

Armutsorientierte Entwicklung mithilfe von PRSPs?

Eine Zwischenbilanz für Subsahara-Afrika

Thomas Siebold

INEF-Report
95/2008

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN



Institut für Entwicklung und Frieden

AUTOR:

Thomas Siebold, Dr. rer. pol., Politikwissenschaftler, bis Dezember 2007 an der FH Düsseldorf, derzeit Mitarbeiter im Informationszentrum des German Institute of Global and Area Studies (GIGA) in Hamburg.

E-Mail: thomas_siebold@web.de

BIBLIOGRAPHISCHE ANGABEN:

Thomas Siebold: Armutorientierte Entwicklung mithilfe von PRSPs? Eine Zwischenbilanz für Subsahara-Afrika. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen (INEF-Report 95/2008).



Impressum

Herausgeber:

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Universität Duisburg-Essen

Logo design: Carola Vogel

Layout design: Jeanette Schade, Sascha Werthes

Cover photo: Jochen Hippler

© Institut für Entwicklung und Frieden

Geibelstraße 41 D - 47057 Duisburg
Phone +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425

E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de

Homepage: <http://inef.uni-due.de>

ISSN 0941-4967



Thomas Siebold

**Armutorientierte Entwicklung mithilfe von
PRSPs?**

Eine Zwischenbilanz für Subsahara-Afrika

INEF-Report 95/2008

Universität Duisburg-Essen
University of Duisburg-Essen

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Institute for Development and Peace



ZUSAMMENFASSUNG

Thomas Siebold: Armutsorientierte Entwicklung mithilfe von PRSPs? Eine Zwischenbilanz für Subsahara-Afrika. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen (INEF-Report 95/2008).

Mit den 1999 eingeführten *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs) ist die neoliberale Struktur-
anpassungspolitik nur teilweise überwunden worden. IWF und Weltbank verschaffen ihrem
Credo weiterhin über die *Poverty Reduction and Growth Facility* (IWF) und dem *Country Policy
and Institutional Assessment* (Weltbank) Geltung. Sie bestimmen den Rahmen, in dem sich im
Land entwickelte Strategien der Armutsbekämpfung entwickeln können.

Die PRSPs der ersten Generation waren noch keine kohärenten Planungsdokumente, die
eine *pro-poor growth*-Politik hätten anleiten können. PRSPs der zweiten Generation (ab 2004)
erfüllen diesen Anspruch eher und verknüpfen den PRS-Prozess mit den Millenniumszielen.
Bei der Umsetzung der PRSPs machte sich eine mangelhafte Priorisierung bemerkbar; die
Bereiche Bildung und Gesundheit werden häufig pauschal als Armut reduzierend ausgewiesen.

Belastbare Aussagen über die Entwicklung der Armut und anderer sozialer Parameter in der
PRSP-Ära sind aufgrund lückenhafter Daten noch schwierig. Es deutet sich an, dass sich in
vielen Ländern Subsahara-Afrikas die Trends aus den 1990 Jahren, also der Zeit vor den PRSPs,
fortsetzen – im Guten wie im Schlechten.

ABSTRACT

With the Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs), implemented in 1999, neoliberal structural
adjustment policies have been overcome only in part. IMF and World Bank still enforce their
dogma via the Poverty Reduction and Growth Facility (IMF) and the Country Policy and
Institutional Assessment (World Bank). Both determine the framework for poverty reduction
strategies developed in the country.

First generation PRSPs were not yet coherent planning documents, able to inform pro-poor
growth policies. PRSPs of the second generation (starting from 2004) are more likely to fulfill
this requirement and link the PRS process to the Millennium Development Goals. During im-
plementation a lack of prioritization became apparent; spending on education and health is
often accounted for as poverty reducing across the board.

Reliable statements about the development of poverty and other social parameters in the
PRSP era are still difficult due to incomplete data. There are indications that in many sub-
Saharan countries the trends of the 1990s, thus the time before the PRSPs, are continuing – for
better or for worse.

Inhalt

1.	Von Armutsbekämpfung über Strukturanpassung zu <i>Poverty Reduction Strategy Papers</i>	5
2.	Der Rahmen für eine Politik der Armutsbekämpfung – PRGF und CPIA-Rating	9
2.1	Kredite der <i>Poverty Reduction and Growth Facility</i> des IWF – alter Wein in neuen Schläuchen?	10
2.2	Das Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) der Weltbank – neoliberale Konditionalität durch die Hintertür?	17
	Exkurs: Das <i>pro-poor growth</i> -Konzept – Abkehr von traditioneller Strukturanpassung?	19
3.	Die Versprechen der PRSPs – integrierte Wirtschafts- und Sozialpolitik im Zeichen von Armutsbekämpfung?	23
3.1	Diagnose und Bestandsaufnahme	23
3.2	Ziele und Strategien	25
4.	Umsetzung der PRSPs – Priorität für die Armutsbekämpfung?	29
5.	PRSPs in der Praxis – wirtschaftliche und soziale Entwicklung im Zeichen von Armutsbekämpfung?	36
6.	Armutsorientierte sozio-ökonomische Entwicklung mithilfe von PRSPs – eine vorläufige Zwischenbilanz	41
	Anhang: Die Entwicklung von Armut, Bildung und Gesundheit in zehn subsaharischen Ländern mit fortgeschrittenem PRS-Prozess	43
	Literatur	52
	Abkürzungen	61



1. Von Armutsbekämpfung über Strukturanpassung zu *Poverty Reduction Strategy Papers**

Spätestens seit 1973, seit der legendären Rede des damaligen Weltbank-Präsidenten Robert S. McNamara, ist Armutsbekämpfung die zentrale Legitimationsgrundlage für jedwedes entwicklungspolitische Engagement in den Ländern des Südens – nicht nur für die Weltbank, sondern auch für alle anderen bi- und multilateralen Entwicklungsagenturen. Es war in diesen Jahren offensichtlich geworden, dass der erhoffte „Durchsickereffekt“ (*trickle down*) wirtschaftlichen Wachstums in den Ländern der Dritten Welt, wenn er überhaupt eintrat, nicht die unteren Bevölkerungsschichten erreichte. McNamara erklärte den in Nairobi versammelten Gouverneuren von IWF und Weltbank eindringlich:

„Ein Drittel bis zu der Hälfte der zwei Milliarden Menschen in den Entwicklungsländern hungern oder leiden an Unterernährung. (...) Die absolute Armut ist durch derart katastrophale Lebensumstände gekennzeichnet, dass die Entfaltung der Gene, mit denen die Menschen bei der Geburt ausgestattet sind, unmöglich gemacht und die menschliche Würde beleidigt wird. Und doch sind die Bedingungen soweit verbreitet, dass sie das Los von etwa 40 Prozent der Menschen in den Entwicklungsländern bestimmen.“ (McNamara 1974: 164-165)

Damit war der Begriff der „absoluten Armut“ geschaffen, der fortan Bestandteil der entwicklungspolitischen Diskussion sein sollte. McNamaras Strategie zur Überwindung der Armut lautete: *Investment in the poor*. Die Armen auf dem Lande sollten durch günstige Kredite und Preisanreize zur Erzeugung marktfähiger Agrarprodukte animiert und so zu produktiven Mitgliedern der Gesellschaften werden. Die neue Weltbankstrategie hatte enorme Auswirkungen auf alle anderen entwicklungspolitischen Akteure. Allerorten sannen die Verantwortlichen auf Wirtschaftswachstum bei gleichzeitiger Überwindung der Armut.

In keiner anderen Weltregion ist die Armutsbekämpfung so gründlich gescheitert wie in Subsahara-Afrika. Nach Weltbank-Angaben stieg die Zahl der absolut Armen (d.h. der Menschen, die von weniger als 1 US-\$ pro Tag leben müssen) zwischen 1981 und 2002 von 168 auf 296 Millionen. Der Anteil der absolut armen Bevölkerung blieb mit 42,3 bzw. 42,6 Prozent relativ konstant. Die Zahl der Armen (Menschen, die mit weniger als 2 US-\$ pro Tag auskommen müssen) stieg im gleichen Zeitraum von 295 auf 513 Millionen. Auch hier blieb der Anteil an der Gesamtbevölkerung mit 74,5 bzw. 73,8 Prozent weitgehend unverändert.

* Die Erstellung dieses Reports wurde durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) finanziell unterstützt.



Tabelle 1: Die Entwicklung der Armut in Subsahara-Afrika im Vergleich zu allen Entwicklungsregionen (1981-2004)

	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2002	2004
Menschen mit weniger als 1 US-\$ pro Tag – „absolute Armut“ (Mio.)									
Subsahara-Afrika	168	200	223	240	252	286	296	296	298
alle Entwicklungsregionen	1.489	1.281	1.179	1.247	1.172	1.093	1.120	1.067	986
Menschen mit weniger als 1 US-\$ pro Tag – „absolute Armut“ (Prozent)									
Subsahara-Afrika	42,3	46,2	47,2	46,7	45,5	47,7	45,8	42,6	41,1
alle Entwicklungsregionen	40,6	33,0	28,7	25,7	25,6	22,7	22,3	20,4	18,4
Menschen mit weniger als 2 US-\$ pro Tag – „Armut“ (Mio.)									
Subsahara-Afrika	295	333	365	396	422	458	491	513	522
alle Entwicklungsregionen	2.457	2.494	2.496	2.647	2.722	2.664	2.727	2.665	2.556
Menschen mit weniger als 2 US-\$ pro Tag – „Armut“ (Prozent)									
Subsahara-Afrika	74,5	77,0	77,4	77,1	76,1	76,4	75,8	73,8	72,0
alle Entwicklungsregionen	67,1	64,3	60,7	60,8	59,4	55,5	54,4	50,8	47,7

Anm.: Die Zahlen für 2004 sind vorläufige Schätzungen

Quelle: World Bank 2007b: Tab. 2.6a.

Dabei gab es immer wieder Anpassungen der Strategie, namentlich für Subsahara-Afrika. Die wichtigste wurde mit der 1981 erschienenen Studie *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa*, nach ihrem Hauptautor Berg-Report genannt, begründet (World Bank 1981). Entwicklungsprojekte und damit auch Projekte zur Bekämpfung der Armut könnten nur erfolgreich sein, wenn auch das makroökonomische Umfeld stimme, erklärte der Berg-Report. Die Preis-, Handels- und Wechselkurspolitiken der afrikanischen Länder hätten die heimische Industrie zu sehr abgeschirmt und die Landwirtschaft behindert; der Staat sei in vielen Bereichen aktiv, für die er keine administrativen Kapazitäten und in denen er keine Kompetenz habe. Der Berg-Report redete dem Vertrauen in die „Magie des Marktes“ das Wort; *policy-based lending* war das Zauberwort, mit dem das Vertrauen befördert werden sollte: Kredite im Tausch gegen Reformen.

Es begann die Zeit der Strukturanpassung. Die Ökonomien der afrikanischen Länder sollten durch Strukturreformen auf einen Wachstumspfad zurückkehren, international wettbewerbsfähig und für Entwicklungskredite – nicht zuletzt zur Armutsbekämpfung – aufnahmefähig werden. Die Strategie lässt sich weitgehend mit zwei Formeln beschreiben:

- *get the prices right*: alle Preise (Wechselkurse, Produzentenpreise, Zinsen, Löhne) sollten Knappheitsverhältnisse spiegeln und sich am Markt bilden;
- *get the government out of the economy*: staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen sollten minimiert und öffentliche Unternehmen soweit wie möglich privatisiert werden.



Hinzu kam eine strenge Haushaltsdisziplin, die das öffentliche Defizit zurückführen und die Schuldendienstfähigkeit wiederherstellen sollte – allesamt Orientierungen, die nicht von ungefähr mit dem Wiedererstarken des Neoliberalismus in den USA unter der Reagan-Administration zusammenfielen und später als *Washington Consensus* bezeichnet wurden.

Vehikel zur Durchsetzung des policy based lending wurden die *Structural Adjustment Loans* (SAL) und die *Sector Adjustment Loans* (SECAL) der Weltbank sowie die Kredite der *Structural Adjustment Facility* (SAF) des IWF. Als sich bald herausstellte, dass die einjährige Laufzeit nicht ausreichte, um „Strukturanpassung“ der Entwicklungsländerökonomien zu bewerkstelligen, schuf der Fonds die *Enhanced Structural Adjustment Facility* (ESAF), mit der dreijährige Kredite möglich wurden. Andere bi- und multilaterale Geber machten den Abschluss von Abkommen mit den beiden Internationalen Finanzinstitutionen (IFI) zur Voraussetzung für ihr entwicklungspolitisches Engagement. Wenn der IWF auch betonte, dass makroökonomische Stabilität und nicht Armutsbekämpfung sein Hauptanliegen sei, blieb letztere jedoch bei der Weltbank ein wesentlicher, wenn auch nicht mehr der alles dominierende Punkt ihrer Agenda.

Als sich der Erfolg nicht einstellte, sich die Armut vielerorts sogar verschärfte, die Kritik an den Strukturanpassungsprogrammen weltweit zunahm und die Politik der IFI immer stärker mit blutigen „Hunger-Aufständen“ verbunden wurde, modifizierten die Washingtoner Institutionen ihre Strategie. Die Bank erfand die Formel von der „Anpassung mit Wachstum“ und betonte die Angebot steigernden Elemente in ihrem Maßnahmenkatalog. Die Liberalisierung der Ökonomie und der Abbau von Subventionen durften nun abgestuft erfolgen (*phasing*), selektive staatliche Interventionen in das Marktgeschehen – z.B. zum Schutz gefährdeter Armutsgruppen – galten nicht mehr als Häresie (ausführlich: Siebold 1996: 40ff.).

Nachhaltigen Einfluss auf die Auflagenpolitik hatten Studien von UNICEF, die 1987 und 1988 unter dem Titel „Anpassung mit menschlichem Gesicht“ veröffentlicht wurden. Das Kinderhilfswerk kritisierte darin die oftmals verheerenden sozialen Folgen der Anpassungsprogramme und verlangte eine Kehrtwende. Anpassung sei zwar notwendig, doch müsse das Hauptaugenmerk auf dem Wachstum von Produktion und Einkommen der unteren Bevölkerungsschichten liegen (Cornia et al. 1987, 1988). Die Weltbank reagierte auf die vielbeachteten UNICEF-Studien mit einer *Social Dimensions of Adjustment* (SDA) genannten Initiative. Aktionsprogramme und Fonds wurden ins Leben gerufen, mit deren Hilfe die sozialen Kosten der als unabdingbar betrachteten Anpassung verringert werden sollten. Nahrungsmittelcoupons für Bedürftige, Projekte zur Sicherung der medizinischen Grundversorgung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur etc. gehörten zum Repertoire dieser Initiative.

Nach und nach erreichte das Thema Armutsbekämpfung wieder jene öffentliche Aufmerksamkeit, die ihm McNamara in seiner Nairobi-Rede eingeräumt hatte. In ihrem Weltentwicklungsbericht 1990 befasste sich die Weltbank (wie schon im Bericht von 1980) mit Armut und ihrer Überwindung (Weltbank 1990). Abstriche am neoliberalen Entwicklungsparadigma machte der Bericht nicht, ergänzte es aber mit der Forderung nach erleichtertem



Zugang zu Produktionsmitteln für Armutsgruppen und Investitionen in „Humankapital“, die die Lage der unteren Bevölkerungsschichten bei Bildung, Gesundheit und Ernährung bessern. Der in dieser Zeit immer häufiger benutzte Begriff der „gezielten Interventionen“ (*targeted interventions*), mit deren Hilfe sichergestellt werden soll, dass die Armen während der Anpassung geschützt werden und am Wachstum teilhaben, deutet an, dass das Vertrauen in die „Magie des Marktes“ bei den Strategen der IFI nicht mehr uneingeschränkt war.

Noch auf einem anderen Feld zeigte sich die Weltbank lernfähig: der politischen Dimension von Entwicklung und Armutsbekämpfung. In der 1989 erschienenen Studie „Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth“ stellte sie *governance* in den Mittelpunkt der Analysen (World Bank 1989). Nur wenn ein Mindestmaß von *good governance* gegeben sei, könnten die wirtschaftlichen Anpassungsreformen auch fruchten. Um Entwicklung nachhaltig zu machen, müsse staatliches Handeln effizient, rechtsstaatlich und berechenbar, transparent und rechenschaftspflichtig (*accountable*) sein. Hier gebe es in Afrika Defizite, Reformen müssten deshalb auch hier ansetzen. Im Kern ging es um die Demokratisierung von Staat und Gesellschaft.

Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse reifte Mitte der 1990er Jahre die Einsicht, dass von außen kommende entwicklungspolitische Projekte und Programme nur dann langfristig erfolgreich sein können, wenn sie im Lande unterstützt und mitgetragen werden, von Regierung und Verwaltung, aber auch von den wichtigen gesellschaftlichen Gruppen. Der Begriff *ownership* machte in der entwicklungspolitischen Diskussion die Runde. *Ownership* bedeute nicht, so die Weltbank, einen vollständigen gesellschaftlichen Konsens über Projekte und Programme, sondern dass die Handelnden für einen längeren Zeitraum ausreichende Unterstützung erfahren, um Reformprojekte durchzusetzen (World Bank 2008a). Die Idee, die *ownership* zu verbessern, indem Regierung, Betroffene und Beteiligte an der Konzeption der Projekte und Programme beteiligt werden, lag nahe.

Mit den 1999 aus der Taufe gehobenen *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs) sollte dies Wirklichkeit werden, mehr noch: die PRSPs sollten vollständig im Lande unter Beteiligung aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen erstellt werden und künftig zum Orientierungsrahmen für alle anderen entwicklungspolitischen Aktivitäten werden. Damit war Armutsbekämpfung wieder ganz oben auf der Agenda angelangt, das PRSP-Konzept schien darüber hinaus eine entwicklungsstrategische Neuorientierung der IFI und aller anderen westlichen Geber anzukündigen. Nicht mehr makroökonomische Stabilität sollte künftig der Dreh- und Angelpunkt der von ihnen unterstützten Programme sein, sondern der nachhaltige Abbau von Armut. Die Rhetorik um die PRSPs deutete nichts weniger als einen Paradigmenwechsel in der Entwicklungspolitik an.

Das PRSP-Konzept entstand im Rahmen der Entschuldungsinitiative der G7 für hoch verschuldete arme Länder (HIPC). Die Geber wollten sicherstellen, dass die durch die Entschuldung frei werdenden Mittel zur Bekämpfung der Armut verwendet werden. Schuldenerleichterungen und neue konzessionäre Kredite der Weltbank-Tochter IDA sollte es nur noch geben, wenn die Länder



ein in einem partizipativen Prozess erarbeitetes PRSP vorlegten – das allerdings von den Gremien von IWF und Weltbank gutgeheißen werden musste.

Mit den PRSPs wurden aus den *Structural Adjustment Loans* (SALs) der Weltbank *Poverty Reduction Support Credits* (PRSCs), aus der *Enhanced Structural Adjustment Facility* (ESAF) des IWF wurde die *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF). Zum ersten Mal in seiner Geschichte bekannte sich der Währungsfonds ausdrücklich zum Ziel der Armutsbekämpfung. Die PRSCs der Weltbank sind als Budgethilfe konzipiert, mit denen im Rahmen des PRSP etwa institutionelle Reformen finanziert werden. Wie die gesamte Kreditpolitik der Weltbank gegenüber ärmsten Entwicklungsländern basieren die PRSCs auf dem *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA), einem Bewertungssystem, das die Wirtschaftspolitik, institutionelle Leistungen und Armutsorientierung des Kreditnehmers auf einer Skala zu erfassen und mit anderen Ländern vergleichbar zu machen sucht.

Da PRGF und CPIA-Rating gleichsam den Rahmen abstecken, in dem sich die partizipativ entwickelten Konzepte der Armutsbekämpfung entfalten können, werden diese zunächst näher betrachtet (Abschnitt 2). In einem Exkurs wird dann untersucht, wieweit sich das Ende der 1990er Jahre entwickelte und mit dem PRS-Prozess propagierte Konzept des *pro-poor growth* von traditioneller Strukturanpassung unterscheidet. Vor diesem Hintergrund wird geprüft, was sich durch die PRSPs in Sachen Armutsbekämpfung verändert hat: bei der Diagnose und Bestandsaufnahme (3.1), bei Zielen und Strategien (3.2), bei der Umsetzung (4.) und schließlich bei den Armutsindikatoren (5.). Abschnitt 6 versucht eine vorläufige Zwischenbilanz der Entwicklung unter PRSP-Vorzeichen zu ziehen.

2. Der Rahmen für eine Politik der Armutsbekämpfung – PRGF und CPIA-Rating

Mit dem Finanzierungsinstrument PRGF soll eine umfassende Strategie für Wachstum und Armutsreduzierung im Rahmen des im Entwicklungsland erstellten PRSP unterstützt werden. Dabei beschränkt sich die PRGF-Vereinbarung, dem ursprünglichen Auftrag des IWF entsprechend, auf die makroökonomischen Aggregate der Volkswirtschaft. Die Erfahrungen hätten, so der Fonds im jüngsten Factsheet zur PRGF vom Oktober 2007 (IMF 2007c), drei wesentliche Charakteristika der PRGF gezeigt (wobei der Komparativ offensichtlich den Bezug zum Vorgängerinstrument ESAF und der mit ihm umgesetzten Strukturanpassungspolitik herstellt):

1. “[d]iscussions on the policies underlying PRGF-supported programs are more open.”
2. “PRGF-supported programs reflect more closely each country’s poverty reduction and growth priorities.”
3. “PRGF-supported programs also give more attention to the poverty and social impacts of key macroeconomic policy measures.”



Weder der CPIA-Ratingsprozess, noch die mit PRGF und PRSC-Finanzierungen verknüpften Bedingungen erheben – wie im Falle des PRSP – den Anspruch, alle Betroffenen zu beteiligen: Das CPIA ist ein exklusives Instrument der Weltbank; die Modalitäten der PRGF und PRSC-Finanzierungen werden allein zwischen Regierungen und IFI ausgehandelt. Der Blick auf das CPIA-Rating und die beiden Finanzierungsinstrumente erscheint umso wichtiger, als erstens die Mehrzahl der subsaharischen PRSP-Länder PRSC- und ausnahmslos alle PRGF-Vereinbarungen geschlossen haben¹ und diese zweitens, wie auch das CPIA-Rating, über den konkreten Gehalt hinaus, erhebliche Signalwirkungen auf andere internationale Geber wie auch innenpolitische Akteure haben.

