Discussion Paper. Washington D.C. November 2001.
- IWF:** Burkina Faso: Recent Economic Developments. Washington D.C. August 2000.
- IWF:** Enhanced Structural Adjustment Facility. Policy Framework Paper, 2000-2002. Washington D.C. August 1999.
- Ministry of Economy and Finance:** Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report July 2000- June 2001. Ouagadougou September 2001.
- Ministry of Economy and Finance:** Poverty Reduction Strategy Paper. Ouagadougou, Burkina Faso Mai 2000.
- SPA:** Burkina Faso. Country Status Report. Prepared for the December 2000 Meeting. Washington 2000.

Weltbank: Report and Recommendation of the president of the International Development Association to the Executive Directors on a proposed Poverty Reduction Support Credit to the amount of SDR 36 Million (US\$ 45 Million Equivalent) to Burkina Faso. Washington D.C. Juli 2001.

Weltbank: Burkina Faso Country Report, Session 5. Washington D.C. Mai 2001.

Weltbank: Operations Evaluation Department: Memorandum to the Executive directors and the President. Subject: Burkina Faso – Country Assistance Evaluation. Washington D.C. Juni 2000.

Weltbank/ IWF: Burkina Faso. Joint Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report. Washington D.C. Oktober 2001.

Weltbank/ IWF: Burkina Faso. Poverty Reduction Strategy Paper. Joint Staff Assessment. Washington DC Juni 2000.

World Trade Organisation: Trade policy review – Burkina Faso 1998.

Mauretanien:

IWF: Mauritania. Statistical Appendix. Washington D.C. Juni 2000.

IWF: Policy Framework Paper 1999-2002 . Washington D.C. 1999.

Mauritania, government of: Letter of Intent. Oktober 2001.

Mauritania, government of: Letter of Intent of the Government of Mauritania. April 2001.

SPA: Country Status Report prepared for the December 2000 Meeting, Mauritania. 2000.

Weltbank: Mauritania Consultative Group Meeting. Dezember 2001.

Weltbank: Mauritania at a glance. Washington D.C. Oktober 2001.

Weltbank: Mauritania-Fiscal Reforms Support Operation (FRSO). PID. Washington D.C. 2000.

Weltbank: Mauritania-Fiscal Reforms Support Operation Supplemental Credit. PID. Washington D.C. 2000.

Weltbank: Mauritania-Power-Water Sector Reform Project. PID. Washington D.C. 2000.

Weltbank: Mauritania-Mining sector capacity Building Project. PID. Washington D.C. April 1999.

Weltbank: Mauritania-Telecommunications and Postal Sectors Reform Project. PID. Washington D.C. 1999.

Weltbank/ IWF: Mauritania. Poverty Reduction Strategy Paper. Joint Staff Assessment. Washington D.C. Januar 2001.

Tansania:

Tanzania, the United Republic of: Poverty Reduction Strategy Paper. Progress Report. August 2001.

Tanzania, the United Republic of: Tanzania – Letter of Intent and Technical Memorandum of Understanding. August 2001.

Tanzania, the United Republic of: Tanzania – Letter of Intent and Technical Memorandum of Understanding. Februar 2001.

Tanzania, the United Republic of: Poverty Reduction Strategy Paper. Oktober 2000.

IWF/ Weltbank: Enhanced HIPC Initiative – Completion Point Consideration. August 2001.

OED: World Bank Country Assistance Evaluation. Weltbank. Washington, DC 2000.

Weltbank/ IWF: Tanzania Poverty Reduction Strategy Paper. Joint Staff Assessment. November 2000.

Weltbank: Tanzania – Programmatic Structural Adjustment Credit II. Report No. PID 8877. Weltbank. Washington, DC März 2000.

Uganda:

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

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

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

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

Uganda, Government of: Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report 2001. Poverty Status Report 2001.

Uganda, Government of: Letter of Intent. März 2001.

Uganda, Government of: Letter of Intent und Memorandum of Economic and Financial Policies of the Government of Uganda for 2000/01. August 2000.

Uganda, Government of: Poverty Reduction Strategy Paper. Uganda's Poverty Eradication Action Plan. Summary and Main Objectives. März 2000.

Weltbank/ IWF: Uganda. Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report. Joint Staff Assessment. März 2001.



weed

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung

weed wurde 1990 gegründet und ist eine unabhängige Nichtregierungsorganisation. Wir sind mit dem Ziel angetreten, in der Bundesrepublik Deutschland mehr Bewusstsein für die Ursachen der weltweiten Armut- und Umweltprobleme zu schaffen. **weed** engagiert sich in nationalen und internationalen Netzwerken und führt Organisationen und Initiativen in Nord und Süd zusammen.

Unsere Themenschwerpunkte:

- ◆ Internationale Verschuldung, Entschuldungsinitiativen und die Rolle Deutschlands
- ◆ IWF und Weltbank: Politik, Projekte und Programme
- ◆ Reform und Demokratisierung der internationalen Finanzmärkte
- ◆ Internationale Handelspolitik / WTO, Investitionen
- ◆ Nord-Süd-Politik der Europäischen Union
- ◆ Reform und Demokratisierung des UN-Systems

Die Instrumente unserer Arbeit:

- ◆ Wir erstellen Recherchen, Hintergrundmaterialien und Arbeitspapiere, z.B. den periodisch erscheinenden „**weed**-Schuldenreport“.
- ◆ **weed** führt Kampagnen, informiert politische Entscheidungsträger und unternimmt gezielte Interventionen in politische Entscheidungsprozesse.
- ◆ Wir wollen Bewusstsein schaffen durch die Veranstaltung von Seminaren, Workshops und Tagungen. Wir kooperieren intensiv mit Medien und betreiben Öffentlichkeitsarbeit.
- ◆ **weed** arbeitet in nationalen und internationalen NRO-Netzwerken mit. Wir unterstützen und ergänzen die Arbeit anderer Umwelt- und Entwicklungsorganisationen.
- ◆ **weed** gibt den monatlichen *Informationsbrief „Weltwirtschaft & Entwicklung“* heraus, einen Fachinformationsdienst für Nord-Süd-Politik und internationale Umweltpolitik.

Schreiben Sie uns oder rufen Sie einfach an:

weed

Bertha-von-Suttner-Platz 13
D-53111 Bonn
Tel: 0228 - 766 13-0
Fax: 0228 - 69 64 70
E-Mail: weed@weedbonn.org
Internet: www.weedbonn.org

Aktuelle weed Publikationen

Privatisierung im Wassersektor

Entwicklungshilfe für transnationale Wasserkonzerne - Lösung der globalen Wasserkrise?
November 2001, 40 S.

GATS und Demokratie

Das WTO-Abkommen zum internationalen Dienstleistungshandel (GATS) und seine Gefahren für die Demokratie
November 2001, 12 S.

Kapital braucht Kontrolle:

Die internationalen Finanzmärkte

Funktionsweise - Hintergründe – Alternativen.
3. aktualisierte und überarbeitete Auflage
Oktober 2001, 74 S.

Die Reform des Internationalen

Währungsfonds (IWF)

Zwischenbilanz und Perspektiven der internationalen Debatte
Juli 2001, 16 S.

Krise und Reform der ODA

Aktuelle Trends in der Debatte über die Zukunft der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit
Juli 2001, 20 S.

Devisenumsatzsteuer:

Ein Konzept mit Zukunft.

Möglichkeiten und Grenzen der Stabilisierung der Finanzmärkte durch eine Tobin-Steuer
Febr. 2001, 16 S.

ISBN: 3-9806757-9-3