2.1 Kredite der *Poverty Reduction and Growth Facility* des IWF – alter Wein in neuen Schläuchen?

Nach der IWF-Rhetorik basieren PRGF-Abkommen auf den im Entwicklungsland partizipativ erstellten PRSPs. In der frühen Phase der *Poverty Reduction Strategies* ging das PRGF-Abkommen allerdings in nahezu allen Fällen dem PRSP voraus, bestenfalls wurde das (ebenfalls nicht zwingend partizipativ erarbeitete) Interim-PRSP (I-PRSP) zeitgleich mit der PRGF-Vereinbarung den Gremien von IWF und Weltbank zur Billigung vorgelegt. Vor Ende 1999 geschlossene ESAF-Abkommen firmierten kurzerhand als PRGF-Abkommen, ohne dass inhaltlich etwas verändert worden wäre. Zumindest für die ersten PRS-Jahre kann deshalb kaum davon gesprochen werden, die PRSPs seien Grundlage für die Finanzinstrumente des Währungsfonds gewesen. Kritiker sehen es in vielen Fällen umgekehrt: PRSPs seien auf der Grundlage von PRGF-Vorgaben erstellt worden (Stewart/Wang 2003: 25; Oxfam International 2004: 18; CIDSE/CI 2005).²

Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass Kritiker in den PRGF-Abkommen das altbekannte neoliberale IWF-Instrumentarium wiederentdecken: Deflation der Ökonomie durch monetäre Maßnahmen, namentlich durch die Begrenzung des inländischen Kreditvolumens und des Defizits im öffentlichen Haushalt, Anwendung marktwirtschaftlicher Prinzipien wo immer möglich (*getting the prices right*) und Rückzug des Staates durch Privatisierung und den Abbau von Reglementierungen. "A fundamental problem with the IMF's approach is that it

¹ Einige Länder haben inzwischen mehrfach PRSCs erhalten. An der Spitze steht Burkina Faso (7 PRSCs), gefolgt von Uganda (6) und Ghana und Tansania (5) (Stand Juli 2007). Im Juli 2007 waren 18 PRGF-Abkommen für subsaharische Länder in Kraft. Dazu kamen Abkommen im Rahmen des Oktober 2005 geschaffenen *Policy Support Instruments* (PSI) – gleichsam PRGF-Abkommen ohne finanzielle Unterstützung – mit Nigeria, Uganda, den Kapverden, Ghana und Tansania (Bretton Woods Project 2007). Senegal erzielte im Juli 2007 als sechstes afrikanisches Land eine vorläufige Einigung mit dem IWF über ein PSI-Abkommen; es wurde im November 2007 vom IWF-Aufsichtsrat genehmigt (IMF 2007d). Vor dem PSI gab es *staff-monitored programs* (SMPs), ebenfalls IWF-Programme ohne finanzielles Engagement des Fonds. Sambia vereinbarte 2003 und 2004 solche Programme, Mauretanien für das erste Halbjahr 2006.

² Auch später war es selbst für IWF-Mitarbeiter keineswegs ausgemacht, dass die PRGF-Abkommen auf der Grundlage von PRSPs erstellt werden. In der IEO-Evaluierung von 2007 heißt es: „less than 40 percent of surveyed staff agreed that the PRSP provided the basis for the PRGF, with twice as many agreeing that the PRGF provided the macro basis for the implementation of the PRSP.“ (IMF/IEO 2007: 36)



has been largely unwilling to take challenges to its neo-liberal macroeconomic model on board and show more openness to alternatives," konstatierte 2004 die internationale NGO Trócaire (2004: 47) und Oxfam International kritisierte: "[I]t is clearly the case that PRSP macroeconomic frameworks are taken directly from PRGF agreements that have been agreed with the IMF before the PRSP is finished" (2004: 16). Zu einem ähnlichen Schluss kam auch die Evaluierung des *Independent Evaluation Office* (IEO) des IWF. "In cases where a PRGF arrangement [often a 'converted' ESAF] was already in place before the PRSP, the macroeconomic framework was typically taken from the former with limited efforts to 'open up the policy debate.'" (IMF/IEO 2004: 68)

Gerade aber letzteres hatte der Fonds versprochen und verspricht es weiterhin (s.o.): *a more open policy debate*. Gemeint ist unter anderem *more flexibility in fiscal targets*, eine Finanzpolitik, die sich nicht mehr strengste Haushaltsdisziplin und niedrige Inflationsraten in den Mittelpunkt stellt, sondern andere Zielgrößen – Armutsbekämpfung, Wachstum – in den Blick nimmt. Diese sind bislang kaum zu entdecken.

Eine sorgfältig abwägende Studie des Center for Global Development (CGD), die unter Leitung von David Goldsbrough (vormals Stellvertretender Direktor im IEO des IWF) erarbeitet wurde, kommt zu dem Schluss, dass der IWF in den PRGF-Programmen einen konservativen, risikoaversen Ansatz verfolgt und nicht genug tut, um die Möglichkeiten für eine expansivere Haushaltspolitik auszuloten. Ohne überzeugende Begründungen setze der Fonds einseitig auf den Abbau der inländischen Verschuldung und den Aufbau von Devisenreserven (CGD 2007: 24). Auch EURODAD (2005: 3) beklagt „excessively rigid macroeconomic conditions“ des Fonds. Schon die IEO-Evaluierung von 2004 kam zu dem Schluss, „[s]uccess in embedding the PRGF in the overall strategy for growth and poverty reduction has been limited in most cases“ (IMF/IEO 2004: 5).

Eine jüngere IEO-Evaluierung hat Vorwürfe untersucht, IWF-Programme hätten die Inanspruchnahme von verfügbaren Entwicklungshilfegeldern durch zu konservative makroökonomische Vorgaben blockiert und wenig oder nicht dazu beigetragen, neue Entwicklungshilfeleistungen zu erschließen, was die Neigung der Geber verringert habe, solche Leistungen bereitzustellen (IMF/IEO 2007).³

Die Evaluierung bestätigte die Vorwürfe im Wesentlichen. Es zeigte sich, dass PRGF-Programme – wie zu Zeiten der Strukturanpassung – die Sorge um die Inflation in den Mittelpunkt rücken und deshalb ihr Augenmerk vor allem auf die Steuerung (d.h. vor allem die Begrenzung) der inländischen Verschuldung richten. Als Bestimmungsgrößen der Absorptionsfähigkeit von Entwicklungshilfe analysieren die Fonds-Ökonomen Risiken der Wettbewerbsfähigkeit, die Nachhaltigkeit der Haushalts- und Verschuldungslage und *fiscal governance* – kaum aber die Lage in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Infrastruktur (IMF/IEO 2007: 8f.). Die PRGF-Dokumente sagten nichts darüber aus, wie die

³ Untersucht wurden die PRGF-Programme in 29 subsaharischen Ländern zwischen 1999 und 2005.



Vorhersagen über Entwicklungshilfeleistungen zustande kommen und verzichteten darauf, die Wirkungen möglicher höherer Zuflüsse zu analysieren (IMF/IEO 2007: 13f.).

Die Studie des Center for Global Development rechnet vor, dass von 27 IWF-Programmen und -Reviews, die in den ersten 18 Monaten nach dem G8-Gipfel von Gleneagles für Subsahara-Afrika fertig gestellt worden sind, nur zwei die dort gemachten Hilfszusagen in den Projektionen berücksichtigen.⁴ Der Fonds habe keine positive, katalytische Rolle gespielt, wenn es darum gegangen sei, die makroökonomischen Auswirkungen höherer Hilfszuflüsse zu untersuchen – geschweige denn, zusätzliche Entwicklungshilfeleistungen einzuwerben. Aber immerhin habe er die Programmdesigns angepasst, wenn sich höhere Zuflüsse einstellten (CGD 2007: 34f.; Goldsbrough/Elberger 2007; Goldsbrough/Adovor/Elberger 2007b).⁵ Trócaire (2004: 32) führt das aus der PRGF-Frühzeit stammende Beispiel Ruanda an, wo zusätzliche Ausgaben zur Armutslinderung notwendig und dank Geberzuschüssen auch finanzierbar gewesen wären, aber durch restriktive geldpolitische IWF-Auflagen verhindert wurden (s. Kasten 1).

Kasten 1: Verpasste Chance – Ruandische Regierung im Streit mit dem IWF über die Haushaltspolitik

Um 2002 geriet die ruandische Regierung mit dem IWF in Streit über die Haushaltspolitik. Die Regierung argumentierte, eine Erhöhung des Haushaltsdefizits sei gerechtfertigt, wenn diese durch konzessionäre Kredite finanziert würde, die produktiv (vor allem für den Ausbau der Infrastruktur) eingesetzt würden. Der IWF hielt dagegen, die makroökonomische Stabilität und die Nachhaltigkeit der Verschuldungssituation würden durch neue Schulden gefährdet. Der Fonds setzte das laufende PRGF-Abkommen aus; Schuldenerleichterungen unter der HIPC-Initiative wurden hintangestellt. Derartig unter Druck gesetzt, lenkte die ruandische Regierung ein und schloss ein neues PRGF-Abkommen, das die IWF-Forderungen erfüllte.

Um dennoch den Spielraum für zusätzliche Armutsbekämpfungsausgaben, die mit konzessionären Krediten finanziert werden könnten, auszuloten, gaben Regierung und einige Geber (namentlich Großbritannien) eine Studie in Auftrag, die im Rahmen eines *Poverty and Social Impact Assessment (PSIA)* (s. nächste Seiten) auf der Grundlage des PRSP zwei alternative Szenarien für Haushaltsmehrausgaben entwickelte. Der Fonds lehnte deren Ergebnisse mit dem (zutreffenden) Hinweis auf handwerkliche Fehler rundweg ab und kam auf den ruandischen Wunsch, alternative Haushaltsstrategien zu entwickeln, nicht zurück. Mit seiner intransigenten Haltung vergab der IWF die Chance, in einen

⁴ Der G8-Gipfel im Juli 2005 beschloss, die Entwicklungshilfeleistungen für Afrika bis 2010 zu verdoppeln.

⁵ Allerdings begrenzen während der Programmlaufzeit zunächst sogenannte „adjusters“ diese Flexibilität. Die Vereinbarung von „adjusters“ führt typischerweise dazu, dass niedrigere Hilfsleistungen als vorgesehen mit niedrigeren öffentlichen Investitionen beantwortet werden, während höhere Hilfsleistungen nicht zu höheren Investitionen führen, sondern gespart werden (CGD 2007: 38f.).

Dialog über den angemessenen makroökonomischen Rahmen für die Armutsbekämpfung einzutreten.

Bei einem späteren Versuch der ruandischen Behörden, die Ausgaben zu erhöhen (2004), änderte der Fonds zwar nicht seine Meinung, zeigte sich aber flexibler; er gestattete eine Erhöhung des Haushaltsdefizits (Goldsbrough/Leeming/Christiansen 2007: 5ff.; CGD 2007: 29f.).

In Kamerun entwickelte das PRSP vom Juli 2003 zwei Szenarien für die Bildungs- und Gesundheitsausgaben, eines mit hohen Ausgaben, unter denen das MDG-Ziel der Reduzierung der Kindersterblichkeit erreicht würde, und eines mit niedrigeren Ausgaben, unter dem das MDG-Ziel um 44 Prozent verfehlt würde. Das PRGF-Abkommen sah vor, dass der öffentliche Haushalt im Dreijahreszeitraum sein 0,7-Prozent-Defizit in einen 0,7-Prozent-Überschuss verwandelte – und machte so die Umsetzung des ersten Ausgabenzenarios unmöglich (Oxfam International 2004: 17). “[T]he PRSP is in fact embedded in the PRGF, fiscal flexibility is not apparent“, konstatierte Oxfam International (2004: 18).

Die ernüchternden Befunde der IEO-Evaluierung von 2007 riefen die Vertreter zahlreicher NGOs auf den Plan, die ihre Kritik am Fonds im Bereich der Armutsbekämpfung bekräftigten (Rowden/Thapliyal 2007).⁶ Nur 28 Prozent der jährlichen Steigerung der Entwicklungshilfe könnten die Empfängerländer für zusätzliche Ausgaben etwa bei der AIDS-Bekämpfung, für Bildung oder Gesundheit ausgeben, rechneten die NGOs mit den IEO-Zahlen vor, 72 Prozent müssten sie durch die Vorgaben des IWF für den Abbau der inländischen Verschuldung und zum Aufbau von Währungsreserven verwenden.

Ein wesentlicher Grund für die sehr konservativen Vorgaben für die Haushaltspolitik und das zurückhaltende IWF-Engagement im Bereich der Entwicklungshilfe ist die Inflation, die nach Überzeugung der Fonds-Ökonomen auf fünf Prozent oder darunter gebracht, zumindest aber einstellig werden sollte⁷ – ein Ziel, das durch ein (zu großes) Haushaltsdefizit und Geldmengenzunahme gefährdet würde. Kritiker bestreiten nicht, dass Hyperinflation – worauf der IWF gerne hinweist – vor allem die Armen trifft, bezweifeln aber, dass die rigiden Inflationsziele des Fonds für Entwicklungsökonomien angemessen sind (CGD 2007: 40ff.; Rowden/ Thapliyal 2007).

⁶ Die beiden Autoren von ActionAid USA bewerten die IEO-Evaluierung und referieren die Positionen von anderen NGOs und Wissenschaftlern, darunter Médecins sans Frontières, New Rules for Global Finance Coalition, Global AIDS Alliance, Health GAP (Global Access Project), Physicians for Human Rights (USA), RESULTS, Church World Service (CWS) und Globalization Challenge Initiative.

⁷ Dies lässt sich aus den PRGF-Programmen der Zeit 2003 bis Februar 2007 ersehen. Etwa die Hälfte der Programme strebte Inflationsraten von unter fünf Prozent an (Goldsbrough/Adovor/Elberger 2007a: 5). Die Praxis der meisten IWF-Abkommen steht damit durchaus im Widerspruch zu den Erkenntnissen, die im Washingtoner Hauptquartier gewonnen wurden. In einem 2006 veröffentlichten Papier heißt es: “... pushing inflation too low – say, below 5 percent – may entail a loss of output and seigniorage revenue, suggesting a need for caution in setting very low inflation targets in low-income countries... inflation targets should be set so as to help avoid risks of an unintended contractionary policy stance“ (IMF 2006a: 17).





In dem Bestreben, Haushaltsdisziplin zu halten und die Inflationsrate zu begrenzen, enthalten viele PRGF-Abkommen *wage bill ceilings*, Vorgaben für die Deckelung der Lohnausgaben. Von 42 zwischen 2003 bis 2005 geschlossenen Abkommen enthielten 17 solche Obergrenzen für die Lohnausgaben; fast alle betroffenen Länder liegen im subsaharischen Afrika (Fedelino et al. 2006). Diese Obergrenzen betreffen niemals spezielle Sektoren und schon gar nicht die in allen PRSP-Programmen als *priority sectors* ausgewiesenen Bereiche Gesundheit und Bildung,⁸ im Gegenteil, Gesundheit und Bildung werden in vielen Programmen ausdrücklich ausgenommen – wie eine Reihe von Untersuchungen zeigen, haben sie dennoch häufig erhebliche negative Auswirkungen auf diese für Fortschritte bei der Armutsbekämpfung eminent wichtigen Bereiche (AFRODAD 2006a). ActionAid International (2006: 7) führt das Beispiel Kenia an, wo 2003 die neue Regierung die Schulgebühren abschaffte, über 1,5 Mio. Kinder eingeschult wurden und die Geber die Situation bei den Lehrmitteln deutlich verbesserten, aber durch die IWF-Vorgaben für 2004 nur 315 neue Grundschullehrer eingestellt werden konnten. Die Budgetsysteme der betroffenen Länder erweisen sich als nicht geeignet, den Schutz von *priority sectors* zu garantieren, ja nicht einmal in der Lage, die Einstellungs- und Lohnpolitik in den verschiedenen öffentlichen Bereichen zeitnah nachvollziehbar zu machen (CGD 2007: 51; Bevan 2007). Das makroökonomische Ziel wird erreicht, die sektorale Feinsteuerung aber, wenn sie denn intendiert ist, versagt. Die IEO-Evaluierung von 2007 fasst zusammen, worauf sich IWF und die meisten Kritiker einigen können müssten: „PRGF wage bill ceilings in SSA [sub-Saharan Africa] have been designed to be sector-neutral – basically macro-focused – but not pro-poor“ (IMF/IEO 2007: 17). Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen empfiehlt eine jüngere IWF-Studie deshalb, Obergrenzen für die Lohnausgaben nur noch in gut begründeten Ausnahmefällen festzulegen (IMF 2007a: 14).

Kasten 2: Sambia – Zwiespältige Erfahrungen mit der Begrenzung der öffentlichen Lohnausgaben

Um das unzureichende Kontrollsystem bei den öffentlichen Lohnausgaben mit einem wirkungsvollen Mechanismus zu ergänzen, versprach die Regierung bereits in ihrem *Letter of Intent* von 2000 dem IWF, die Lohnausgaben auf 5,2 Prozent des BIP zu begrenzen. Ein Streik der öffentlich Bediensteten und eine großzügige Ausgabenpolitik im Zuge der Präsidentschaftswahlen im Dezember 2001 ließen dieses Ziel Makulatur werden; der öffentliche Lohnanteil am BIP erreichte 6,8 Prozent. Ein mit dem IWF 2002 vereinbarter Einstellungsstopp nahm Ärzte, Krankenschwestern und Lehrer ausdrücklich aus; vom IWF mit Sanktionen bewehrte Lohnobergrenzen gab es zu jener Zeit nicht. Wenn dies in der sambischen Öffentlichkeit anders wahrgenommen und von internationalen NGOs kritisiert wurde (z.B. ActionAid International USA 2004; Trócaire 2004: 30), dann augenscheinlich, weil die Regierung für Obergrenzen optierte und den IWF als willkommenen Sündenbock nutzte. Die Ausnahmen für Ärzte, Krankenschwestern und Lehrer blieben weitgehend wirkungslos; wenn sich

⁸ Von Kritikern wird dies gelegentlich übersehen, vgl. z.B. Ooms/Schreker (2005) und Physicians for Human Rights (2004: 87).



Spielräume für Ausgabensteigerungen öffneten, konnten sich vor allem politisch einflussreiche Ministerien und Agenturen durchsetzen.

Erst als das im Januar 2003 verabschiedete Budget die Lohnausgaben auf 8 Prozent des BIP und im April gewährte Lohnerhöhungen sowie ein neues Wohngeld den Lohnanteil auf 10,5 Prozent des BIP zu bringen drohten, erklärte der Fonds das Programm als gescheitert. Die sambische Regierung sah sich zu Neuverhandlungen mit dem IWF genötigt, weil sie vermeiden musste, dass auch andere Geber ihre Hilfsleistungen ein- und Schuldenerleichterungen hintanstellten. Das im Juli 2003 vereinbarte (und im Frühjahr 2004 erneuerte) *staff-monitored program* (SMP), gleichsam ein „freiwilliges“ PRGF-Programm ohne finanzielles Engagement des Fonds, enthielt monatliche Lohnobergrenzen, die strikt einzuhalten waren. Auch nachfolgende PRGF-Programme (ab Mai 2004) sahen Obergrenzen für die Lohnausgaben vor, die diese auf etwa 8 Prozent des BIP beschränkten.

Die Lohnausgabenbeschränkung war pauschal, sie betraf armutsrelevante und nicht-armutsrelevante Bereiche des Haushalts, was darauf zurückzuführen war, dass die sambische Haushaltsüberwachung nicht in der Lage ist, zeitnah zwischen unterschiedlichen Bereichen zu unterscheiden.

Die differenzierte Studie von Goldsbrough und Cheelo (2007: 20-25) kommt zu dem Schluss, dass die Begrenzung der Lohnausgaben 2003 als kurzfristiges Mittel gerechtfertigt war, die verlorengegangene Haushaltskontrolle zurückzugewinnen – die Regierung war nicht in der Lage gewesen, die Zahl der öffentlich Bediensteten genau zu bestimmen; Ministerien und Regierungsagenturen hatten eine Lohn- und Einstellungs politik betrieben, die sich um die Vorgaben des Finanzministeriums und gesetzliche Bestimmungen wenig scherte; die makroökonomische Steuerung lief aus dem Ruder. Nachdem die makroökonomische Stabilität 2005 wieder erreicht war, verfolgte der Fonds – so Goldsbrough und Cheelo (2007: 24) – mit den Lohnobergrenzen offenbar noch weitere Ziele: mit ihnen sollte eine umfassende Reform des öffentlichen Sektors angestoßen werden, und sie sollten als mittelfristige Richtgrößen für die Ressourcenallokation dienen. Zur Erreichung dieser Ziele – so sinnvoll sie auch sein mögen – seien Obergrenzen bei den Löhnen jedoch nicht das richtige Mittel (vgl. auch CGD 2007: 52f.).

Zu den Neuerungen der PRGF- gegenüber ESAF-Programmen gehören nicht zuletzt sogenannte *Poverty and Social Impact Analyses* (PSIAs), mit deren Hilfe mögliche Verteilungseffekte der Programme bestimmt und im Falle unerwünschter Wirkungen Ausgleichsmaßnahmen entwickelt werden sollen. Vom Fonds wurde zunächst nicht erwartet, dass er derartige Analysen selbst durchführt; vor allem die Weltbank galt mit ihrer Expertise als dafür prädestiniert. Der IWF sollte die Ergebnisse dann im Design seiner Programme berücksichtigen. Tatsächlich enthalten PRGF-Abkommen ab der zweiten Generation häufig einen kurzen mit „PSIA“ überschriebenen Abschnitt. Allerdings konstatierte das *Independent Evaluation Office* des Fonds in seiner ersten PRGF-Evaluierung „PSIA is far from being ‘mainstreamed’ in program design“ (IMF/IEO 2004: 43).



Weil dies auch auf eine mangelnde Abstimmung der PSIAs auf die Anforderungen des IWF zurückgeführt wurde,⁹ führt die 2004 ins Leben gerufene 5-köpfige PSIA-Abteilung des Fonds seit einiger Zeit selbst PSIAs durch. Die Analysen spielen in den PRGF-Vereinbarungen seitdem zwar eine größere Rolle, wie die jüngste IEO-Evaluierung feststellt, durchgreifende Veränderungen sind allerdings nicht zu beobachten: „The findings of PSIAs carried out by IMF staff are now typically reported in PRGF documents, although there is less evidence of material influence on PRGF program design“ (IMF/IEO 2007: 19). Kritiker monieren überdies, dass es bei den grundsätzlich positiv zu beurteilenden PSIAs an Transparenz und Beteiligung nationaler Akteure fehle (CIDSE/CI 2005: 8; Joint NGO 2003).

Im Hinblick auf die Bedeutung der PRGF-Programme für PRS-Prozesse bleibt festzuhalten: Die vom IWF via PRGF (und deren Abkömmlinge PSI und SMP) gemachten Vorgaben bestimmen weitgehend den makroökonomischen Spielraum für die Armutsbekämpfungsstrategien. Die PRGF-Vereinbarungen werden nicht partizipativ erarbeitet, sondern unterliegen einer IWF-eigenen Sachzwanglogik, die ihre Herkunft aus der Strukturanpassungsära nicht verleugnen kann. Diese Logik folgt sehr konservativen, monetaristisch angeleiteten Vorstellungen über makroökonomische Stabilität. Die Versprechen des IWF, PRGF-Programme seien „offener“, würden die Armutsbekämpfungsziele des Entwicklungslandes stärker berücksichtigen und die sozialen Wirkungen stärker beachten (s.o.), sind bislang nicht eingelöst – auch wenn Kritiker konzedieren, dass es in den vergangenen sieben Jahren eine, wenn auch langsame, Entwicklung in dieser Richtung gegeben hat und in Programmen der jüngeren Vergangenheit eine größere Bereitschaft zu erkennen ist, die politische Ökonomie des Empfängerlandes zu berücksichtigen.

Die vom Fonds erzwungene Fiskalpolitik lässt in vielen Fällen wenig Raum für eine expansive Wirtschaftspolitik, die für die Umsetzung der PRSPs wünschenswert wäre; das Engagement des Fonds trägt kaum dazu bei, zusätzliche Entwicklungshilfeleistungen einzuwerben, die makroökonomischen Auswirkungen höherer Entwicklungshilfezuflüsse und ihr möglicher Einsatz für die Armutsbekämpfung werden nur im Ausnahmefall analysiert; die PRGF-Programme sind längst nicht *needs-based* und an den MDGs orientiert; die haushaltspolitisch motivierte Deckelung der öffentlichen Lohnausgaben läuft immer wieder Gefahr, die armutsrelevanten Bereiche Gesundheit und Erziehung zu treffen – auch wenn diese von Beschränkungen ausdrücklich ausgenommen werden.

⁹ Allerdings gibt es positive Ausnahmen: Beim PRGF in Äthiopien, wo die Fonds-Mitarbeiter auf eine Weltbank-Untersuchung zu den Auswirkungen von Preiserhöhungen bei Ölprodukten zurückgreifen konnten, hat die Zusammenarbeit zwischen den beiden Institutionen offensichtlich gut funktioniert (IMF/IEO 2007: 19).



2.2 Das Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) der Weltbank – neoliberale Konditionalität durch die Hintertür?

Die Ursprünge des CPIA-Instruments der Weltbank liegen weit vor der PRSP-Ära. Mitte der 1970er Jahre entwickelt und seitdem immer wieder verändert, sollen die seit 1998 *Country Policy and Institutional Assessments* genannten Ratings die Qualität der Politik und das institutionelle Umfeld eines Landes im Hinblick auf Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung messen – nicht den bisherigen Erfolg auf diesen Feldern. 2004 wurden die zunächst 20 Kriterien auf 16 reduziert, die sich auf vier gleich gewichtete Cluster verteilen.¹⁰ Jedes der 16 Kriterien erhält in einem aufwändigen Verfahren einen Skalenwert zwischen eins und sechs. Am Ende steht eine Zahl, die die Ergebnisse der vier Cluster zusammenführt und das Land mit anderen vergleichbar macht. Mit der Prozedur, die Teil ihres *performance-based allocation system* (PBA) ist, will die Bank erreichen, dass Länder bei der Vergabe von IDA-Mitteln bevorzugt werden (können), die „gute Politik“ betreiben und damit günstige Voraussetzungen für Entwicklung und Armutsbekämpfung bieten.

Dass das CPIA-Instrument in der Öffentlichkeit nur wenig Beachtung gefunden hat, mag darauf zurückzuführen sein, dass die Ergebnisse der Ratings lange Zeit geheim blieben, auch gegenüber dem Kredit nehmendem Land. Erst 2000, also mit dem Beginn der PRSP-Ära, veröffentlichte die Weltbank die Ergebnisse in hoch aggregierter Form: Sie unterschied fünf Gruppen, in denen sich die IDA-Länder mit „bester“ bis „schlechtester“ Politik fanden (Bretton Woods Project 2006) – offenbar wollte die Bank ihr *performance-based allocation system* auch anderen Gebern andienen (Waeyenberge 2006: 5). Seit 2006 (mit Zahlen für das Vorjahr 2005) sind die CPIA-Ratings öffentlich. Die Regierung des zu beurteilenden Landes wird im Zuge des Verfahrens konsultiert, hat aber keinen Einfluss auf die Bewertungen (World Bank 2008b). Das Zustandekommen der Ratings bleibt wenig transparent und politisch subjektiv (Eberlei 2007: 18).

Was für die Weltbank „gute“ und was „schlechte“ Politik in ökonomischer Hinsicht ist, macht ein Blick auf die Ergebnisse der Ratings deutlich: Eine „gute“ Wirtschaftspolitik betreibt ein Land, das auf eine niedrige Inflationsrate achtet, ein Budgetdefizit vermeidet oder gering hält, günstige Rahmenbedingungen für in- und ausländische Investoren schafft (und etwa den Schutz des Eigentums garantiert), staatliche Regulierung abbaut, öffentliche Unter-

¹⁰ 1. Wirtschaftliches Management (drei Kriterien: makroökonomische, Steuer- und Schuldenpolitik), 2. Strukturpolitiken (drei Kriterien: Handels-, Finanzpolitik und wirtschaftlicher Rahmen), 3. Politik für soziale Inklusion/Gleichheit (fünf Kriterien: Geschlechtergleichheit, Gleichheit bei der Nutzung öffentlicher Ressourcen, soziale Sicherheit und Arbeit, Politik und Institutionen für Nachhaltigkeit der Umwelt), 4. Management und Institutionen des öffentlichen Sektor (fünf Kriterien: Eigentumsrechte und Rechte-basierte *governance*, Qualität des Finanz- und Haushaltsmanagements, Effizienz der öffentlichen Einnahmepolitik, Qualität der öffentlichen Verwaltung, Transparenz, Rechtschaffenheit und Korruption im öffentlichen Sektor) (World Bank 2008b). Da die vier Cluster gleich gewichtet werden, erhalten die (jeweils fünf) Kriterien in den Clustern vier und fünf im Endergebnis proportional ein geringeres Gewicht.



nehmen privatisiert, die außenwirtschaftlichen Beziehungen liberalisiert und die Währung konvertibel hält – allesamt Elemente, die auch den *Washington Consensus* ausmachen (Alexander 2004: 2; Waeyenberge 2006: 10f.; ActionAid USA/ActionAid Uganda 2004: 12f.).

Vieles spricht dafür, dass das CPIA – aller gegenteiligen Rhetorik, den PRSP zum bestimmenden Rahmen für Entwicklungshilfe zu machen zum Trotz – einen größeren Einfluss auf die Kreditvergabepolitik der Weltbank hat als das PRSP, ja, dass der CPIA-Prozess bereits Einfluss auf das PRSP hat. Auf Weltbank-Kredite angewiesene Entwicklungsländer müssen und können die Zensuren der Bank antizipieren und mit entsprechenden Passagen im PRSP Wohlverhalten und eine „gute“ Politik signalisieren.¹¹ Die Eigenverantwortlichkeit für Entwicklung und Armutsbekämpfung, die durch den PRS-Prozess gestärkt werden sollten, wird damit unterlaufen.

Die *Country Assistance Strategy* (CAS) der Weltbank, die die Kreditvergabepolitik der Bank gegenüber einzelnen Kreditnehmern festlegt, soll die „eigene Entwicklungsvision des Landes zum Ausgangspunkt“ nehmen (World Bank 2008c), basiert aber im Wesentlichen auf dem CPIA und sucht vor allem Aspekte zu bearbeiten, die nach dem CPIA-Ergebnis „schwach“ sind. Das Land muss hier Bedingungen (*triggers*) erfüllen, damit es (weiterhin) in den Genuss von Weltbank-Finanzmitteln kommt. Derartige *triggers* können durchaus Ziele des PRSP einschließen, allerdings – wie die Bank in einem Papier von 2003 schreibt – „to the extent that they are expected to strengthen policy and institutional policy and institutional performance.“¹²

Deutlich wird: CPIA und CAS sind Weltbank-Instrumente, die – unbeschadet aller PRSP-Inhalte – die Kreditvergabepolitik der Weltbank entscheidend bestimmen und darüber hinaus einen wesentlichen Einfluss auf das PRSP wie auch auf die Vergabepolitik anderer Geber haben. Das PRSP selbst hat nicht den Stellenwert, der ihm in der öffentlichen Rhetorik der IFI zugemessen wird.

Allerdings: Die Gestaltungs- und Durchsetzungsmacht von IWF und Weltbank in PRS-Prozessen nimmt in dem Maße ab, wie die Empfängerländer mit ihrer geostrategischen und -politischen Bedeutung wuchern können. Die Beispiele Senegal und Äthiopien zeigen dies sehr deutlich:

- Der Senegal präsentiert sich als demokratisches Vorzeigeland, in dem Moslems und Christen friedlich zusammenleben; die ehemalige Kolonialmacht Frankreich verfolgt wichtige wirtschaftliche Interessen und betrachtet das Land als einen nicht zuletzt militärischen Brückenkopf für das frankophone Afrika.
- Äthiopien sieht seine geostrategische Bedeutung am Horn von Afrika in Nachbarschaft zum notorisch terrorverdächtigen, gescheiterten Staat Soma-

¹¹ Insofern ist es unrichtig, den CPIA-Ansatz bei der Kreditvergabe als „ex post policy conditionality“ zu charakterisieren (Nissanke/Ferrarini 2007: 2). Die Wirkung des CPIA setzt früher an, es führt zu vorausgehendem Gehorsam.

¹² World Bank: *Country Assistance Strategies: Retrospective and Future Directions*, Washington 14 March 2003, p. 49, zit. n. Alexander 2004: 9. „The Bank is selective about what PRSP-endorsed policies are integrated into its CAS“ (Alexander 2004: 8).

lia und zur Golfregion durch den US-amerikanischen „Krieg gegen den Terror“ seit September 2001 deutlich aufgewertet.

In beiden Ländern spielen IWF und Weltbank eine vergleichsweise geringe Rolle. Ihre Signalfunktion für andere Geber, die sie andernorts noch sehr wirksam ausüben, haben sie praktisch eingebüßt. Die wirtschaftspolitischen Spielräume der Regime (und damit auch die finanziellen Spielräume für Armutsbekämpfungsstrategien) werden hier eher von Großmachtinteressen bestimmt als von der Agenda der IFI.

Exkurs: Das *pro-poor growth*-Konzept – Abkehr von traditioneller Strukturanpassung?

Mit der wachsenden Skepsis gegenüber der traditionellen Strukturanpassung als Mittel zur Sanierung der Entwicklungsländerökonomien tauchte in den Papieren der IFI und der Wissenschaft immer häufiger der Begriff *pro-poor growth* auf. Armenorientiertes Wachstum gilt seit spätestens Ende der 1990er Jahre als Mittel und Ziel von Entwicklung. Sowohl in den IFI als auch an Universitäten wurden erhebliche Forschungsressourcen aufgewandt, um die Zusammenhänge zwischen Armut, Wachstum und Ungleichheit besser zu verstehen und Ansätze einer armenorientierten Wirtschaftspolitik zu entwickeln. Die Ergebnisse dieser Bemühungen sind angesichts des betriebenen Aufwands eher bescheiden und keinesfalls in allen Aspekten eindeutig. Bisher besteht nicht einmal Einigkeit darüber, was unter *pro-poor growth* zu verstehen ist. Zwei konkurrierende Definitionen lassen sich unterscheiden:

- Wirtschaftswachstum ist armutsorientiert, wenn das durchschnittliche Einkommen der Armen stärker zunimmt als das Durchschnittseinkommen der nicht-armen Bevölkerung. Die Einkommensunterschiede nehmen ab (relative Definition).
- Wirtschaftswachstum ist armutsorientiert, wenn sich die Situation der Armen absolut verbessert. Verteilungsaspekte werden nicht berücksichtigt (absolute Definition).

Welche Definition auch zugrunde gelegt wird, es gibt bislang erhebliche analytische Schwächen im *pro-poor growth*-Konzept und vor allem keine gesicherten Erkenntnisse über Zusammenhänge zwischen bestimmten politischen Maßnahmen und dadurch ausgelöstem Armut minderndem Wachstum. „While there is an abundant literature on the impact of adjustment and stabilisation policies on poverty, analysis of the impact of specific macroeconomic policies on poverty is just emerging“ (Gunter et al. 2005: 246).

Immerhin lassen sich aus der Fülle teilweise widersprüchlicher Forschungsergebnisse einige grundsätzliche Folgerungen ziehen (World Bank 2005b; Lopez 2004):

- Wachstum ist eine wichtige Voraussetzung für Armutsminderung. Wachstum an sich berührt soziale Gleichheit oder Ungleichheit nicht.
- Wachstum, das gleichzeitig soziale Ungleichheit schrittweise abbaut, ist für Armutsreduzierung wirksamer als alleiniges Wachstum.
- Starke Ungleichheit bremst die Armutsbekämpfung.





- Armut ist selbst eine Barriere für die Armutsreduzierung und die ungleiche Ausstattung mit Vermögen hat niedrigere Wachstumsraten zur Folge.
- Politiken der Armutsbekämpfung sind wirksamer, wenn sie die Armen in die Lage versetzen, selbst am Wachstum teilzuhaben.

Die Diskussion um *pro-poor growth* fand nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Frage statt, wie die Wirtschaftspolitik im Rahmen der Armutsbekämpfungsstrategien zu gestalten sei. In Abgrenzung zur vorangegangenen Strukturanpassungspolitik und ihrem Credo lassen sich die folgenden Elemente einer armenorientierten Wirtschaftspolitik nennen, über die in Wissenschaft und IFI weitgehend Einigkeit herrscht:¹³

- Es sollte (weiterhin) makroökonomische Stabilität angestrebt werden, denn ihr Verlust schadet vor allem den Armen (etwa durch hohe Inflationsraten). Allerdings steht dabei nicht (wie vormals) eine effiziente Ressourcenallokation im Mittelpunkt, sondern der Erhalt bzw. die Wiedererlangung der Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems.
- Die Geld- und Finanzpolitik sollte (weiterhin) darauf zielen, hohe Budgetdefizite und Inflationsraten abzubauen, ohne dabei allerdings (wie vormals) die deflationären Elemente überwiegen zu lassen. Bei der Haushaltskonsolidierung etwa sei es wichtig, den gesamtwirtschaftlichen Output zumindest zu stabilisieren und einen Anstieg der Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Sozialausgaben und Ausgaben, die als produktiver Konsum gelten (Bildungs- und Gesundheitswesen, Infrastruktur) sollten von Kürzungen ausgenommen, unproduktive Investitionen, Subventionen und übermäßige Verwaltungsausgaben dagegen gekürzt werden. Durch die Reform der Steuersysteme und eine effizientere Erhebung (Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage) sollten die staatlichen Einnahmen auf eine solidere Basis gestellt werden.
- Die Durchsetzung marktwirtschaftlicher Prinzipien wird (weiterhin) als zentrales Element von Entwicklung betrachtet. Dabei steht die finanzielle Liberalisierung obenan, mit ihrer Hilfe könne Sparkapital mobilisiert und Wachstum angestoßen werden. Allerdings wird nicht mehr die vollständige Deregulierung der Finanzmärkte gefordert; diese könne arme benachteiligen, weil Banken höhere Kreditrisiken auf diese abwälzten. Durch den Ausbau der Infrastruktur und neue Finanzierungsinstrumente sollte den Armen dagegen der Zugang zum formellen Kreditmarkt ermöglicht werden.
- Die außenwirtschaftliche Liberalisierung und die Integration in den Weltmarkt wird (weiterhin) als hochwirksamer Entwicklungsmotor betrachtet, die Exportorientierung der Ökonomie wird deshalb auch unter *pro-poor growth*-Vorzeichen befürwortet. Um die überproportionalen Risiken für arme bei außenwirtschaftlichen Schocks zu verringern, sollen allerdings flankierende Maßnahmen ergriffen werden. So soll etwa die Importliberalisierung abgestuft erfolgen und dadurch vermieden werden, dass die indus-

¹³ Die Darstellung rekuriert auf ein unveröffentlichtes Diskussionspapier (Führmann 2006), das im Rahmen des Forschungsprojekts erstellt wurde.



trielle Basis zerstört und arme Bevölkerungsgruppen überdurchschnittlich getroffen werden.

- Die Privatisierung ineffizienter und defizitärer Staatsunternehmen gilt (weiterhin) als zentrales Element einer Politik zur Sanierung der Entwicklungs-länderökonomien. Durch die Privatisierung werde volkswirtschaftliches Kapital effizienter eingesetzt, die Verkaufserlöse könnten für *pro-poor*-Investitionen genutzt werden. Allerdings sollte sich der Staat nur aus solchen Bereichen zurückziehen, in denen die Privatwirtschaft effizient arbeitet und keine Monopole entstehen.
- Eine Neuerung ist die Forderung, Maßnahmen zu ergreifen, die eine bessere Teilhabe armer Bevölkerungsgruppen am Wachstumsprozess ermöglichen. Da die Mehrzahl der Armen auf dem Lande lebt und auf die eine oder andere Weise mit dem Agrarsektor verbunden ist, komme der Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität eine wichtige Rolle zu. Darüber hinaus müsse ein besonderes Augenmerk auf Maßnahmen gerichtet werden, die den Armen den Zugang zu Märkten, Institutionen (z.B. Gerichten) und Gesundheitseinrichtungen ermöglichen bzw. sichern. Dazu gehören auch institutionelle Reformen, etwa die Neuordnung des Eigentums- und Erbschaftsrechts, das in vielen Ländern Arme und namentlich Frauen diskriminiert und von der Teilhabe an Wachstum ausschließt.

Tabelle 2 versucht eine idealtypische Gegenüberstellung der Maßnahmen der Strukturanpassungsära und des seit etwa 2000 geltenden *pro-poor growth*-Paradigmas. Es wird deutlich, dass die Maßnahmen zur Förderung der Teilhabe armer Bevölkerungsteile am Wachstumsprozess die vielleicht wichtigste Neuerung ist. Ohne sie wäre das *pro-poor growth*-Konzept eine Art „Strukturanpassung light“, die sich kaum von der Situation am Ende der Strukturanpassungsära unterscheidet, als durch zeitliche abgestufte Umsetzung (*sequencing*) und Programme zur sozialen Abfederung die schlimmsten Auswirkungen der Anpassungsmaßnahmen vermieden werden sollten.

Tabelle 2: Strukturanpassungspolitik versus *pro-poor growth*-Politik

	Strukturanpassung	<i>Pro-poor growth</i>
Makroökonomische Rahmenbedingungen		
Makroökonomische Stabilität	Ziel ist kurzfristige Stabilisierung durch den weitreichenden Abbau von Inflation und Haushaltsdefiziten	Ziel ist langfristige Stabilität und Schutz vor externen Schocks
Geldpolitik	Hat sich am Ziel der Geldwertstabilität zu orientieren	Inflationsbekämpfung; Vermeidung von Hyperinflation und Arbeitslosigkeit; staatliche Regulierung von Kapitalzuflüssen



Finanzpolitik	Vollständiger Abbau von Haushaltsdefiziten	„Alternative Politikoptionen“: Gezielter (armutsorientierter) Abbau von Haushaltsdefiziten durch Umstrukturierung des staatlichen Haushalts und Erschließung neuer Einnahmequellen; Haushaltsdefizite zur Stabilisierung des Wirtschaftsablaufs in bestimmten Situationen erforderlich
Strukturreformen (Rolle des Staates)		
Durchsetzung marktwirtschaftlicher Prinzipien	Rasche Liberalisierung führt zu effizienter Nutzung aller vorhandenen Ressourcen (Finanz- und Kapitalmarkt, Exportsektor)	Liberalisierung ist erforderlich, muss aber durch Institutionen flankiert werden (Wettbewerbsordnung, Finanz- und Kapitalmarktregulierung)
Außenwirtschaftliche Liberalisierung	Vollständige Außenöffnung; Importliberalisierung	Vorzeitige Öffnung der Märkte schadet Exportsektor und kann Armut steigern, wenn dieser noch nicht international wettbewerbsfähig ist; staatliche Stärkung des Exportsektors notwendig; insbes. durch Abbau des <i>anti-export bias</i> ; ausreichende Versorgung mit Infrastruktur
Privatisierung	Rückzug des Staates aus dem Wirtschaftsgeschehen und vollständige Privatisierung öffentlicher Unternehmen	Rückzug des Staates aus Wirtschaftsbereichen, in denen der Privatsektor effizient arbeitet, um Ressourcen für <i>pro-poor</i> -Interventionen freizusetzen; Prozess der Privatisierung muss transparent und wettbewerblich organisiert sein
Maßnahmen zur Förderung der Teilhabe armer Bevölkerungsgruppen am Wachstumsprozess		
Sektorspezifische Maßnahmen zur Entwicklung produktiver Kapazitäten	Keine besondere Förderung von sektoralen oder regionalen Wachstums-mustern, da allgemeines Wirtschaftswachstum letztlich allen Sektoren und Regionen zu Gute kommt.	Besondere Armutswirkung von Wachstum im Agrarsektor, daher: Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität durch Abbau des <i>urban bias</i> ; Förderung der Agrarforschung, Ausbau der ländlichen Infrastruktur; Verbesserung des Kreditzugangs
Institutionelle Reformen	Nicht vorgesehen, da freie Märkte eine optimale Allokation der Ressourcen sicherstellen und damit zu ökonomischer Effizienz und Wachstum führen	Ausbau der institutionellen und materiellen Infrastruktur, so dass Armen der Zugang zu Märkten, Institutionen und Gesundheits- und Bildungssystem möglich wird: Verbesserung des Kreditzugangs (<i>Microfinance</i>); Sicherung der Eigentums- und Nutzungsrechte; Ausbau der Infrastruktur; Abbau von Informationsasymmetrien
Maßnahmen zur Reduzierung der Ungleichheit	Nicht vorgesehen, da Verteilungsaspekte ausgeklammert	Neuordnung der Eigentumsrechte (z.B. Bodenreformen)

Quelle: Führmann 2006; geringfügige Änderungen.



3. Die Versprechen der PRSPs – integrierte Wirtschafts- und Sozialpolitik im Zeichen von Armutsbekämpfung?

Die IFI nehmen für sich in Anspruch, in ihrer Politik gegenüber Entwicklungsländern den Maximen von *pro-poor growth* zu folgen und eine Wirtschafts- und Sozialpolitik zu favorisieren, die die Bekämpfung der Armut in den Mittelpunkt stellt. Ob die in den *Poverty Reduction Strategy Papers* entwickelten Absichten, Maßnahmen und Strategien diesen Anspruch erfüllen, ist eine andere Frage. Schließlich gehört zum PRS-Konzept, dass die PRSPs im Entwicklungsland entwickelt werden und sich in ihnen die entwicklungspolitischen Prioritäten des Landes niederschlagen – dies müssen die Gremien von IWF und Weltbank bei der Beratung der Papiere berücksichtigen. (Eine wiederum andere Frage ist es, welche Prioritäten sich in der praktischen Politik der Regierungen als auch der IFI gegenüber den Regierungen der Entwicklungsländer spiegeln [dazu 3.2] und wie sich all dieses schließlich auswirkt [dazu 4.]).

Es ist nicht zu verkennen, dass vor allem die PRSPs der ersten Generation (nicht zu reden von den Interim-PRSPs) unter einem enormen zeitlichen und inhaltlichen Druck entstanden: Den Entwicklungsländerregierungen musste es darauf ankommen, möglichst rasch den *decision point* und dann den *completion point* der HPIC-Initiative zu erreichen, um sich so für Schuldenerleichterungen zu qualifizieren. Der einzige Weg dahin führte über die IFI, deren Entscheidungsgremien die PRSPs gutheißen mussten.

Um Zustimmung aus Washington zu erhalten, bemühten sich deshalb die mit der Abfassung der PRSPs betrauten Administrationen, den in Washington entwickelten Vorstellungen, namentlich dem neuen entwicklungspolitischen Mantra *pro-poor growth* (ebenso wie der Vorgabe Partizipation) möglichst genau zu entsprechen.¹⁴ In Ländern wie etwa Gambia, in denen die Administrationen mangels Kapazitäten nicht in der Lage waren (und sind), ein PRSP eigenständig zu erstellen, leisteten (und leisten) Geberinstitutionen oder die IFI selbst mehr oder weniger große Hilfestellung, das Programm-Dokument IFI-konform zu machen.¹⁵

3.1 Diagnose und Bestandsaufnahme

Unverkennbar knüpfen alle PRSPs bei der Definition von Armut an die in den Vorjahren geführte internationale Diskussion an. Armut wird immer als „multidimensionales Phänomen“ beschrieben, das aus unzureichendem Einkommen

¹⁴ Die OED-Evaluierung der Weltbank stellte 2004 kritisch fest: „Authorities in some countries have incorporated features in the strategy document that they thought the BWIs would prefer, especially an emphasis on expenditures in the social sectors.“ (World Bank/OED 2004: 25) Vor dem Hintergrund der Erfahrungen im Senegal schreibt Dembélé: „The pressure to ‘conform’ or ‘comply’ is sometimes such that the Government does more than enough to meet Bank or Fund policy prescriptions“ (2003: 51).

¹⁵ Die Information stammt aus Gesprächen mit Gebervertretern in den vier besuchten Ländern.



und unzureichender Grundversorgung (Nahrung, Bildung, Gesundheit) besteht und die Möglichkeiten menschlicher Entwicklung stark beschränkt. Die verschiedenen Dimensionen von Armut bedingen einander, stellen die PRSPs fest, und müssten in einer integrierten Strategie überwunden werden.

Die Identifizierung der armen Bevölkerungsgruppen ist nicht besonders klar; die PRSPs unterscheiden in der Regel nicht zwischen armen, verwundbaren oder von sozialer Exklusion betroffenen Gruppen. Unter „verwundbare Gruppen“ werden typischerweise Bauern in der Nahrungsmittelproduktion, Landlose, von Frauen oder Kindern geführte Haushalte, alte und behinderte Menschen sowie ethnische Minderheiten subsumiert. Ungleich präziser ist die regionale Zuordnung der Armut. Sieben der zehn hier näher betrachteten Länder¹⁶ zeichnen bereits in ihrem ersten PRSP ein differenziertes regionales Profil der Armut, nur in Uganda enthält erst das zweite PRSP einige Aussagen über die regionale Verteilung der Armut.¹⁷ Die regionalen Armutsprofile greifen auf die jüngsten nationalen Untersuchungen zurück, die bei der Bestimmung der Armutsgrenze vor allem Einkommen oder Konsum verwenden, aber in einigen Fällen auch andere Parameter berücksichtigen, etwa die Ernährungssituation (Äthiopien, Ghana) oder die Fähigkeit, die Grundbedürfnisse zu befriedigen (Malawi).

Die Aufschlüsselung der Armut in deren verschiedene Dimensionen (Ernährung, Gesundheit, Bildung etc.) findet in der Datenverfügbarkeit ihre Grenze und zeigt entsprechend große Unterschiede. Nur sehr selten wird der zuvor betonten Multidimensionalität von Armut dadurch Rechnung getragen, dass ein direkter Bezug zwischen Armut und etwa Gesundheit hergestellt wird, wie z.B. im sambischen PRSP: „... if health is an asset and ill health a liability, protecting and promoting health care is central to the entire process of poverty reduction and human development.“ (RoZ PRSP 2002: 82) Dies gilt auch für die Bildung. Die ausführlichen Abschnitte zur Situation der Bildung und Ausbildung greifen in den PRSPs der ersten Generation in der Regel auf vormals erstellte Dokumente der Bildungsministerien zurück, die die Situation ausführlich beschreiben, aber keinen direkten Bezug zur Armutsreduzierung herstellen (Caillods/Hallak 2004: 70).

Die WHO, die 21 PRSPs der Jahre 2000 bis 2002 analysiert hat, kommt zu dem Ergebnis:

„PRSPs do not systematically identify those health issues which are the biggest contributors to poverty or the greatest brake on economic growth, and then set out to tackle them. Nor do they look systematically at the health situation of the poor – beyond noting that they tend to have the worst health outcomes and are unable to afford health care fees.“ (WHO 2004: 18)

¹⁶ Es sind dies Äthiopien, Burkina Faso, Ghana, Malawi, Mauretanien, Mosambik, Sambia, Senegal, Tansania und Uganda. In diesen Ländern lag bis Ende 2006 ein zweites PRSP vor; sie können als Länder mit vergleichsweise starkem PRS-Prozess betrachtet werden. Siehe auch Abschnitt 5.

¹⁷ In Malawi und im Senegal werden die besonders armen Regionen benannt, doch mangelt es an Daten.



Für nachfolgende PRSPs gilt dieses Verdikt nur noch eingeschränkt, ihre Analysen, und die der PRSPs der zweiten Runde allemal, sind umfassender und schlagen eine Brücke zwischen Gesundheit und anderen Bereichen der menschlichen Entwicklung. Im Bereich der Bildung wird dagegen schon in den ersten PRSPs eine Verbindung mit anderen Bereichen hergestellt, namentlich beim *empowerment* benachteiligter Gruppen und der Gleichstellung der Geschlechter. (Das HIV/Aids-Thema wird allerdings – es kommt in allen PRSPs vor – nahezu ausschließlich als Gesundheitsproblem begriffen.)

Darin liegt die Schwäche vieler PRSPs und ausnahmslos aller PRSPs der ersten Generation: Sie zeigen zwar die verschiedenen Dimensionen von Armut auf, betonen auch die Bedeutung eines integrierten Ansatzes bei der Bekämpfung der Armut – lassen es aber dabei bewenden. Die Diagnose kommt selten über pauschale Verknüpfungen von Gesundheits-, Bildungs-, Ernährungs- oder Einkommenssituation hinaus, aus denen sich integrierte, intersektorale Strategien der Armutsbekämpfung ableiten ließen.

3.2 Ziele und Strategien

Die von der Vereinten Nationen im Jahr 2000 beschlossenen acht Millennium-Entwicklungsziele (MDGs), unter denen als herausragendes erstes Ziel die „Beseitigung der extremen Armut und des Hungers“ erscheint,¹⁸ sind in den näher betrachteten PRSPs der ersten Generation eher beiläufige Bezugsgrößen; in fünf PRSPs werden sie nicht einmal erwähnt. Dies ändert sich im Laufe der Jahre. Alle PRSPs der zweiten Runde nehmen ausführlich Bezug auf die MDGs, diskutieren meist die Chancen der Zielerreichung auf den verschiedenen Feldern und nennen die längerfristigen nationalen Zielmarken (2015).

Bis auf wenige Ausnahmen fassen die PRSPs die künftige, mit dem Dokument verfolgte Politik in drei bis acht Punkten zusammen, die dann als „Pfeiler“, „Achsen“ oder „prioritäre Bereiche“ ausgewiesen werden. In von den IFI untersuchten PRSPs der ersten Generation stellen etwa 60 Prozent (14 von 25) das Wirtschaftswachstum an vorderste Stelle, in den zwischen Juli 2003 und Juni 2004 erstellten PRSPs waren es bereits über 80 Prozent (13 von 16) (World Bank/IMF 2005: 55f.). Für die hier näher betrachteten zehn subsaharischen Länder ergibt sich ein ähnliches Bild: in acht Fällen räumt das PRSP I Wachstum Priorität ein, beim PRSP II sind es ebenfalls acht Fälle.¹⁹

Immer findet sich der Hinweis, Wachstum sei ein entscheidendes Element der Armutsbekämpfung; es müsse mit makroökonomischer Stabilität verknüpft werden. Um den *pro-poor*-Charakter des angestrebten Wachstums zu betonen, qualifizieren es viele PRSPs mit weiteren Adjektiven: von *equity-based growth* und *broad-based growth* ist etwa die Rede (Burkina Faso PRSP I und II) oder von *inclusive growth* und *comprehensive growth* (Mosambik PRSP I und II). Selbst in Ländern in denen das Wachstum allein „stark“ (Senegal) oder „beschleunigt“

¹⁸ Bis 2015 soll der Anteil der Menschen, deren Einkommen weniger als einen Dollar pro Tag beträgt, halbiert werden (Bezugsjahr: 1990).

¹⁹ Beim PRSP I weichen Sambia und Tansania von der Regel ab, beim PRSP II Sambia und Uganda.



(Mauretanien) sein soll, thematisieren die PRSPs die Einkommens- oder Konsumungleichheit, die einem Abbau der Armut entgegenstehe.²⁰ Häufig werden die städtischen und ländlichen Gini-Koeffizienten angeführt, deren Werte es für eine nachhaltige Armutsreduzierung zu verbessern gelte.

Dass der Rahmen für die als *pro-poor growth* firmierende Wirtschaftspolitik ganz wesentlich von den PRSPs im Normalfall vorgeschalteten PRGF-Abkommen bestimmt wurde und wird, die den Fokus auf eine traditionelle Stabilitätspolitik legen, ist in Abschnitt 2.1 bereits deutlich geworden. Gleichwohl sind die im PRSP entwickelten wirtschaftspolitischen Linien wichtig. Der Theorie nach sollten sie das Ergebnis eines breit angelegten Dialogs zwischen Regierungen, Zivilgesellschaft und IFI sein. Diesen gab es in der Frühzeit der PRSPs allerdings nur sehr begrenzt, wenn überhaupt (Sanchez/Cash 2003: 9). Die Weltbank- und IWF-Untersuchung von 2005 entdeckt immerhin „a number of recent examples of more flexible discussions between government officials and Fund staff on key economic issues“, räumt aber ein: „these debates on policy options continue to be largely limited to a narrow circle of officials directly involved“ – von der Zivilgesellschaft ist nicht die Rede (World Bank/IMF 2005: 31). Noch die jüngste IEO-Evaluierung konstatiert, dass die Mitarbeiter des Fonds der Zivilgesellschaft in Subsahara-Afrika im Allgemeinen nicht bekannt und auch nicht zugänglich sind (IMF/IEO 2007: 32).

In dieser Lage entstanden, namentlich in der ersten PRSP-Phase, Dokumente, die den *pro-poor*-Beitrag der produktiven Bereiche der Ökonomie vor allem ankündigten und behaupteten, aber eine integrierte Strategie schuldig blieben. Die Vernachlässigung der produktiven Sektoren ist auf die (von den Gebern beförderte) Wahrnehmung zurückzuführen, in der mit den PRSPs eingeläuteten neuen Ära stehe Soziales auf der Agenda obenan, aber auch durch analytische Lücken, wie die produktiven Sektoren zu *pro-poor growth* beitragen können (Driscoll/Evans 2004: 7f.). Implizit vertrauten die PRSP-Autoren auf den klassischen *trickle down*-Effekt. Dieser setzte auf die Dynamik des privaten Sektors, die wiederum durch mehr oder weniger präzise benannte Reformen und Fördermaßnahmen in Gang gesetzt werden sollte (z.B. Kleinkreditprogramme für den informellen Sektor). Besondere PRSP-Beachtung fand typischerweise der Agrarsektor, von dem die Mehrzahl der Armen abhängen, dessen Wachstumspotenzial nach Geberauffassung aber meist zu optimistisch eingeschätzt wurde.²¹ In Ruanda sollte, wie Ansoms (2007) zeigt, die Landwirtschaft durch Modernisierung und Professionalisierung wachsen. Die Strategie war vielleicht *pro-growth*, aber nicht *pro-poor*, denn sie vernachlässigte mit den Kleinbauern eine wichtige Gruppe der Armen.

Soziale Themen wurden und werden in allen PRSPs ausführlich behandelt. Häufig tauchen sie schon in den „Pfeilern“, „Achsen“ oder „prioritären Bereichen“ auf, etwa als *human resource development* oder unter dem Stichwort *access to social services*. In einigen Fällen werden Grundbildung und Basis-

²⁰ Eine Ausnahme macht Ghana, wo in beiden PRSPs nur von Ungleichheit im Hinblick auf Gender und den Zugang zu sozialen Diensten die Rede ist, die es abzubauen gelte.

²¹ Vgl. für den Senegal z.B. Entwistle et al. 2005: 135.



gesundheitsversorgung als *core priority areas* benannt (Alonso et al. 2005: 23). Darüber hinaus gibt es aber wenig Priorisierung und schon gar keine Integration in ein strategisch auf Armutsreduzierung ausgerichtetes Gesamtkonzept. Die PRSPs erinnern hier an Wunschlisten, die entwicklungspolitisch erstrebenswerte Schritte getreulich abarbeiten – und im Zweifel allen Maßnahmen Priorität geben. Ähnlich verhält es sich mit Querschnittsthemen wie Gender, Umwelt oder Aids, die mitunter auch in den „prioritären Bereichen“ erscheinen. Die PRSP-Autoren folgen mit ihren Ausführungen dem entwicklungspolitischen Mainstream und zeigen sich auf der Höhe der Diskussion, von umfassendem Mainstreaming in den PRSPs kann jedoch kaum die Rede sein. Bei der Gleichstellung der Geschlechter etwa kündigen sie gemeinhin an, die Lage der Frauen zu verbessern, den Mutterschutz zu stärken und die Disparitäten beim Schulbesuch zwischen Mädchen und Jungen abzubauen. Darüber hinaus findet sich nur wenig Konkretes (Oxfam 2004: 25).

Auch beim Thema *good governance* zeigen sich die PRSP-Autoren auf der Höhe der entwicklungspolitischen Diskussion. Es wird in allen näher betrachteten PRSPs behandelt; fast immer taucht es in den „prioritären Bereichen“ und damit an prominenter Stelle auf. Nachhaltige Armutsbekämpfung sei ohne Verbesserung bei der Governance nicht möglich, betonen die PRSPs nahezu unisono und schlagen eine Brücke zu Demokratisierung, Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, Dezentralisierung und institutioneller Entwicklung. Viele PRSPs kündigen Reformen des Justizsektors oder allgemein des öffentlichen Sektors an, um die Korruption zu verringern, Transparenz und Kapazität öffentlicher Institutionen zu vergrößern und die Qualität öffentlicher Leistungen zu verbessern.

Fragen des Außenhandels werden in den meisten PRSPs nur am Rande behandelt. Die außenwirtschaftliche Liberalisierung ist offensichtlich ein Aspekt der Wirtschaftspolitik, der vor allem zwischen Regierung und IWF verhandelt wird (und sich im PRGF-Abkommen niederschlägt) und erst in zweiter Linie Gegenstand eines PRSP ist. Wo Handelspolitik vorkommt, wird (in Übereinstimmung mit dem *pro-poor growth*-Konzept) unterstellt, dass außenwirtschaftliche Liberalisierung wünschenswert ist, diese aber wird vor allem als Exportförderung dargestellt, deren Chancen es zu nutzen gelte. Welche Auswirkungen die Freigabe der Importe auf die Armut haben kann, welche Effekte bei Beschäftigung und sozialer Sicherung zu erwarten sind, wird nicht analysiert. Es fehlen abgestufte Zeitpläne für die Umsetzung und die Verknüpfung mit anderen Reformmaßnahmen (Oxfam 2004: 21; IMF/IDA 2003b: 6).

Auch wenn die PRSPs im Bereich Handel der Standardrezeptur der Strukturanpassung weitgehend folgen und einer umfassenden Integration in den Weltmarkt das Wort reden, gab es schon in der ersten PRSP-Generation Papiere, die Abweichungen von der reinen Lehre ankündigten: Die *Agricultural Development-Led Industrialisation* (ADLI) in Äthiopien sah vor, Importsubstitution zu betreiben, indem lokale Produzenten durch spezielle Steuervorteile geschützt würden; gleichzeitig sollten die Exporte gefördert werden. Ruanda optierte für Subventionen für Kaffeeproduzenten, während Sambia unfaire Handelspraktiken der Nachbarländer monierte, Gegenmaßnahmen und eine



Export Processing Zone (EPZ) ankündigte (letzteres ein Instrument, dessen Erfolge die Weltbank für Afrika skeptisch beurteilt) (Ladd 2003: 7).

Kasten 3: Außenhandelsliberalisierung in Ghana zwischen eigenständigen Vorstellungen und IWF-Vorgaben

Das erste Dokument der Ghana *Poverty Reduction Strategy* (GPRS I) sah als ein Element einer Wachstum fördernden Entwicklung vor, die Privatwirtschaft durch Import-Liberalisierung dem Wettbewerb auszusetzen. Es versprach gleichzeitig, die Wirkungen der Liberalisierung auf die heimische Produktion kontinuierlich zu überprüfen und Dumping zu verhindern. Vor diesem Hintergrund beschloss das Parlament mit dem Budget, Geflügel-Importe mit Zöllen in Höhe von 40 Prozent zu belegen. Der IWF wandte sich dagegen und vereinbarte im Zuge der Neuverhandlung eines PRGF-Abkommens mit den Behörden, dass die Zölle während der Laufzeit des Abkommens nicht erhoben würden. Ohne dass sich das Parlament erneut mit der Frage befasst hätte, waren die Zölle innerhalb von zwei Monaten vom Tisch (Atarah 2005; Oxfam 2004: 36f.). Die GPRS II vom November 2005 kündigte erneut Maßnahmen gegen Dumping an.

Wie die Handelspolitik, so erscheint auch die Privatisierung staatseigener Unternehmen und Beteiligungen in den meisten PRSPs zwar nicht an prominenter Stelle, wird jedoch in fast allen Dokumenten behandelt. Privatisierungen werden als wachstumsfördernd und armutsmindernd ausgewiesen und fügen sich so in das von den IFIs unterstützte *pro-poor growth*-Szenario ein, in dem die Förderung des privaten Sektors eine zentrale Rolle spielt. Die PRSPs beschreiben in der Regel mehr oder weniger ausführlich die Privatisierungen der Strukturanpassungsära in den 1990er Jahren und kündigen die Fortsetzung der entsprechenden Programme an. Passagen wie im äthiopischen PRSP, es gehe bei der Entwicklung des privaten Sektors um eine „besonnene Neubestimmung der Rolle des Staates und nicht um wahllose Privatisierung“, sind die Ausnahme (RoE PRSPI 2002: 107). In den nachfolgenden PRSPs (II) ist dann erneut von der Fortsetzung oder der „Vollendung“ der Privatisierungsprogramme die Rede. Auf der nur selten näher erläuterten Liste der zu privatisieren Betriebe stehen immer Elektrizitäts-, Wasserversorgungs- und Telekommunikationsunternehmen ganz oben, daneben – falls noch nicht privatisiert – Vermarktungsinstitutionen für landwirtschaftliche Produkte. Detaillierte Angaben zur Privatisierungsstrategie finden sich eher in den PRGF-Abkommen, vor allem aber in den Vereinbarungen zu den PRSCs der Weltbank – und sind damit dem öffentlichen Diskussionen im Rahmen der PRSPs weitgehend entzogen (ActionAid International UK 2004: 8ff.).²²

Um zusammenzufassen: Mit den PRSPs der ersten Generation entstanden (unter großem Zeitdruck) Dokumente mit entwicklungspolitisch korrekten

²² Dennoch stoßen sie in den PRSP-Diskussionen mitunter auf harsche Kritik. Im zweiten PRSP Tansanias wird ein *Participatory Poverty Assessment* (PPA) angeführt, nach dem die Befragten unter den „impoverishing factors“ u.a. folgende Punkte nannten: „economic decisions such as privatisation, elimination of subsidies on inputs, cost sharing in health, reduced spending on agricultural services, employment, rural livelihoods, costs and access to social services“ (URoT PRSP II 2005: 14).



Ansichten und Schlagwörtern, die geeignet waren, die auf Armutsbekämpfung umschwenkenden Washingtoner Institutionen zufriedenzustellen. Sie enthielten eine mehr oder minder umfassende Bestandsaufnahme der nationalen Armutssituation in ihren verschiedenen Dimensionen, Bekenntnisse zur Bedeutung makroökonomischer Stabilität und Wirtschaftswachstum bei der Armutsbekämpfung, (meist unrealistische) Projektionen für die Wachstumsraten der kommenden Jahre und unterschiedlich detaillierte Ankündigungen, die Ausgaben für Gesundheit und Bildung (mitunter auch für Infrastruktur) zu erhöhen. Die übrigen Bereiche von Entwicklung wurden kursorisch und additiv abgearbeitet. Um kohärente Planungsdokumente, die eine *pro-poor growth*-Entwicklungspolitik mit umfassenden Armutsreduzierungsanspruch hätten anleiten können, handelte es sich nicht (IMF/IDA 2003a: 6; World Bank/IMF 2004: 10).

Etwa 2004 beginnt die zweite Generation der PRSPs. Sie arbeiten nicht mehr schematisch eine vorgegebene (oder vermutete) Themenliste ab, sondern entwickeln häufig einen landesspezifischen Zugriff auf die Fragen von Armut und Entwicklung und fügen sich eher in die nationalen Planungsrhythmen ein.²³ Auch wenn sie längst nicht alle Schwächen der ersten PRSP-Generation überwunden haben, sind sie als wirtschaftliche Planungsdokumente tauglicher. Dies zeigt sich insbesondere in Ländern, die den ersten PRSP-Zyklus durchlaufen und ein zweites PRSP vorgelegt haben. Diese PRSPs sind in der Regel präziser und konkreter. Sie versuchen, die wirtschaftlichen Entwicklungen in den verschiedenen Sektoren aufeinander zu beziehen und verknüpfen die wirtschaftlichen Ziele mit den MDGs, die wiederum als Zielgrößen fungieren. Von der Notwendigkeit befreit, mit vorauseilendem Gehorsam rasch die Kriterien der HIPC-Initiative zu erfüllen, entwickeln die Autoren der zweiten PRSP-Generation mitunter Strategieansätze und Ziele, die von den IFIs und anderen Gebern durchaus kritisch beurteilt werden.²⁴

4. Umsetzung der PRSPs – Priorität für die Armutsbekämpfung?

Die im Idealfall mit großer gesellschaftlicher Beteiligung erstellten PRSPs sollen den Rahmen abgeben, in dem sich die öffentliche Politik der Armutsbekämpfung im Dreijahreszeitraum vollzieht. Dafür müssen die Absichten, Ankündigungen und Strategieelemente in konkrete Politik umgesetzt werden. Diese materialisiert sich vor allem im öffentlichen Haushalt sowie in Gesetzen und Verordnungen.

Die eher ungenauen Vorgaben in den PRSPs sind ein Grund unter mehreren dafür, dass bei der Umsetzung die Priorisierung der öffentlichen Haushaltsaus-

²³ So firmiert das PRSP II in Sambia als „Fifth National Development Plan 2006-2010“ – oder umgekehrt.

²⁴ Dies gilt z.B. für den Senegal, wo Vertreter der Geber erklärten, sie hätten mit dem PRSP II-Dokument nichts zu tun, viele Ziele seien überambitioniert.



gaben nur sehr unzureichend gelang. Eine der ersten Untersuchungen von IWF und Weltbank zu den PRSPs 2003 stellte fest: „The costing of specific measures in PRSPs and their integration into Medium-Term Expenditure Frameworks (MTEFs) generally remains weak. (...) Weaknesses in costing have adverse repercussions for the prioritization and focus of PRSPs.“ (IMF/IDA 2003a, 28) In Länderstudien stellten Beobachter immer wieder eine unzureichende oder fehlende Verknüpfung zwischen den PRSP-Prioritäten und den Budgetansätzen fest (für Uganda, Ruanda, Malawi und Sambia vgl. CIDSE/CI 2004: 9; GTZ 2005: 21; Canagarajah/van Diesen 2006: 659). Über die Zeit konnten Verbesserungen konstatiert werden (für Äthiopien und Tansania vgl. Driscoll/Evans 2004: 4; für das als *good practice* geltende Mali vgl. GTZ 2005: 118), gleichwohl bleibt unzureichende Priorisierung eine Schwäche der subsaharischen PRSPs.

Nahezu alle PRSPs sehen ausdrücklich vor, dass Ausgaben in für die Armutsbekämpfung besonders wichtigen Bereichen (*pro-poor spending*) gesteigert oder zumindest von Kürzungen ausgenommen werden, die etwa durch externe Schocks notwendig werden können. Sie benennen deshalb *priority sectors*, zu denen immer Bildung und Gesundheit zählen, daneben häufig auch sauberes Trinkwasser, Abwasserbeseitigung und ländliche Entwicklung im Allgemeinen. Mitunter werden auch *core priority areas* ausgewiesen, in die dann Grundbildung und Basisgesundheitsversorgung fallen.

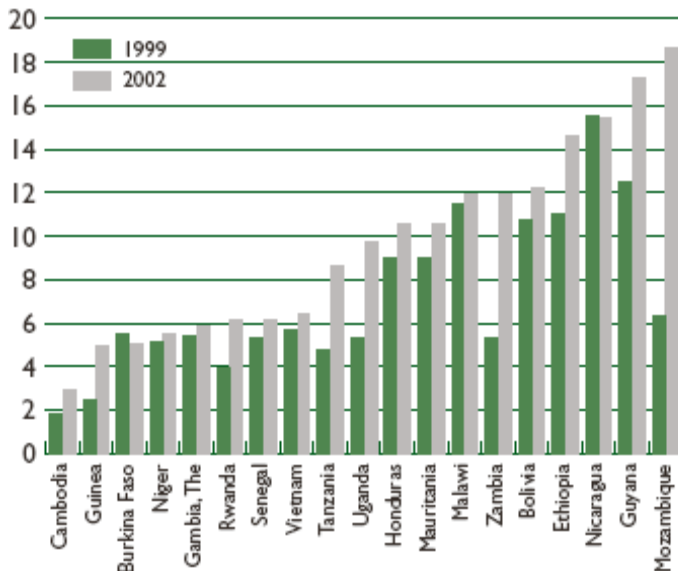
Die Untersuchung von IWF und Weltbank von 2004 zur Umsetzung der PRSPs meldet in dieser Hinsicht Erfolge. In den 20 Ländern, für die Daten vorlagen, erhöhte sich der BIP-Anteil für die als (nach jeweiliger nationaler Definition) „Armut reduzierend“ eingestuften Haushaltstitel zwischen 2000 bis 2004 um durchschnittlich 1,5 Prozent. Die tatsächlich als *pro-poor* eingestuften Ausgaben als Anteil am BIP stiegen im Zeitraum 1999 und 2003 um zwei Prozent (World Bank/IMF 2004: 24). Die Studie des *Independent Evaluation Office* des IWF von 2004 bestätigt diesen Trend. Danach haben die als *poverty reducing* ausgewiesenen Ausgaben zwischen 1999 und 2002 – bei erheblichen Unterschieden zwischen einzelnen Ländern – zugenommen (vgl. Grafik 1), als Anteil am BIP beträgt das Wachstum durchschnittlich 2,5 Prozent. Weitere, allerdings bescheidene Zuwächse seien für die Zeitspanne bis 2005 zu erwarten (IMF/IEO 2004: 53ff.).

Ein genauerer Blick auf die Entwicklungen, etwa im Bereich Gesundheit, relativiert die Erfolgsmeldungen allerdings. Das Center for Global Development hat in mehreren Studien untersucht, wie sich die Gesundheitsausgaben entwickelt haben (CGD 2007; Goldsbrough/Adovor/Elberger 2007b; Bevan 2007). In langfristiger Perspektive stiegen sie danach im Verhältnis zum BIP seit 1985 deutlich, fielen aber Mitte der 1990er Jahre wieder. Mit den Schuldenerleichterungen im Rahmen von HIPC und den PRSPs Ende der 1990er Jahre stiegen die Ausgaben erneut an und überstiegen das Niveau von Mitte der 1990er Jahre leicht. Die Entwicklung zwischen 1998 und 2005 ist aus Tabelle 3 abzulesen: Die Ausgaben für Gesundheit stiegen in Subsahara-Afrika leicht an. Allerdings: Unterschiede zwischen Ländern mit PRSPs und ohne PRSPs lassen sich angesichts erheblicher Datenunsicherheiten nicht ableiten.



Grafik 1: Armut reduzierende Ausgaben in ausgewählten Ländern 1999 und 2002 (in Prozent des BIP)

Figure 4.4. Poverty-Reducing Expenditures
(In percent of GDP)



Source: IMF staff reports.

Quelle: IMF/IEO 2004: 56

Fallstudien zu Mosambik, Ruanda und Sambia zeigen, dass der in den PRSPs angekündigte Vorrang für Gesundheitsausgaben sehr unterschiedlich gelang und ein eindeutiges Bild auch auf Länderebene nur schwer herzustellen ist. Einen Gutteil der Gesundheitsausgaben machen Geberfinanzierungen aus; diese sind nicht immer gut planbar und längst nicht immer Bestandteil des Budgets. Immerhin gelang es in allen drei Fällen, den Anteil der gesamten Gesundheitsausgaben am BIP (aber nicht in jedem Fall ihren Anteil am Budget) zu erhöhen.

In Mosambik sollten mindestens 65 Prozent der öffentlichen Ausgaben in als prioritär ausgewiesene Sektoren fließen, wodurch die Prioritäten sehr unspezifisch bleiben mussten. Die Gesundheitsausgaben des Budgets verharrten mit einem 2,5 bis 2,75 Prozentanteil (2003-2005) leicht unter den PRSP-Zielen; für 2006 wurden deutliche Steigerungen erwartet, doch schließen diese Ausgaben ein, die bislang nicht vom Budget erfasst wurden (de Renzio/ Goldsbrough 2007; Bevan 2007: 16f.).

Auch in Ruanda wuchsen die als prioritär bezeichneten Ausgaben seit 2000 stark, was jedoch teilweise auf eine umfassendere Definition von prioritär zurückzuführen ist. Die öffentlichen Gesundheitsausgaben sind seit 2002 (von einem sehr niedrigen Niveau) stark angestiegen; den Hauptanteil tragen von externen Gebern finanzierte Projekte (2005 waren es 63 Prozent), die geogra-



phisch sehr ungleich verteilt und nur entfernt in die Gesundheitspolitik der Regierung eingebettet sind.²⁵ Die Basisgesundheitsversorgung wurde bis 2002 im öffentlichen Budget sträflich vernachlässigt; der Anteil dieses Bereichs hat seit 2003 zugenommen, doch wird über eine schlechte Umsetzung der Programme der Basisgesundheitsversorgung berichtet (Goldsbrough/Leeming/Christiansen 2007; Bevan 2007: 17ff.).

Tabelle 3: (Öffentliche) Gesundheitsausgaben als Anteil am BIP und am Budget, 1998 und 2005 (ungewichtet)

	Gesamte Gesundheitsausgaben als Anteil am BIP (in Prozent)			Öffentliche Gesundheitsausgaben als Anteil am BIP (in Prozent)			Öffentliche Gesundheitsausgaben als Anteil am öffentlichen Budget (in Prozent)		
	1998	2005	Veränderung	1998	2005	Veränderung	1998	2005	Veränderung
Subsahara-Afrika	5,1	5,4	0,3	2,3	2,8	0,5	8,5	10,1	1,6
– mit PRSP	4,8	5,4	0,5	2,1	2,7	0,7	8,6	10,0	1,4
– ohne PRSP	5,6	5,5	-0,1	2,9	3,0	0,1	8,1	10,2	2,1

Anm.: a) In der Quelle werden Länder mit PRGF-Abkommen mit Ländern verglichen, die kein PRGF-Abkommen geschlossen haben. Da PRGF-Länder ausnahmslos PRSP-Länder sind, erscheint die hier vorgenommene Übertragung legitim.

b) Die Vergleichsgruppe „ohne PRSP“ ist nicht unproblematisch, denn hier finden sich überwiegend Länder (Sudan, Liberia, Simbabwe u.a.), die bei genauerer Betrachtung als Sonderfälle einzustufen sind.

Quelle: Goldsbrough/Adovor/Elberger 2007b: 7, 9 auf der Grundlage von WHO-Daten

In Sambia veränderte sich die Höhe der öffentlichen Gesundheitsausgaben bis 2002 nur wenig; im Zuge der Haushaltskonsolidierung fielen sie nach 2002 sogar. Trotz Priorisierung unter dem PRSP lagen die realen Ausgaben 2006 unter dem Niveau von 2001. Gleichzeitig stiegen jedoch die über Geberprojekte und -programme finanzierten Gesundheitsausgaben – außerhalb des Budgets und außerhalb der direkten Verantwortung der Regierung. Die Gesamtausgaben für Gesundheit stiegen so unter dem PRSP nicht unerheblich an, von 18-26 US-\$ (1995-2002) auf etwa 43 US-\$ pro Kopf der Bevölkerung 2004 (Goldsbrough/Cheelo 2007; Bevan 2007: 20ff.).

Wie sich das PRSP und die dort ausgewiesene *pro-poor*-Politik im öffentlichen Haushalt niederschlagen, ist nicht zuletzt auch davon abhängig, welche Rolle das Dokument in der Innenpolitik spielt und welchen wirtschafts- und sozialpolitischen Kurs die Regierung – unabhängig aller *pro-poor growth*-Rhe-

²⁵ Im Jahr 2005 flossen 55 Prozent der Entwicklungshilfe bzw. 39 Prozent der öffentlichen Gesundheitsausgaben in HIV/Aids-Projekte. Die Verbreitung von Aids lag bei 3,1 Prozent (Bevan 2007: 19).



torik – verfolgt. In einigen Ländern Subsahara-Afrikas sind die PRSPs zu einem wichtigen Dokument der Wirtschaftspolitik geworden, auf das sich andere innenpolitische Akteure beziehen (genannt seien etwa Sambia und Ghana), in anderen Ländern ist das PRSP ein entwicklungspolitisches Dokument unter anderen, ohne herausragende Bedeutung, das die Regierung eher als lästige Geberaufgabe behandelt, der entsprochen werden muss, damit die finanziellen Hilfeleistungen nicht unterbrochen werden. Die *ownership* der Regierung – so die Sprache der IFI – ist gering. Der Senegal kann für diesen Fall stehen (vgl. Kasten 4).

Kasten 4: Von der Bedeutung des PRSP in der praktischen Politik – das Beispiel Senegal

Die Regierung des 2000 gewählten Präsidenten Abdoulaye Wade, der sich ab 2001 auf eine eigene Parlamentsmehrheit stützen konnte, betrieb den Prozess der Erstellung des PRSP, das im *Senegal Document de Stratégie contre la Pauvreté* (DSRP) heißt, zunächst energisch – die in Aussicht gestellten Schuldenerleichterungen erschienen unverzichtbar, wenn sich der vor den Wahlen versprochene Wandel („alternance“) vollziehen sollte. Als der *decision point* der HIPC-Initiative im Juni 2000 erreicht war, erlahmte der Eifer. Andere Planungsprozesse, so für den *Xème Plan de Développement Economique et Social* (PDES) und die *New Partnership for African Development* (NEPAD), deren Mitinitiator Präsident Wade ist, rückten in den Vordergrund. Als das DSRP nach etlichen Rangeleien mit den IFI im Dezember 2002 von deren Entscheidungsgremien angenommen wurde, hatte die Regierung bereits mit großen Infrastrukturprojekten, die als *Grands travaux du Chef de l'Etat* firmieren, begonnen. Zu ihnen gehört ein neuer Großflughafen in der Umgebung von Dakar, eine Autobahnverbindung Dakar-Thiès und die Industrieansiedlungsplattform Diamniado. Diese Großprojekte wurden 2005 in eine „Strategie beschleunigten Wachstums“ (*Stratégie de croissance accélérée*, SCA) eingebunden, die das wirtschaftliche Credo des sich als wirtschaftsliberal verstehenden Regimes sichtbar werden lässt: mithilfe von Wachstumspolen soll eine industrielle Entwicklung angestoßen werden, die auf andere Bereiche ausstrahlt und schließlich auch Sektoren und Regionen erfasst, die von wirtschaftlichem Wachstum bisher nicht profitieren konnten – das Konzept ist *big push*-Vorstellungen der 1960er Jahre nicht unähnlich. Präsident Wade sieht den Senegal als künftiges *pays emergent*; Vorbild ist Marokko.

In der öffentlichen Diskussion ist vom DSRP kaum die Rede, eine ungleich größere Rolle spielt die SCA. Zwar gibt es einen obersten DSRP-Rat unter Leitung des Präsidenten, doch dass dieser jemals getagt hätte, ist nicht bekannt. Von den IFIs wurde wiederholt moniert, dass die *Grands travaux du Chef de l'Etat* im DSRP I nicht auftauchen und nicht mit der Armutsbekämpfungsstrategie verknüpft sind (IDA/IMF 2002: 8; IMF Staff Report 2003: 51; World Bank CAS 2003: 8). Im Oktober 2006 vorgelegten DSRP II werden die Großprojekte deshalb kurzerhand zu wichtigen Elementen der Armutsbekämpfungsstrategie erklärt; die



Umsetzung der SCA wird an erster Stelle genannt, mit deren Hilfe die Wohlstandsmehrung (*création des richesses*²⁶) ins Werk gesetzt werden soll. War schon die Ankündigung im DSRP I, das Papier „will be the frame of reference for all the actions of all the players“ ein bloßes Lippenbekenntnis (RoS PRSP 2002: 7), so darf auch die Behauptung im DSRP II bezweifelt werden, es basiere auf den MDGs, dem Strategischen Plan der AU und den Plänen der Economic Community of West African States (ECOWAS) und der Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) (RdS DSRPII 2006: 21).

Die politische Klasse des Senegal hat eine auch im Vergleich zu anderen Ländern ausgesprochen hohe Fähigkeit entwickelt, sich auf den internationalen entwicklungspolitischen Mainstream einzustellen und sich rhetorisch entsprechend zu positionieren. Gesprächspartner im Lande heben hervor, dass es in der Administration eine lang geübte Praxis gibt, die Geber just mit jenen Analysen, Vorschlägen und Plänen zu bedienen, die in deren Agenden passen (vgl. auch Fall et al. 2006: 22). Was schließlich umgesetzt werde, sei eine ganz andere Sache.

Fehlte es in den meisten PRSPs schon an einer ausführlichen Auseinandersetzung mit und Begründung des *pro-poor*-Gehalts von Privatisierungen, so legten die Regierungen bei der Umsetzung dieses PRSP-Punktes in der Regel keine Eile an den Tag. Schon in der Strukturanpassungsära waren die von den IFIs verordneten Privatisierungen nur schleppend in Gang gekommen und hatten selten allseits zufriedenstellende Ergebnisse gezeitigt: Investoren für notorisch defizitäre Betriebe waren nur schwer zu finden; in der politischen Klasse formierte sich Widerstand, wenn sich die Gefahr abzeichnete, dass sie Möglichkeiten der Abschöpfung von Renten verlieren könnten; in der Öffentlichkeit stießen Privatisierungen auf Ablehnung, wenn der Eindruck entstand, strategisch wichtige, nationale Vermögenswerte würden verschleudert oder Private mit Aufgaben betraut, die der Staat bisher zwar nicht befriedigend, aber doch zu annehmbaren Preisen erfüllte. Diese Gemengelage hat sich auch in der PRSP-Ära nicht verändert. In einigen Ländern ist der zivilgesellschaftliche Widerstand eher größer geworden, z.B. in Ghana, wo das *Integrated Social Development Centre* (ISODEC), eine NGO, im Mai 2001 eine Kampagne gegen die Privatisierung der Wasserversorgung startete und die Umsetzung der Pläne bislang verhindern konnte.²⁷ Man darf vermuten, dass die Haltung der ghanaischen Zivilgesellschaft Einfluss auf die Formulierungen im PRSP hatte: Im ersten Dokument wird ein „credible privatisation programme“ gefordert (RoG PRSPI 2003: 33), in zweiten ist von Privatisierungen nicht mehr die Rede.

Andere in den PRSPs erwähnte Reformvorhaben, darunter viele, die nicht unmittelbar budgetrelevant sind – etwa eine Verwaltungs- und Justizreform, Dezentralisierung, Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechtssituation – sind von den Regierungen sehr unterschiedlich betrieben und umgesetzt worden. Hier spielte und spielt eine wesentliche Rolle, in welchem

²⁶ Die *Création des richesses* ist eine von vier „Achsen“ des DSRP II; *Accélération de la promotion de l'accès aux services sociaux de base* ist die zweite, *Protection sociale, prévention et gestion des risques et catastrophe* die dritte und *Bonne gouvernance et développement décentralisé* die vierte.

²⁷ Vgl. <http://www.isodec.org.gh/water.php> (Zugriff: 08.04.2008)



Maße sich die jeweilige Regierung das PRSP zu Eigen macht, inwieweit die Interessen einflussreicher sozialer Gruppen berührt werden und ob lang tradierte kulturelle Einstellungen einem Wandel entgegenstehen (etwa bei der Gleichstellung von Frauen im Erbschaftsrecht). Die hier in Frage stehenden Reformvorhaben stehen naturgemäß mit der Governance-Situation in einem engen Zusammenhang.

Kasten 5: Privatisierungen im Senegal – zweifelhafter Beitrag zu *pro-poor growth*

Mit den Privatisierungen im Senegal wurde 1994 unmittelbar nach Abwertung des CFA-Franc im Rahmen von Strukturanpassungsanstrengungen begonnen. Sie kamen, wie andernorts in Subsahara-Afrika auch, nur sehr langsam voran. Mit den beiden DSRP wurde diese Politik wieder aufgenommen, obschon das Thema in den Programmdokumenten nur am Rande und sehr allgemein behandelt wird. Vor allem die Privatisierung der Ölsaaten-Industrie (in Gestalt von SONACOS²⁸ und einigen Tochterunternehmen) und die Reform des Sektors, waren für IWF und Weltbank wichtige Voraussetzungen für die HIPC-Schuldenerleichterungen und die Unterstützung des DSRP – in den 1990er Jahren waren die Reformen immer wieder an mangelnder Flexibilität der Weltbank²⁹ und den Interessen von Teilen der senegalesischen Staatsklasse gescheitert, die ihre Möglichkeit bedroht sahen, über SONACOS Renten abzuschöpfen. Die Privatisierung dieses strategischen Bereichs der senegalesischen Ökonomie machte auch unter DSRP-Vorzeichen nur schleppende Fortschritte. Kritiker verwiesen auf eine Studie von Boccanfuso et al. (2003), die mit ihren Modellrechnungen nahe legte, dass eine privatisierte SONACOS die Armut unter Erdnussbauern erhöhen könnte (Philipps 2005: 4). Der IWF hielt dagegen, weder der Verkauf von SONACOS, noch die Abschaffung von Zollvergünstigungen werde einen negativen Effekt auf die Einkommen der Bauern haben – im Gegenteil (IMF 2005a: 17). Ein Investor für das problembehaftete Unternehmen war schwer und lange Zeit nicht zu finden; schließlich beteiligte sich im März 2005 die französische Advens mit 67 Prozent am Kapital, wobei der senegalesische Staat, zum Missfallen des IWF, mit einer Schutzsteuer auf Speiseölimporte und Subventionen für die Erdnussbauern nachhalf (IMF 2005b: 17). Im Zuge der Reorganisation – das Unternehmen firmiert jetzt unter Suneor – kam es zu Produktionsausfällen durch Streiks und Aussperrungen. Über 40 Prozent der Beschäftigten schieden mit Abfindungen in Höhe von fünf Jahresgehältern aus, was den öffentlichen Haushalt mit fast 11 Mrd. FCFA belastete (AfdB/OECD 2006: 455).

Noch schwieriger erwies sich die Privatisierung des Elektrizitätsunternehmens SENELEC (*Société Nationale d'Électricité du Sénégal*). Auf Weltbank-Drängen wurde 1999 nach langem Zögern ein erster Anlauf mit der französisch-kanadischen Elyo Hydro-Quebec (EHQ) unternommen, die einen Anteil von 34 Pro-

²⁸ *Société nationale de commercialisation des oléagineux du Sénégal*

²⁹ Die Evaluierung der *Independent Evaluation Group* der Weltbank merkte 2006 kritisch an: "The Bank's unwillingness to consider alternatives in the privatization of the groundnut sector in the 1990s contributed to the limited progress in reforming this sector" (World Bank/Independent Evaluation Group 2006: 43).



zent erwarb. Hoffnungen, mit der Beteiligung würde investiert und modernisiert, die intransparente Unternehmensführung überwunden und die Elektrizitätsversorgung verbessert, erfüllten sich nicht. Die neue Regierung sah sich 2000 unter öffentlichem Druck gezwungen, den Vertrag rückgängig zu machen (Dembele 2003: 34ff.; AfDB/OECD 2006: 455). Mit dem DSRP und entsprechendem Drängen der IFIs stand jedoch ab 2002 die Privatisierung erneut auf dem Plan. Ein neues Management, der Bau neuer Produktionsanlagen und die Reorganisation des Betriebs sollten das Unternehmen für Investoren attraktiver machen. Dies gelang bis heute nicht, nicht zuletzt, weil das Unternehmen Ölpreissteigerungen nicht nur oder nur teilweise an die Verbraucher weitergeben konnte, weitere Schulden anhäufte und auf Unterstützung aus dem öffentlichen Haushalt angewiesen bleibt (OECD 2007: 477f.). Die Elektrizitätsversorgung im Senegal ist weiterhin prekär, Stromausfälle sind an der Tagesordnung und verursachen immer wieder Produktionsausfälle.

Nicht nur die Privatisierungsvorhaben SONACOS und SENELEC waren von zweifelhaftem Erfolg gekrönt, auch etwa die Privatisierung der Rentenversicherung und die Teilprivatisierung der Krankenhäuser sind zumindest stark umstritten (AFRODAD 2006b: 9). Bislang ist nicht erkennbar, dass die Vorhaben zu *pro-poor growth* beigetragen hätten. Ein Grund für die zögerliche Umsetzung der Privatisierungen ist auch im Regierungshandeln zu sehen, das sich zwar als wirtschaftsliberal ausgibt, im Zweifel aber alles daransetzt, Möglichkeiten für die Staatsklasse zu erhalten, Renten abzuschöpfen.³⁰

5. PRSPs in der Praxis – wirtschaftliche und soziale Entwicklung im Zeichen von Armutsbekämpfung?

Wie hat sich die Armut in der PRSP-Ära entwickelt, bei den Einkommen, beim Konsum, im Bereich der Bildung und Gesundheit, bei der Versorgung mit Trinkwasser? Die Antwort auf diese Frage ist der Lackmustest jeder PRSP-Politik. Es stellt sich heraus, dass es bisher erstaunlich wenige vergleichende Veröffentlichungen gibt, die dieser Frage nachgehen: Was ist in den sieben Jahren PRSPs konkret geschehen? Zwar gibt es auf Länderebene Fortschrittsberichte (Progress Reports), in denen solche Zahlen enthalten sind. Doch hinken diese den Entwicklungen teilweise weit hinterher und sind nur selten miteinander vergleichbar. Statistiken der IFI und anderer internationaler Organisationen reichen in der Regel nur bis in die Anfangsjahre der PRSP-Ära, wenn darüber hinaus, sind es meist bloße Extrapolationen mit begrenztem Wert.³¹

³⁰ IWF und Weltbank wiesen in ihrem *HPIC-completion point*-Dokument 2004 auf diesen Widerspruch hin: "Notwithstanding the central role of privatization in the government strategy technical difficulties, strategic obstacles, but also sometimes lack of resolve, have caused delays in the process of reducing the state's role in some of the targeted sectors" (IMF/IDA 2004a: 11 – Hervorhebung vom Verfasser).

³¹ Vergleichsweise erschöpfend sind die Armutsdaten zu den 1990er Jahren. Die Weltbank schätzt, dass die Zahl der Menschen, die mit der Kaufkraft von weniger als einem Dollar leben



So bleibt das Bild nach sieben Jahren PRSPs höchst unvollständig. Für diese Zwischenbilanz wurden die Programmdokumente und Fortschrittsberichte von zehn Ländern ausgewertet, die den ersten PRS-Zyklus durchlaufen und bis Ende 2006 ein zweites PRSP auf den Weg gebracht haben. Sie können als *good performer* gelten, als Länder also, die aus Sicht der IFI die Armutsbekämpfungsstrategie vergleichsweise erfolgreich umsetzen. Wie war also in Äthiopien, Burkina Faso, Ghana, Malawi, Mauretanien, Mosambik, Sambia, Senegal, Tansania und Uganda die wirtschaftliche und soziale Entwicklung unter PRS-Vorzeichen?

Die Probleme der Datenverfügbarkeit und -vergleichbarkeit konnten für diesen Überblick naturgemäß nicht überwunden werden. Immerhin lassen sich anhand der Daten zu den Bereichen Armut, Bildung und Gesundheit für die ersten PRS-Jahre einige qualitative Tendenzaussagen ableiten. Sie sind in Tabelle 4 zusammengestellt. Eine ausführlichere Darstellung mit den entsprechenden Nachweisen findet sich im Anhang.

Tabelle 4: Die Entwicklung von Armut, Bildung und Gesundheit in zehn subsaharischen Ländern mit fortgeschrittenem PRS-Prozess

	Armut	Bildung	Gesundheit
Äthiopien	widersprüchliche Daten, wahrscheinlich kaum prozentuale Veränderung, wenn Rückgang, dann v.a. der ländlichen Armut	positive Entwicklung seit Mitte der 1990er Jahre, unter dem PRSP teilweise beschleunigt, teilweise verlangsamt	
Burkina Faso	prozentualer Anteil der Armen 1998 bis 2004 rückläufig, v.a. unter Baumwollbauern	positive Entwicklung seit den 1990er Jahren setzte sich unter dem PRSP fort, die PRSP-Ziele wurden jedoch nicht erreicht	
Ghana	Rückgang der Armut setzte sich unter dem PRSP fort (Daten bis 2003), die absolut Armen wurden kaum erreicht	Einschulungsraten erhöht, die meisten anderen Indikatoren verschlechtert (Daten bis 2003)	höhere Gesundheitsausgaben, dennoch höhere Kinder- und Säuglingssterblichkeit (Daten bis 2003)

müssen („absolute Armut“), in Subsahara-Afrika von 1990 bis 2001 von 227 Mio. auf 313 Mio. gewachsen ist. Durch das Bevölkerungswachstum hat sich ihr Anteil an der Bevölkerung nur geringfügig erhöht: von 44,6 Prozent auf 46,4 Prozent (World Bank 2007: 21). Dabei gab es in der Region durchaus Länder, die einen Rückgang der Armut zu verzeichnen hatten: In Ghana etwa sank der Anteil der Armen zwischen 1992 und 1999 um jährlich 3,8 Prozent, in Uganda zwischen 1993 und 2001 um jährlich 2,3 Prozent. Im Zusammenhang mit der Forschung zu *pro-poor growth* hat die Weltbank diese und andere Fälle genauer untersucht. Es stellte sich heraus, dass eine makroökonomische Stabilisierung wichtig war, die den Boden für Wachstum bereitete. Für dieses bedurfte es einer Friedensdividende (Uganda), gute Ernten (Ghana) und eine anziehende Nachfrage nach den Hauptexportgütern. Länder mit dem stärksten Wachstum erlebten auch den stärksten Rückgang der Armut. Allerdings wirkte hohe Ungleichheit als Bremse der Armutsreduzierung: wohlhabende Haushalte profitieren stärker vom Wachstum als arme Haushalte. Die Armut ging am schnellsten in städtischen Gebieten zurück, der Rückgang war jedoch in ländlichen Gebieten fast immer am stärksten (World Bank 2005b; Besley/Cord 2007).



Malawi	kaum veränderte Armutsquote	seit Mitte der 1990er Jahre deutliche Verschlechterungen nahezu aller Sozialindikatoren, unter dem PRSP punktuelle Verbesserungen, keine Trendumkehr	
Mauretanien	Rückgang der Armutsquote seit den 1990er Jahren, unter dem PRSP verlangsam	bescheidene Fortschritte bei Schulbeuch und Geschlechtergerechtigkeit	sehr bescheidene Fortschritte
Mosambik	gegenüber 1997 deutlicher Rückgang der Armut (Daten bis 2003), v.a. auf dem Lande	gegenüber 1997 mit wenigen Ausnahmen Verbesserung der Lage (Daten bis 2003)	
Tansania	jüngste Armutsdaten aus dem Jahr des PRS-Beginns, gegenüber 1992 leichter Rückgang, Fortsetzung dieses Trends wahrscheinlich	positive Entwicklung der meisten Indikatoren	uneinheitliche Entwicklung: z.B. nahm Müttersterblichkeit zu, Säuglings- und Kindersterblichkeit ab
Sambia	Rückgang der Armutsquote 1998-2004 um 5 Prozentpunkte, jedoch Anstieg der absoluten Zahl der Armen	Stabilisierung der meisten Indikatoren nach den 1990er Krisenjahren, jedoch keine nachhaltige Trendwende	
Senegal	widersprüchliche Daten, nach Regierungsangaben Rückgang der Armut; sicher: städtische Regionen haben vom Wachstum mehr profitiert als ländliche	Verbesserungen bei den meisten Indikatoren, jedoch keine Verringerung der extremen regionalen Disparitäten	
Uganda	Rückgang der Armut in den 1990er Jahren setzte sich mit dem PRSP nicht fort, Armutsquote nahm zu	Verbesserung aller Indikatoren in den ersten drei PRS-Jahren	Daten nur bis Beginn der PRS-Ära (2001), Fortsetzung der Stagnation der 1990er Jahre wahrscheinlich

Quelle: Anhang mit dortigen Nachweisen

Wirtschaftliche Entwicklung

Über die Entwicklung der makroökonomischen Aggregate in den zehn Ländern lassen sich vergleichsweise klare Aussagen treffen; die verfügbaren Daten reichen bis in die jüngste Vergangenheit. Das wirtschaftliche Wachstum ist in allen näher betrachteten Ländern in der PRS-Ära deutlich positiv, obschon einige Länder die Zeit mit schwachem, Äthiopien (2002/03) sogar mit negativem Wachstum begannen. An der Spitze steht Mosambik, das mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 8,9 Prozent in den ersten fünf PRS-Jahren ostasiatischen Schwellenländern nicht nachsteht; aber auch die übrigen Länder weisen ein jährliches Wachstum um fünf und mehr Prozent aus.³² Als „außergewöhnlich“ lobt der Währungsfonds deshalb die Entwicklung in

³² Ausnahmen bestätigen die Regel, vgl. den folgenden Abschnitt.



Uganda (IMF 2006d: 6), Tansania bezeichnet er als *mature stabilizer* (IMF 2007b: 4). Untersucht man die Ursachen für die hohen Wachstumsraten, zeigt sich, dass dafür nicht nur, und in den meisten Fällen nicht vorrangig, die mit den IFI vereinbarten Wirtschaftsreformen verantwortlich sind, sondern fast immer günstige außenwirtschaftliche und vor allem gute klimatische Bedingungen hinzukamen.³³

- In Äthiopien verbesserten sich durch anziehende Weltmarktpreise für Kaffee 2004/05 die Terms of Trade um elf Prozent und lösten eine Ausweitung der *cash crop*-Produktion aus; in Burkina Faso führten günstige klimatische Bedingungen zu sehr guten Getreide- und Baumwoll-Ernten.
- Ebenso in Ghana: der Agrarsektor erlebte einen Boom; unterstützt von einem reformierten Anreizsystem für die Bauern schnellte vor allem die Kakao-Produktion nach oben. In Malawi kam es 2005 im Zuge einer Dürre zu einer Nahrungsmittelkrise und einem Rückgang des Wachstums auf 2,2 Prozent, als sich im folgenden Pflanzjahr der Regen wieder einstellte und die Ernte, namentlich beim Mais, auch dank eines Programms von Düngemittelsubventionen, sehr gut war, stieg das Wachstum auf 7,9 Prozent.
- Mauretanien verzeichnete ab 2003 Wachstumsraten von über fünf Prozent; dass sie nicht höher (wie projiziert) ausfielen, war stagnierenden Fängen in der Fischerei und ungünstigen Wetterbedingungen geschuldet. Allerdings wurde das stagnierende Wachstum 2006 von der anlaufenden Ölproduktion überkompensiert und lag bei 13,9 Prozent.
- In Mosambik ist das Wachstum vor allem auf vom Ausland finanzierte Mega-Projekte und hohe Entwicklungshilfeszufüsse zurückzuführen; 2006 trugen gute Wetterbedingungen und eine entsprechende Ernte wesentlich zum hohen Wachstum bei.
- Sambias Wachstum gründete vor allem auf stark anziehenden Weltmarktpreisen für Kupfer und, in jüngster Zeit, auf guten Ernten, vor allem des Hauptnahrungsmittels Mais.
- Für Senegals Wachstum um durchschnittlich gut fünf Prozent in den ersten PRSP-Jahren sind weder besonders gute außenwirtschaftliche noch klimatische Bedingungen ursächlich; das Land profitierte von großzügigen Gebern nach einem friedlichen Machtwechsel und der sich im Zuge des Reformprogramms ausbreitenden Aufbruchstimmung. 2006 war der mit dem Neubeginn verbundene Impetus verbraucht; eine aus dem Ruder laufende Finanzpolitik ließ das Wachstum auf etwa zwei Prozent einbrechen.
- Auch Tansania überwand im Zuge des PRSP die Wirtschaftskrise der 1990er Jahre und erzielte 2000-05 ebenfalls eine jährliche Wachstumsrate um sechs Prozent, die 2006 durch eine Dürre und Unterbrechungen bei der Elektrizitätserzeugung nur unwesentlich auf 5,7 Prozent zurückging.

³³ Die hier und in den folgenden Absätzen referierten, nicht einzeln belegten Daten beruhen auf AfDB/OECD 2006, den im Anhang verwendeten Quellen (v.a. PRSPs, Fortschrittsberichte der Regierungen, JSANs der IFI) sowie IWF-Dokumenten (v.a. den so genannten *Article IV Consultations*).



- Ähnlich die Entwicklung in Uganda: hier konnten die hohen Wachstumsraten – fünf bis sieben Prozent, geführt vom Dienstleistungssektor – in der PRS-Zeit aufrechterhalten werden, die jüngste Dürre in Ostafrika und Stromausfälle ließen das Wachstum 2005/06 jedoch auf 5,3 Prozent zurückfallen.

Auch die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte – klassische Domäne der Strukturanpassungspolitik – machte Fortschritte, doch ist hier das Lob der IFI verhaltener. So konnte etwa die Steuerbasis in der Regel verbreitert werden, doch längst nicht so nachhaltig, wie nach den Planungen beabsichtigt. Auch fällt auf, dass sich in einigen der hier näher betrachteten Länder – Äthiopien, Ghana, Sambia, Senegal – die strenge Haushaltsdisziplin der ersten PRS-Jahre wieder verflüchtigte und sich die Defizite erneut vergrößerten. Gleichwohl sind die Ergebnisse der *good performer* auch auf den übrigen Feldern der traditionellen Strukturanpassung – Leistungsbilanz, Inflation, Verschuldung – im afrikanischen Vergleich allesamt überdurchschnittlich. Augenscheinlich nehmen die IFI vor allem die Entwicklung der makroökonomischen Aggregate (und weniger die der sozialen Daten) in den Blick, wenn sie die Entwicklung eines Landes bewerten.

Es bleibt festzuhalten: Aussagen zur Entwicklung der Armut und der sozialen Lage in der PRS-Zeit sind für die zehn beobachteten *good performer* angesichts unvollständiger, teilweise widersprüchlicher Daten schwer zu treffen und mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Vergleichsweise klare Aussagen lassen sich über die makroökonomische Entwicklung machen. Mit diesem Vorbehalt lässt sich feststellen:

- Die Länder erzielten deutlich positive Wachstumsraten und machten auf den Feldern der traditionellen Strukturanpassung Fortschritte.
- Das Wirtschaftswachstum wurde in der Regel von günstigen außenwirtschaftlichen und klimatischen Bedingungen wesentlich unterstützt (Ausnahme Senegal). Es kann nicht allein auf das Reformprogramm zurückgeführt werden.
- Die vorliegenden Daten deuten nicht darauf hin, dass das Wachstum breitenwirksam in dem Sinne war, dass die armen Bevölkerungsschichten stärker oder gleichermaßen profitiert hätten, wie die besser gestellten Schichten.
- Wird unter *pro-poor growth* verstanden, dass sich der Anteil Armen an der Bevölkerung verringert, war die Entwicklung in einigen Ländern befriedigend. Wird unter *pro-poor growth* verstanden, dass sich die absolute Zahl der Armen verringert, war die Entwicklung nur in wenigen Ländern und nur in kurzen Zeitabschnitten zufriedenstellend (vgl. Exkurs: Das *pro-poor growth*-Konzept).
- Die Entwicklung der Gesundheits- und Bildungsindikatoren ist leicht positiv, aber uneinheitlich. Fortschritte haben eher im Bereich Bildung stattgefunden als im Bereich Gesundheit.
- Bei der Entwicklung der Armut und anderer Sozialindikatoren wirken sehr häufig längerfristige Trends – positive wie negative – in der PRS-Ära fort.



- Quantitative Verbesserungen der Sozialindikatoren (etwa die Erhöhung der Einschulungsraten im Zuge des Baus von Schulen) hinken qualitativen Verbesserungen (etwa Verringerung der Schüler pro Lehrer) hinterher. In einigen Ländern hat sich die Qualität der sozialen Dienste verschlechtert.
- Die Millenniumsziele, die in allen PRSPs als Referenzgrößen ausgewiesen werden, erscheinen unter den gegenwärtigen Trends in keinem der zehn Länder vollständig erreichbar. Das primäre Ziel, die Armut bis 2015 zu halbieren, gilt dagegen in einigen Ländern als erreichbar.

6. Armutsorientierte sozio-ökonomische Entwicklung mithilfe von PRSPs – eine vorläufige Zwischenbilanz

41

Die Wirtschafts- und Sozialpolitik konsequent auf die Überwindung der Armut auszurichten und damit die relative Erfolglosigkeit der traditionellen Struktur-anpassung zu überwinden, war und ist das Ziel der 1999 eingeführten PRSPs. Ohne die Ansprüche auf makroökonomische Stabilität und solide Haushaltsführung aufzugeben, sollten bei der Erarbeitung der Papiere die im Lande entwickelten Vorstellungen über Armutsbekämpfung und Wachstum stärker berücksichtigt werden.

Es zeigt sich allerdings, dass IWF und Weltbank weiterhin bestimmenden Einfluss auf die Entwicklungspolitik der PRSP-Länder haben – der Währungsfonds über das PRGF-Abkommen, die Weltbank über das CPIA, das die Politik des Schuldnerlandes bewertet und die Kreditvergabepolitik der Bank festlegt.

Die CPIA-Kriterien für eine „gute“ Politik leiten sich unverkennbar aus neo-liberalen Grundüberzeugungen ab; das CPIA-Rating bestimmt nicht nur die Vergabepolitik der Weltbank, es hat auch Signalcharakter für innenpolitische Akteure und andere Geber. In den PRGF-Abkommen, die *de facto* jeder PRSP-Vereinbarung vorausgehen, sollen zwar die Prioritäten des Entwicklungslandes berücksichtigt werden, in der Realität enthalten die Vereinbarungen jedoch vor allem die uniformen makroökonomischen Vorgaben herkömmlicher Struktur-anpassungspolitik. Das Versprechen, größere Flexibilität zu zeigen – etwa bei der Deckelung der Lohnausgaben um eine expansivere Wirtschaftspolitik zu ermöglichen – hat sich bislang nicht nachprüfbar materialisiert. Unverkennbar dominiert weiterhin die neoliberale Vorstellung, Entwicklung komme über das Wachstum der Exporte und die Integration in den Weltmarkt zustande. Auch hat der Fonds bisher wenig dazu beigetragen, neue Entwicklungshilfeleistungen zu erschließen, die eine expansivere Armutsbekämpfungsstrategie ermöglichen.

Dabei hat die Diskussion um das *pro-poor growth*-Konzept, an dem die IFI wesentlich beteiligt sind, gezeigt, dass Wachstum zwar eine wesentliche Bedingung für eine erfolgreiche Armutsbekämpfung ist, dieses jedoch in den meisten Fällen nicht ausreicht. Erst eine Politik, die Arme in die Lage versetzt, aktiv am Wachstum teilzuhaben und die schrittweise soziale Ungleichheit abbaut, führt zu einem nachhaltigen Abbau von Armut. Dass sich außer der



Weltbank auch der IWF diesem *pro-poor growth*-Konzept verschrieben hat, kann als wesentlicher Lernerfolg gewertet werden – auch wenn es mit der Beachtung aller seiner Maximen noch hapert.

Die PRSPs spiegeln die im Entwicklungsland mehr oder weniger partizipativ entwickelten Vorstellungen über die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der kommenden Jahre – aber nicht zuletzt auch die dortigen Vorstellungen darüber, was man in den Gremien von IWF und Weltbank in einem PRSP zu lesen wünscht. Vor allem die PRSPs der ersten Generation entstanden unter großem äußerem (und auch zeitlichem) Druck; schließlich wollten und mussten sich die Länder für Schuldenerleichterungen im Rahmen der HIPC-Initiative qualifizieren. So kann es nicht verwundern, dass die PRSPs, Washingtoner Sprachregelungen aufgreifend, Armut als „multidimensionales Phänomen“ etikettieren; allerdings kommen sie über eine weitgehend unverbundene Beschreibung sozialer Tatbestände selten hinaus. Die „multidimensionale“ Armut müsse durch eine integrierte Strategie angegangen werden, heißt es dann vollmundig in den programmatisch ausgerichteten Abschnitten der PRSPs. Hier steht immer Wachstum an oberster Stelle, es wird mit *pro-poor*, *broad-based* und anderen Adjektiven versehen. Soziale Themen werden immer ausführlich behandelt, doch die Integration der zahlreichen Ideen, Vorstellungen und Vorhaben in ein Gesamtkonzept, das gut begründete Prioritäten setzt, gelingt kaum. Mit der etwa 2004 beginnenden zweiten Generation der PRSPs wurden diese Mängel zwar nicht überwunden, doch jüngere Papiere beziehen eher die Entwicklungen in verschiedenen Sektoren aufeinander, sie sind präziser und konkreter, kurz: als Planungsinstrumente besser geeignet.

Die mangelhafte Priorisierung der PRSPs schlug sich bei ihrer Umsetzung in den öffentlichen Haushalten nieder; die Bereiche Gesundheit und Bildung wurden in der Regel pauschal als *priority sectors* ausgewiesen, deren Ausgaben *pro-poor* seien. Tatsächlich stiegen die nach der jeweiligen nationalen Definition als *poverty reducing* eingestufteten Ausgaben in den meisten Ländern an. Es gibt jedoch begründete Zweifel, dass die armutsmindernden Wirkungen der Mehrausgaben mit den Steigerungen Schritt hielten. Auch lassen sich in Nicht-PRSLändern in den 2000er Anfangsjahren ähnliche Steigerungen der Sozialausgaben feststellen. Vorhaben, mit denen die Armen in die Lage versetzt werden sollten, aktiv am Wachstum teilzuhaben, blieben isolierte Einzelschritte, Maßnahmen die soziale Ungleichheit abzubauen bloße Ankündigungen.

Die Zwischenbilanz nach sieben Jahren PRSPs fällt für Subsahara-Afrika sehr gemischt aus; klare Aussagen werden durch (noch) nicht verfügbare, widersprüchliche oder unsichere Daten erheblich erschwert. Sicher ist, dass Länder, die sich bereits im zweiten PRS-Zyklus befinden und aus Sicht der IFI als *good performer* gelten können, die makroökonomischen Eckdaten teilweise erheblich verbessern konnten. Auf dem Feld der traditionellen Strukturanpassung waren die PRSPs insofern erfolgreich; allerdings haben günstige außenwirtschaftliche Entwicklungen und/oder Wetterbedingungen daran fast immer einen erheblichen Anteil. Mit beachtlichem Wirtschaftswachstum wurden wesentliche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Armutsbekämpfung geschaffen. Das Wachstum hatte denn auch einen erheblichen Anteil am Rückgang der Armut in den zehn hier näher beobachteten Ländern; in diesem Sinne gab es vielerorts einen *trickle down*-Effekt. Doch dieser Effekt blieb gering, in

den meisten Ländern profitierten die wohlhabenden Schichten stärker als die Armen. Das Wachstum war allenfalls partiell *pro-poor*; von einer nachhaltigen Teilhabe der Armen am Wachstum kann keine Rede sein.

Die Verringerung der Armut bei den *good performers* – in den meisten Fällen als Rückgang des Anteils der armen Bevölkerung, in wenigen Fällen auch als Rückgang der absoluten Zahl der Armen – setzt meist Trends aus den 1990er Jahren fort oder ist so erratisch, dass es schwer fällt, darin deutliche Wirkungen der Armutsbekämpfungsstrategien zu erkennen. In wenigen Fällen ist die Dynamik stark genug, um das Millenniumsziel der Halbierung der Armut bis 2015 mit einiger Sicherheit erreichen zu können. Dies gilt auch für die übrigen Dimensionen von Armut: die überwiegend positiven Trends vom Ende der 1990er Jahre setzten sich fort; in einigen Ländern erhielten sie von den PRS-Politiken offensichtlich weitere Impulse – stärkere im Bereich Bildung, geringere im Bereich Gesundheit –; sie lösten jedoch in keinem der beobachteten Länder eine genügend starke Dynamik aus, um alle Millenniumsziele sicher erreichen zu können.



Anhang: Die Entwicklung von Armut, Bildung und Gesundheit in zehn subsaharischen Ländern mit fortgeschrittenem PRS-Prozess

Äthiopien: Die Daten zur Entwicklung der Armut in dem bettelarmen Land am Horn von Afrika, das 2004 an der 170. Stelle des Index für menschliche Entwicklung erschien, sind widersprüchlich. Nach Angaben der Regierung nahm die Zahl der unter der nationalen Armutsgrenze lebenden Menschen in der PRSP-Zeit von 1999/00 bis 2004/05 (von 28 auf 27,5 Millionen) um zwei Prozent ab und lag bei 39 Prozent. Danach war vor allem der Rückgang der ländlichen Armut ausgeprägt, die städtische Armut veränderte sich kaum (RoE PRSP II 2006: 23-26). Dem steht entgegen, dass das *Food Security Coordination Bureau* schätzte, die Zahl der auf humanitäre Hilfe angewiesenen Menschen werde sich weiter, von 2005 neun auf 2006 elf Millionen Menschen erhöhen (IMF 2006c: 6). Die Schätzungen der Weltbank zeigen an, dass sich die Armutsquote zwischen 1989 und 2004 (bei erheblichen jährlichen Schwankungen) kaum verändert hat und 2004 bei 36,2 Prozent lag (World Bank 2005c: 17).³⁴

Sicher ist, dass die meisten sozialen Indikatoren seit Mitte der 1990er Jahre eine positive Tendenz aufweisen, die sich unter dem PRSP teilweise beschleunigt (Alphabetisierung, Untergewicht), teilweise verlangsamt hat (Primarschulbesuch, Zugang zu sauberem Trinkwasser) (RoE PRSP II 2006: 28-33; AFRODAD 2005: 13-19; DfID 2007). Die Zahlen belegen extreme regionale Unterschiede und signalisieren weiterhin ein sehr niedriges

³⁴ Zwischen 1999 und 2004 schwankte die Quote zwischen 34 und 42 Prozent.



Entwicklungsniveau, sodass bei den gegenwärtigen Trends keines der Millenniums-Entwicklungsziele erreichbar erscheint (DfID 2007).³⁵

Burkina Faso: Das Sahel-Binnenland, das 2004 an 174. Stelle des Index für die menschliche Entwicklung stand, verzeichnete bis 2005 (das jüngste Jahr, für das Schätzungen vorliegen) einen Rückgang der Armut von 46,4 Prozent (2003) auf 42,4 Prozent (BF APR 2006: 24). Damit setzt sich ein seit 1998 anhaltender Trend (Armutsquote seinerzeit 54,6 Prozent) fort (World Bank 2005a: 33). Der Grund für die jüngsten Verbesserungen lag vor allem in guten Wetterbedingungen für die Baumwollproduktion und ungewöhnlich hohen Weltmarktpreisen für dieses Hauptexportgut (IMF/IDA 2007: 3). Die Weltbank bezeichnet das Wachstum als *moderately pro-poor*. Zwar hätten die Einkommen der besser gestellten Baumwoll-Bauern stärker zugenommen als die der schlechter gestellten ländlichen Bevölkerung, doch in beiden Gruppen seien die Haushaltseinkommen gestiegen. Unterdessen hat sich auch die Ungleichheit in den städtischen Gebieten erhöht, die Weltbank spricht hier von der „beachtlichen Gefahr, die Früchte des Wachstums könnten künftig absorbiert werden“ (World Bank 2005a: 38).

Die meisten Sozialindikatoren (jüngste Daten für 2004) haben sich während der PRSP-Umsetzung verbessert und setzen damit Trends aus den 1990er Jahren fort, bleiben aber hinter den anvisierten Zielen zurück. Als „gemischt“ bezeichnet die Regierung deshalb die Ergebnisse der ersten drei PRS-Jahre (BF PRSPII 2004: 3). Die Alphabetisierungsrate stieg von 18,4 Prozent (1998) auf 32 Prozent (2003); die Einschulungen bei Primarschulen schnellten nach oben, trotzdem sind die Millenniums-Bildungsziele mit den bisherigen Wachstumsraten nicht zu erreichen. Obwohl sich vor allem der Schulbesuch von Mädchen erhöhte, bleibt das Ziel, bis 2015 Geschlechtergleichheit herzustellen, unerreichbar. Die Neuinfektionen bei AIDS sind rückläufig, der Zugang zu sauberem Trinkwasser hat sich verbessert. Allerdings hat die Säuglings- und Kindersterblichkeit, seit 1998 deutlich rückläufig, in jüngster Zeit kaum abgenommen (BF PRSPII 2004: 37-40; BF APR 2005: 40-69; BF APR 2006: 51-66).

Ghana: In dem westafrikanischen Land, das 2004 an 136. Stelle des Index der menschlichen Entwicklung lag und damit die Spitzenposition in dem hier untersuchten *sample* einnimmt, hat sich die Armut verringert. Die Armutsquote lag 1997 bei 42 Prozent, 1999 bei 39 Prozent und 2003 bei 35 Prozent.³⁶ Der Rückgang ist vor allem auf beschleunigtes Wirtschaftswachstum zurückzuführen – nach Berechnungen der Regierung zu 87 Prozent –, aber auch auf eine bessere Einkommensverteilung (RoG APR 2005: XV). Die Tatsache, dass das Wachstum von der landwirtschaftlichen Produktion angeführt wurde, schlägt sich hier nieder. Allerdings beschränkte sich das Agrarwachstum weitgehend auf die Kakao-Anbaugebiete; die von Armut am stärksten betroffenen Regionen im Norden (Upper East, Upper West und Northern Region) waren damit ausgenommen (IMF/IDA 2004b: 4). Die Regierung muss deshalb einräumen, dass

³⁵ UN und Weltbank erschienen 2005 noch die Ziele bei der Armutsbekämpfung, der Gleichstellung der Geschlechter und der Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit erreichbar (IMF 2006c: 17).

³⁶ Neuere Daten liegen nicht vor.



die Ärmsten der Armen vom Wachstum vergleichsweise wenig profitiert haben. Hielt die Regierung 2005 das Millenniumsziel der Armutsreduzierung unter dem 2002 bis 2004 vorherrschenden Trend für nicht erreichbar (RoG APR 2005: 153), so bezeichnete sie die Erreichung des Ziels wenig später als „wahrscheinlich“ (RoG PRSP II 2005: 8).

Auch bei den Sozialindikatoren gibt es keine aktuellen Daten, die bis 2003/04 verfügbaren zeigen ein gemischtes Bild. Im Bereich Bildung haben sich die Einschulungsraten in allen Regionen (also auch in den Armutsregionen des Nordens) im Laufe der PRS verbessert, die der Mädchen überproportional. Dennoch bleibt die Entwicklung des *Gender Parity Index* (GPI) hier hinter den Zielen zurück. Gleichzeitig sind die Klassen größer geworden und die Verfügbarkeit von Schulbüchern hat sich verschlechtert. Trotz höherer Gesundheitsausgaben haben sich die Säuglings- und Kindersterblichkeit und die Mangelernährung bei Kindern zwischen 1998 und 2003 erhöht; auch die Impfraten zeigen keine Verbesserung an. Durch die Abschaffung von Gebühren und zielgenauere Programme sollen in jüngerer Zeit Verbesserungen eingetreten sein (RoG PRSP II 2005: 41; RoG APR 2005: 88-109; IDA/IMF 2006a: 6).

Malawi: Die Armutsquote hat sich während der PRSP-Umsetzung kaum verändert, 2004/05 lebten 52,4 Prozent der Bevölkerung (6,3 Millionen Menschen) unter der Armutsgrenze.³⁷ Die Tatsache, dass sich in dieser Zeit etwa 30 Prozent der Bevölkerung aus der Armut befreien konnte, aber ein ebenso großer Teil in Armut gefallen ist, verweist auf die weiterhin extreme Verwundbarkeit des Gros der Bevölkerung durch das Wetter, aber auch auf eine erratische Finanzpolitik, die in den ersten PRS-Jahren einen Gutteil des Budgets für *pro-poor*-Ausgaben reservierte, den Ankündigungen aber kaum Taten folgen ließ (GoMalawi PRSP II 2006: 7f.; IDA/IMF 2006b: 4, 8).³⁸

Die unbefriedigende Entwicklung bei der Einkommensarmut findet in der Entwicklung vieler Sozialindikatoren eine Entsprechung. Der Indexwert für die menschliche Entwicklung hat sich seit den 1990er Jahren kaum verändert und platzierte Malawi 2006 an die 166. Stelle der Länderrangliste. Vor allem im Bereich Gesundheit gibt es seit Mitte der 1990er Jahre Verschlechterungen, die während der PRSP-Umsetzung bislang nicht nachhaltig durchbrochen werden konnten: das Verhältnis Ärzte pro Kopf der Bevölkerung hat sich halbiert; die Lebenserwartung ist vor allem aufgrund der AIDS-Pandemie von 46 Jahre (1987) auf 37 Jahre (2005) gefallen; die Müttersterblichkeit ist von 620/100 000 (1992) auf 960/100 000 (2004) gestiegen, nimmt seitdem aber wieder ab. Die Mangelernährung bei Kindern hat sich seit 1992 praktisch nicht verändert. Im Bereich Bildung und Alphabetisierung gibt es einige Verbesserungen, doch die Regierung muss konstatieren: „Im Allgemeinen haben die Kommunen in den

³⁷ Für 1997/98 weisen die Statistiken noch einen Anteil von 54,1 Prozent aus, doch Veränderungen in der Erhebungsmethode verbieten es, daraus auf einen Rückgang der Armut zu schließen.

³⁸ Dies hat sich 2005/06 deutlich verbessert, „budgetary allocations earmarked for pro-poor expenditures (PPEs) were released timely and fully“ (IDA/IMF 2006b: 2). Allerdings gab es (weiterhin) große Probleme mit der Zielgenauigkeit von *pro-poor*-Ausgaben. Von der Einführung von Gutscheinen für Düngemittel profitierten nicht, wie beabsichtigt, die Kleinbauern (IDA/IMF 2006b: 6).



vergangenen zehn Jahren einen sozialen und wirtschaftlichen Niedergang erlebt.“ (GoMalawi PRSP II 2006: 8-9).

Mauretanien: Die Armutsquote ging zwischen 2000 und 2004 von 51 auf 46,7 Prozent zurück, die extreme Armut von 34,1 auf 27,9 Prozent (Islamic RoM PRSP II 2006: 16).³⁹ Damit setzte sich eine Entwicklung aus den 1990ern fort, allerdings verlangsamte sie sich unter dem PRSP (IMF/IDA 2006c: 2). Dies ist umso bemerkenswerter, als das Land vom Rohstoffboom (Eisenerz) und neu entdeckten Erdölvorkommen profitieren konnte. Weltbank und IWF empfehlen deshalb diplomatisch „stärkere analytische Verknüpfungen zwischen realem Wachstum und Armutsreduzierung“, damit man besser einschätzen könne, „ob das sektorale Wachstumsmuster mit der Erreichung der Ziele bei der Armutsbekämpfung übereinstimmt“ (IMF/IDA 2006c: 4). Dies ist offensichtlich nicht der Fall, die Ungleichheit nahm zu; in sieben von 13 Regionen stieg die Armutsquote und ließ die absolute Zahl der Armen auf nationaler Ebene von 1,28 auf 1,32 Millionen anwachsen. Dass das Wachstum nicht *pro-poor* war, zeigt sich auch in der steigenden Arbeitslosigkeit, die vor allem besonders verwundbare Gruppen (Frauen, Jugendliche) trifft (Islamic RoM PRSP II 2006: 35).

Bei den Sozialindikatoren zeigen sich im Bereich Bildung einige Fortschritte, im Bereich Gesundheit bleiben sie sehr gering. So verbesserten sich die Alphabetisierungsrate (von 53 Prozent 2000 auf 57,5 Prozent 2004), die Einschulungsrate sowie die Geschlechtergerechtigkeit, doch die Steigerungen sind angesichts des deutlich erhöhten finanziellen Aufwands enttäuschend. Nur 44 Prozent der eingeschulten Kinder beendeten 2005 die Primarschule; die Curricula haben sich nicht verbessert. Bei den Gesundheitsindikatoren (namentlich Kinder- und Müttersterblichkeit) sind die Verbesserungen so gering, dass die Millenniumsziele bei den derzeitigen Trends deutlich verfehlt werden. Von einem sehr niedrigen Niveau ausgehend hat sich der Zugang zu sauberem Wasser verbessert (2000 waren 15 Prozent der Haushalte an die Wasserversorgung angeschlossen, 2004 waren es 18,4 Prozent), gleichwohl wurden die Ziele des PRSP verfehlt (Islamic RoM PRSP II 2006: 36-44).

Mosambik: Aussagen über die Entwicklung in der PRSP-Zeit sind schwierig, denn der PRS-Prozess begann 2000⁴⁰ und die jüngsten verfügbaren Daten reichen nur bis 2003. Um 2002/03 lebten 54,1 Prozent der Bevölkerung unter der nationalen Armutsgrenze. Gegenüber dem Wert von 1996/97 (69,4 Prozent) ist dies ein deutlicher Rückgang, der in ländlichen Gebieten besonders spürbar war, wo weiterhin das Gros der Armen (55 Prozent) lebt. Etwa zehn Millionen Mosambikaner fristeten 2002/03 ihr Leben in absoluter Armut (RoMoz PRSP II 2006: 10). IWF und Weltbank bezeichnen das Wachstum als *pro-poor*, weil der Konsum der Bevölkerung unter der Armutsgrenze aufgrund der Ausweitung landwirtschaftlicher und nicht-landwirtschaftlicher Aktivitäten in ländlichen Gebieten sowie der steigenden Einkommen aus abhängiger Beschäftigung zugenommen habe (IMF/IDA 2006b: 2). Die Entwicklung war stark wetterabhän-

³⁹ Die Zahlen stehen in einem gewissen Widerspruch zu den Angaben im ersten Fortschrittsbericht der Regierung, wo für den Zeitraum 1996 bis 2000 ein Rückgang der Armutsrate von 50 auf 46,3 Prozent ausgewiesen wird (Islamic RoM PRSP I APR 2002: 26).

⁴⁰ Es handelte sich zunächst um ein I-PRSP, ein Full-PRSP folgte 2001.



gig, während sich die Armutssituation in Nord- und Zentral-Mosambik verbesserte, veränderte sich die Situation im Süden, der von Überschwemmungen und später von Dürren heimgesucht wurde, nicht. Der die Einkommensungleichheit messende Gini-Koeffizient zeigt, mit Ausnahme der Hauptstadt Maputo, keine statistisch signifikanten Veränderungen an. In Maputo profitierten die reichen Bevölkerungsteile stärker vom Wachstum als die armen (RoMoz PRSP II 2006: 27f.).

Die Sozialindikatoren zeigen für 2002/03 gegenüber 1996/97 mit wenigen Ausnahmen eine Verbesserung der Lage. Der Index der menschlichen Entwicklung stieg zwischen 2000 und 2004 um 13 Prozent; die Millenniumsziele erscheinen mit einigen Ausnahmen erreichbar (UNDP 2006b: 2). Die Ausnahmen betreffen die Mangelernährung bei ein- bis zweijährigen Kindern, die Situation der AIDS-Pandemie, die Geschlechtergerechtigkeit und, im Bereich Bildung, die Einschulungen in weiterführende Schulen, insbesondere in ländlichen Gebieten (RoMoz PRSP II 2006: 13-17).

Sambia: Zwischen 1998 und 2004 nahm der Anteil der Sambier unter der Armutsgrenze von 73 auf 68 Prozent ab; der Anteil der extrem Armen sank von 58 auf 53 Prozent. Der Rückgang fand sowohl im ländlichen Gebieten, wo die Mehrzahl der Armen lebt, als auch in den Städten statt.⁴¹ So positiv diese Zahlen erscheinen – 1996 bis 1998 war der Anteil der Armen an der Bevölkerung noch angestiegen –, das in dieser PRS-Zeit bemerkenswerte Wirtschaftswachstum führte nicht zu einer entsprechenden Abnahme der Armut. Die absolute Zahl der Armen stieg sogar von 10,2 auf 10,9 Millionen (RoZ PRSP II 2006: 12-15; IMF/IDA 2005: 3; IMF/IDA 2002: 3). Weltbank und IWF konstatieren deshalb, „die Verknüpfung von Wachstum und Armutsreduzierung war schwach“ (IDA/IMF 2007a: 5) und die Regierung konzidiert, die bessere wirtschaftliche Entwicklung habe sich nicht in eine signifikante Abnahme der Armut umgesetzt (RoZ PRSP II 2006: 14). Eine äußerst ungleiche Einkommensverteilung in Sambia⁴² führt dazu, dass die unteren Einkommensschichten deutlich unterproportional vom Wirtschaftswachstum profitieren. Die extreme Ungleichheit hat in den vergangenen Jahren abgenommen – 1998 lag der Gini-Koeffizient bei 0,66, sechs Jahre später, 2004, bei 0,57 –, ist aber längst nicht überwunden. Eine *trickle down*-Strategie, merkt das UNDP an, ist keine effektive Strategie der Armutsbekämpfung, denn für *pro-poor growth* müssten die Wachstumsraten sehr hoch sein (UNDP 2006a: 35, 41).

Bei den Sozialindikatoren ergibt sich ein ähnliches Bild wie bei der Armut: Nach einer deutlichen Verschlechterung im Zuge der Wirtschaftskrise in den 1990er Jahren konnte ab Anfang der 2000er Jahre eine Stabilisierung, aber keine nachhaltige Trendwende erreicht werden. Dazu trug bei, dass die während der

⁴¹ Eine UNDP-Studie ist vorsichtiger und mag nicht von einem Rückgang der Armut sprechen (“If one could eliminate measurement errors and properly account for seasonal effects, one would probably find that during 1991 to 2003, poverty remained unchanged around the extremely high level of sixty-five to seventy-five percent”), räumt aber ein, “rural poverty seems to have slightly ... decreased ... especially between 1998 and 2003” (UNDP 2006a: 32, 34).

⁴² Das Land hat mit Südafrika, Namibia und Botswana die schlechteste Einkommensverteilung in Subsahara-Afrika und rangiert in der Nähe von Brasilien und Kolumbien.



Krisenjahre eingeführten Schul- und Gesundheitsgebühren wieder abgeschafft wurden. Die Einschulungsraten sind seither angestiegen; durch die Sparpolitik leidet jedoch die Qualität des Bildungsangebots: von 2002 bis 2003 sank die Zahl der Lehrer, 9 000 vor allem für ländliche Schulen ausgebildete Lehrer waren 2003 arbeitslos. In dem von der AIDS-Pandemie schwer getroffenen Land verbesserten sich seit Ende der 1990er Jahre von einem sehr niedrigen Niveau einige Gesundheitsindikatoren (Lebenserwartung, Kindersterblichkeit), andere verschlechterten sich (Müttersterblichkeit, Mangelernährung) und rückten die Erreichung der Millenniumsziele in diesen Bereichen in weite Ferne (RoZ PRSII 2006: 146-198; UNDP 2006a: 31-34; AFRODAD 2006d: 30-33). Ob das Millenniumsziel der Armutshalbierung erreicht werden kann, ist umstritten: Die Regierung hält dafür, die Zivilgesellschaft dagegen (Scheffler 2006: 11).

Senegal mit Exkurs: Die Entwicklung der Armut vor und während der PRS-Prozesses oder: Nichts Genaues weiß man nicht

Am Vorabend der Geberkonferenz im Oktober 2007 überraschte die Regierung mit den vorläufigen Ergebnissen einer Untersuchung von 2005 zur Entwicklung der Armut. Danach ist der Anteil der unter der Armutsgrenze lebenden Menschen von 57,1 Prozent (2001) auf 50,6 Prozent (2005) gefallen. Der Anteil der armen Haushalte hat sich in dieser Zeit von 48,5 auf 42,6 Prozent verringert (RdS Evaluation 2007: 10; RdS Synthèse 2007: 9). Der Erfolg ist umso erstaunlicher, als die Geber und namentlich die IFI während der PRSP-Umsetzung immer wieder anmahnten, das Wachstum müsse auch den unteren sozialen Schichten und den bisher vernachlässigten Regionen zugute kommen. Tatsächlich zeigt die Aufschlüsselung nach Stadt und Land, dass die Armut in der traditionell bevorzugten Hauptstadt Dakar um fast zehn Prozentpunkte (von 42 auf 32,4 Prozent) fiel, während der Rückgang in ländlichen Gebieten nur 3,5 Prozentpunkte (von 65,2 auf 61,7 Prozent) betrug (RdS Evaluation 2007: 10). Gleichwohl sieht die Regierung „die Vorstellung bestätigt, nach der das realisierte Wirtschaftswachstum stärker pro-poor ist als gewöhnlich“ (RdS Evaluation 2007: 7), räumt an anderer Stelle aber ein, dass die ländliche Bevölkerung – das Gros der Senegalesen – vom Wachstum weniger profitieren konnte (RdS Synthèse 2007: 24). Die IFI hatten noch im Dezember 2006 mit Bezug auf Regierungsinformationen erklärt, dass (a) die absolute Zahl der armen Haushalte gewachsen sei, dass (b) zwei Drittel aller Haushalte sich als arm betrachteten („gefühlte Armut“) und (c) ein Drittel der Bevölkerung der Auffassung ist, in ihrer Umgebung habe die Armut im Fünfjahreszeitraum erheblich zugenommen (IMF/IDA 2006d: 2). Vertreter der Geber werfen der Regierung unumwunden vor, mit den Subventionen für Elektrizität und Kraftstoffe die Wohlhabenden zu privilegieren; die Armen könnten beides gar nicht nutzen (Gueye 2007). Wodan (2005) berichtet von einer Weltbank-Befragung in vier verschiedenen Regionen im Juli/August 2005, nach der die Zahl der Menschen, die über die vergangenen zehn Jahre eine Verbesserung der Situation ihres Gemeinwesens sehen, sich mit der Zahl der Menschen die Waage hielt, die eine Verschlechterung der Lage konstatierten. Sicher ist, dass sich die positive Entwicklung – wenn es sie denn gab – 2006 nicht fortgesetzt hat: Das Wachstum sank im Zuge einer chaotischen Finanzpolitik auf etwa zwei Prozent und damit unter das Bevölkerungswachstum (2,4 Prozent). Das Millenniumsziel „Halbierung der Armut“ erscheint nicht erreichbar.



Für die Zeit 1994 bis 2001 weisen die Statistiken der Regierung einen Rückgang der Nahrungsmittelarmut (unter 2 400 Kalorien pro Erwachsenen pro Tag) von 57,9 auf 53,9 Prozent aus. Nach einer ebenfalls repräsentativen Befragung von 2001 betrachteten sich jedoch 65 Prozent aller Haushalte als arm und 23 Prozent als sehr arm (RdS/Banque Mondiale 2004). Azam und Dia (2004, 23) kommen auf der Grundlage der erstgenannten und weiterer Daten zu dem Schluss, dass die Armut 1994-2001 in allen Regionen und sozialen Gruppen „ziemlich massiv“ gefallen ist. Die Lage der ärmsten der Armen habe sich „deutlich verbessert“. Dazu im Widerspruch stehen die Ergebnisse einer qualitativen Untersuchung von 2002 in Dakar, die die Verarmung der dortigen Mittelklasse feststellt (Dimé/Calvès 2006), und die Aussage von Molenaers und Renard (2006: 12), die Armut habe sich trotz leichtem Zuwachs bei den Einkommen in diesem Zeitraum „wahrscheinlich“ vergrößert. Wodan (2005) geht von einem Rückgang der Armut nach 1994 aus, obschon der Konsum der nicht-armen Bevölkerungsteile wohl stärker zugenommen habe als der der Armen. Das Wachstum sei nicht *pro-poor* gewesen.

Tatsächlich ist zu unterstellen, dass das Wirtschaftswachstum ohne klare *pro-poor*-Orientierung aufgrund der extremen regionalen und sozialen Disparitäten nicht zu einem nachhaltigen Abbau von Armut führt. In den ländlichen Regionen lebten 2002 bis zu 80 Prozent der Bevölkerung unter der Armutsgrenze, in der Hauptstadt Dakar 33 Prozent (RdS/Banque Mondiale 2004: 15). Die Einkommensverteilung ist sehr ungleich: die 20 Prozent reichsten Senegalesen verfügen über 75 Prozent der Vermögen, während sich die ärmsten 20 Prozent mit 1,3 Prozent der Vermögen begnügen müssen (Ki 2005: 3).

Die großen Disparitäten zwischen städtischen und ländlichen Regionen sowie reichen und armen Schichten sind auch bei den Sozialindikatoren eklatant. Nahezu alle Indikatoren, für die Daten vorliegen, haben sich in der PRS-Ära (2002-2005) verbessert; wo Aufschlüsselungen möglich sind, zeigt sich, dass die großen regionalen und sozialen Unterschiede kaum geringer geworden sind. So sind die Einschulungsraten gestiegen (für die Primarschule von 72 auf 82 Prozent), die Gleichstellung der Geschlechter ist weitergekommen (in der Primarschule ist die Geschlechterverteilung 50:50), die Kinder- und Müttersterblichkeit ist zurückgegangen (von 98 auf 64 pro 1 000 bzw. von 510 auf 410 pro 100 000 Geburten) und der Zugang zu sauberem Trinkwasser hat sich verbessert (von 78 Prozent im Jahr 2000 auf 85 Prozent). Dennoch sind die Fortschritte nur in wenigen Bereichen nachhaltig genug, um die Millenniumsziele einigermaßen sicher erreichen zu können (RdS Evaluation 2007: 21-31; RdS OMD 2007; RdS DSRPII: 13-20). „The poverty reduction agenda underlying the PRSP remains largely unfulfilled“, stellt der IWF fest (IMF 2006b: 9).

Tansania: Die jüngsten Daten zur Armut beziehen sich auf 2000/01, die Zeit, in der die Umsetzung des ersten PRSP begann. Danach ging die Armut gegenüber 1991/92 um drei Prozentpunkte auf 36 Prozent zurück. Weil der Rückgang in den Städten, und namentlich in der Hauptstadt Daressalam, stärker war als in ländlichen Gebieten, nahm die Kluft zwischen Stadt und Land zu. Da die Armutselastizität des Wachstums in ländlichen Gebieten deutlich geringer ist als



in städtischen⁴³ und das Wachstum der Landwirtschaft in den Jahren 2000-2004 unter allen Sektoren am schwächsten ausfiel,⁴⁴ muss angenommen werden, dass sich der Trend aus den 1990er Jahren fortgesetzt hat und das Wachstum in der PRS-Ära nur in dem Sinne *pro-poor* war, dass sich der Anteil der armen Bevölkerung verringert hat. Hält dieser Trend an, wird das Millenniumsziel der Armutsreduzierung verfehlt (URoT 2005: 2-9; siehe auch Treichel 2005: 18-23; URoT PRSPII 2005: 4f.; IMF/IDA 2006a: 2f.).

Die meisten Bildungsindikatoren verzeichneten in den ersten vier PRS-Jahren eine positive Entwicklung, allerdings belastete die erhöhte Einschulungsrate im Verein mit den AIDS-bedingten Ausfällen in der Lehrerschaft die Qualität des Unterrichts (URoT 2005: 11-20). Dennoch erscheinen die Millenniumsziele hier erreichbar. Im Bereich Gesundheit war die Entwicklung, wie schon den 1990er Jahren, uneinheitlich: die Impfraten konnten weiter gesteigert werden, wenngleich sich die regionalen und sozialen Disparitäten kaum verringerten. Die Säuglings- und Kindersterblichkeit nahm ab, die Müttersterblichkeit stieg, auch wegen der AIDS-Pandemie, leicht an (URoT 2005: 21-36). Die Ernährungslage verbesserte sich, allerdings weniger deutlich bei den unter 5-jährigen Kindern. Hatten 2000 nur 49 Prozent der ländlichen Bevölkerung Zugang zu sauberem Wasser, so waren es 2003 bereits 55 Prozent (AFRODAD 2006c: 17-20; URoT PRSPII 2005: 11-14).

Uganda: In den 1990er Jahren war die Armut noch deutlich gesunken – von 55,7 Prozent (1992) über 49,1 (1996) auf 33,8 Prozent (1999/2000) –, in den ersten PRS-Jahren stieg sie jedoch wieder auf 37,7 Prozent (2002/03) an.⁴⁵ Gleichzeitig nahm die Ungleichheit zu; der Gini-Koeffizient stieg von 0,39 auf 0,43 (RoU PRSPII 2004: 12-15). Allerdings war der *Human Poverty Index*, der nicht das Einkommen, sondern Lebenserwartung, Alphabetisierung, Zugang zu sauberem Wasser und den Prozentsatz untergewichtiger Kinder berücksichtigt, zwischen 2001 und 2003 rückläufig: von 37,5 auf 36 Prozent (UNDP 2005: 25). Hier spiegeln sich die erheblichen, von den Gebern über den *Poverty Action Fund* (PAF) massiv unterstützten Ausgaben in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Wasser (Nkusu 2004: 10, 22).

Tatsächlich zeigen alle Indikatoren im Bereich Bildung in den ersten drei PRS-Jahren eine Verbesserung an: die Einschulungsraten stiegen an (allerdings wurde das Ziel nicht erreicht, 98 Prozent der Primarschüler einzuschulen, auch blieb die Abbrecherquote hoch), die Schüler/Lehrer-, Schüler/Klassenraum- und Schüler/Lehrbuch-Raten verbesserten sich, die Alphabetisierung stieg von 65 Prozent (1997) auf 70 Prozent (2002/03), vor allem, weil sich der Anteil der Frauen erhöhte. Bei den Gesundheitsindikatoren reichen die Daten nur bis 2000/01, dem Beginn der PRS-Ära. Einiges deutet darauf hin, dass sich die Stagnation der 1990er Jahre nach 2000 fortgesetzt hat. Die AIDS-Pandemie las-

⁴³ Ein Prozent Wachstum führt in ländlichen Regionen zu einem Rückgang der Armut um 1,3 Prozent, in den Städten zu einem Rückgang um 2,6 Prozent (URoT 2005: 5).

⁴⁴ Der Agrarsektor wuchs 2000-04 im jährlichen Durchschnitt um 4,8 Prozent, die Industrie um 8,7 Prozent und der Dienstleistungssektor um 5,9 Prozent (URoT 2005: 4).

⁴⁵ Die Zunahme betraf sowohl ländliche Gebiete (3,7 Prozentpunkte auf 41,1 Prozent) wie Städte (2,6 Prozentpunkte auf 12,2 Prozent).

tet, wie auch die Malaria, schwer auf Wirtschaft und Gesellschaft; immerhin gibt es einen deutlichen Rückgang bei den Neuinfektionen mit dem HI-Virus. Unter der Annahme, dass sich die Trends der 1990er Jahre fortgesetzt haben, hat sich die Versorgung mit sauberem Wasser von 2000 bis 2002/03 um etwa fünf Prozentpunkte verbessert (RoU PRSPII 2004: 26-28, 147-173). Wenig eindeutig präsentiert sich auch die Entwicklung des Index für die menschliche Entwicklung: Er lag 1999 bei 0,507, fiel bis 2002 auf 0,449 um 2003 wieder auf 0,488 anzusteigen (UNDP 2005: 20).





Literatur

- ActionAid International 2006: *Cancelling the Caps. Why the EFA movement must confront wage bill caps now*, Cairo, November 2006.
- ActionAid International USA 2004: *Blocking Progress: How the Fight Against HIV/AIDS Is Being Undermined by the World Bank and International Monetary Fund*, Washington D.C., September 2004.
- ActionAid USA/ActionAid Uganda 2004: *Rethinking Participation. Questions for Civil Society about the Limits of Participation in PRSPs*, Discussion Paper, Washington D.C., April 2004.
- ActionAid International UK 2004: *Money talks. How aid conditions continue to drive utility privatisation in poor countries*, London, April 2004.
- AfDB/OECD 2006: *African Economic Outlook 2007*, Paris.
- AFRODAD 2005: *The Impact of the Poverty Reduction and Growth Facility on Social Services in Ethiopia*. Study Report, Harare.
- AFRODAD 2006a: *Assessing the Impact of the PRGF on Social Services in Selected African Countries. A Synthesis Report on Ethiopia, Malawi, Zambia and Tanzania*, Harare, März 2006.
- AFRODAD 2006b: *Macroeconomic Policy Options in Sub-Saharan Africa: Linking Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) and the Millennium Development Goals. The Case of Senegal*, Draft, Harare, April 2006.
- AFRODAD 2006c: *The Impact of the Poverty Reduction and Growth Facility on Social Services In Tanzania*. Study Report, Harare.
- AFRODAD 2006d: *Assessing the Impact of the PRGF on Social Services. The Case of Zambia*, Harare.
- Alexander, Nancy 2004: *Judge and Jury: The World Bank's scorecard for borrowing governments*, Citizens' Network on Essential Services, Silver Spring, MD, USA.
- Alonso, Rosa/Lindsay Judge/Jeni Klugman 2005: *PRSPs and Budgets. A Synthesis of Five Case Studies*, o.O.
- Ansoms, An 2007: *Striving for Growth, Bypassing the Poor? A Critical Review of Rwanda's Rural Sector Policies*, University of Antwerp: Institute of Development and Policy Management, Juli 2007.
- Atarah, Linus 2005: *Playing Chicken: Ghana vs. the IMF*, 14.6.2005, <http://www.corpwatch.org/article.php? =12394> (10.01.2008).
- Azam, Jean-Paul/Dia, Magueye 2004: *Pro-Poor Growth in Senegal*, University of Toulouse (ARQADE), Institut Universitaire de France and IDEL (mimeo), 8.11.2004.
- Besley, Timothy/Cord, Louise J. (eds.) 2007: *Delivering on the Promise of Pro-Poor Growth. Insights and Lessons from Country Experiences*, Washington D.C.



- Bevan, David 2007: Promoting and Protecting High-Priority Expenditures, Center for Global Development, April 2007.
- BF APR 2006: Priority Action Program for PRSP Implementation. 2005 Implementation Report, April 2006.
- BF APR 2005: Burkina Faso. Poverty Reduction Strategy Paper. 2004 Implementation Report. Fifth Edition, Mai 2005.
- BF PRSPII 2004: Poverty Reduction Strategy Paper, Juli 2004.
- Boccanfuso, D./Cabral, F./Cissé, F./Diagne, A./Savard, L. 2003: Pauvreté et distribution de revenus au Sénégal: une approche par la modélisation en équilibre général calculable micro-simulé, Cahier de recherche/Working Paper 03-33, CIRPÉE.
- Bretton Woods Project 2006: Analysis casts doubt on Bank scorecard: CPIA numbers made public for first time <http://www.brettonwoodsproject.org/art.shtml?x=542375> (14.01.2008).
- Bretton Woods Project 2007: Reading from the script. The IMF's PSI invades Africa. <http://www.brettonwoodsproject.org/art.shtml?x=548931> (18.07.2007).
- Caillods, F./Hallak, J. 2004: Education and PRSPs. A review of experiences, UNESCO Paris .
- Canagarajah, Sudharshan/Arthur van Diesen 2006: The Poverty Reduction Strategy Approach Six Years On: An Examination of Principles and Practice in Uganda, in: Development Policy Review, 24, 6, 647-667.
- CGD (Center for Global Development) (2007): Does The IMF Constrain Health Spending in Poor Countries? Evidence and an Agenda for Action. Report of the Working Group on IMF Programs, Washington D.C., 20.6.2007.
- CIDSE/CI 2005: Submission to World Bank / IMF 2005 PRS Review, Brussels, April 2005.
- Cornia, Giovanni Andrea/Richard Jolly/Frances Stewart 1987: Adjustment with a Human Face, Vol. I: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth, Oxford.
- Cornia, Giovanni Andrea/Richard Jolly/Frances Stewart 1988: Adjustment with a Human Face, Vol. II: Ten Country Studies, Oxford.
- Dembélé, Demba Moussa 2003: Debt and destruction in Senegal. A study of twenty years of IMF and World Bank policies, World Development Movement, London, November 2003.
- DfID 2007: Ethiopia. Country Profile, London, September 2007.
- Dimé, Mamadou dit Ndongo/Anne-Emmanuèle Calvès 2006: Du « jamonoy twist » au « jamonoy xoslu » : le basculement dans la précarité de ménages de la classe moyenne à Dakar, in : Canadian Journal of African Studies, Vol. 40, No. 3, 401-425.
- Driscoll, Ruth with Alison Evans 2004: Second Generation Poverty Reduction Strategies, London: odi, September 2004.



- Eberlei, Walter 2007: Fördert die Mittelverteilung der Weltbank die Armutsbekämpfung? Das Performance Based Allocation System (PBA) auf dem Prüfstand, Bischöfliches Hilfswerk Misereor e.V., Aachen, Oktober 2007.
- Entwistle, Janet/Natasha Bajuk/Filippo Cavassi/Frederico Steinberg (2005): An Operational Approach for Assessing Country Ownership of Poverty Reduction Strategies, Vol. II: Country Case Studies, World Bank, Washington D.C.
- EURODAD (2005): EURODAD Submission to the World Bank / IMF 2005 PRS Review, Brussels, 8.6.2005.
<http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/40940-1114615847489/EURODADSubmissiontotheWorldBankPRSReview.pdf> (1.3.2008).
- Fall, Abdou Salam/Cheikh Guèye/Serigne Mansour Tall (2006): L'Etat et la société civile au Sénégal face à la gouvernance multidimensionnelle, o.O. (<http://www.econ.kuleuven.be/lirgiad/Papers/LIRGIAD-HIVA-Fall-PAPERfinal.pdf>).
- Fedelino, Annalisa/Gerd Schwartz/Marijn Verhoeven (2006): Aid Scaling Up: Do Wage Bill Ceilings Stand in the Way? IMF Working Paper 0/106, Washington D.C., April 2006.
- Führmann, Bettina 2006: Wirtschaftspolitik und Armutsbekämpfung in den PRS von Äthiopien, Ghana, Sambia und Senegal, Düsseldorf (unveröffentlichtes Manuskript).
- Goldsbrough, David/Ben Elberger 2007: What Have IMF Programs With Low-Income Countries Assumed About Aid Flows? Center for Global Development, Washington D.C., April 2007.
- Goldsbrough, David/Caesar Cheelo 2007: IMF Programs and Health Spending: Case Study of Zambia, Center for Global Development, Washington D.C., Februar 2007.
- Goldsbrough, David/Ehui Adovor/Ben Elberger 2007a: Inflation Targets in IMF-Supported Programs, Center for Global Development, Washington D.C., März 2007.
- Goldsbrough, David/Ehui Adovor/Ben Elberger 2007b: What Has Happened to Health Spending and Fiscal Flexibility in Low Income Countries with IMF Programs? Center for Global Development, Washington D.C., April 2007.
- Goldsbrough, David/Tom Leeming/Karin Christiansen 2007: IMF Programs and Health Spending: Case Study of Rwanda, Center for Global Development, Washington D.C., April 2007.
- GoMalawi PRSII 2006: Malawi Growth and Development Strategy. From Poverty to Prosperity, Washington D.C..
- GTZ (2005): Making Poverty Reduction Strategies Work – Good Practices, Issues, and Stakeholder Views. A Contribution of German Development Cooperation for the 2005 PRSP Review, Mai 2005.



- Gueye, Mohamed 2007: Financement de la Sar et de la Senelec : Le gouvernement accusé de privilégier les plus riches, in: Le Quotidien, 20.9.2007.
- Gunter, Bernhard G./Marc J Cohen/Hans Lofgren (2005): Analysing Macro-Poverty Linkages: An Overview, in: Development Policy Review, Vol. 23, No. 3, 243-265, Mai 2005.
- IDA/IMF 2002: Senegal. Poverty Reduction Strategy Paper. Joint Staff Assessment, Washington D.C., 2.12.2002.
<http://www.imf.org/external/np/jsa/2002/sen/eng/120202.pdf> (10.3.2008)
- IDA/IMF 2006a: Ghana. Growth and Poverty Reduction Strategy. Joint Staff Advisory Note, IMF Country Report No. 06/227, Washington D.C., 28.4.2006.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06227.pdf> (10.3.2008)
- IDA/IMF 2006b: Malawi. Joint Staff Assessment Advisory Note on the Poverty Reduction Paper Third Annual Progress Report, Washington D.C., 15.8.2006.
- IDA/IMF 2007: Zambia. Joint IDA-IMF Staff Advisory Note on the Poverty Reduction Strategy Paper (Fifth National Development Plan - FNDP), Report No. 40127-ZM, Washington D.C., 9.7.2007.
- IMF 2005a: Senegal. Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Country Report No. 05/155, Washington D.C., 17.2.2005
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05155.pdf> (10.3.2008).
- IMF 2005b: Senegal. Third and Fourth Reviews Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility and Request for Waiver of Performance Criteria, IMF Country Report No. 06/127, Washington D.C., 29.12.2005.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06127.pdf> (10.3.2008)
- IMF 2006a: Designing Monetary and Fiscal Policy in Low-Income Countries. Occasional Paper 250, Washington D.C.
<http://www.imf.org/external/pubs/nft/op/250/op250.pdf> (10.3.2008)
- IMF 2006b: Senegal. Staff Report for the 2006 Article IV Consultation, IMF Country Report No. 07/335, Washington D.C., 10.1.2006.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07335.pdf> (10.3.2008).
- IMF 2006c: The Federal Democratic Republic of Ethiopia. Staff Report for the 2005 Article IV Consultation, IMF Country Report No. 06/159, Washington D.C., 6.3.2006.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06159.pdf> (10.3.2008).
- IMF 2006d: Uganda. Staff Report for the 2006 Article IV Consultation, First Review of the Policy Support Instrument, Request for Waiver of Assessment Criteria, and Request for a Three-Year Policy Support Instrument, IMF Country Report No. 07/29, Washington D.C., 1.12.2006.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr0729.pdf> (10.3.2008).
- IMF 2007a: Fiscal Policy Response to Scaled-Up Aid, Washington D.C., 5.6.2007.
<http://imf.org/external/np/pp/2007/eng/060507.pdf> (10.3.2008)



- IMF 2007b: United Republic of Tanzania. Staff Report for the 2007 Article IV Consultation and First Review Under the Policy Report Instrument, IMF Country Report No. 07/246, Washington D.C., 12.6.2007.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07246.pdf> (10.3.2008)
- IMF 2007c: Factsheet - The Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF).
<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm> (20.01.2008).
- IMF 2007d: IMF Executive Board Approves Three-year Policy Support Instrument for Senegal. IMF Press Release No. 07/246, November 2, 2007.
<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2007/pr07246.htm> (1.3.2008).
- IMF Staff Report 2003: Staff Report for the 2002 Article IV Consultation and Requests for a Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility and for Additional Interim Assistance under the Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries, Washington D.C., 13.4.2003.
- IMF/IDA 2002: Zambia. Poverty Reduction Strategy Paper – Joint Staff Assessment, Washington D.C., 9.5.2002.
<http://www.imf.org/External/NP/jsa/2002/zmb/eng/050902.PDF> (11.3.2008)
- IMF/IDA 2003a: Poverty Reduction Strategy Papers-Detailed analysis of Progress in Implementation, 14.9.2003.
<http://www.imf.org/external/np/prspgen/2003/091503.pdf> (11.3.2008)
- IMF/IDA 2003b: Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation, Washington D.C.
<http://www.imf.org/external/np/prsp/2001/091401.pdf> (11.3.2008)
- IMF/IDA 2004a: Senegal. Enhanced Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative Completion Point Document, IMF Staff Country Report No. 04/130. Washington D.C., 26.3.2004.
- IMF/IDA 2004b: Ghana. Joint Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper. Annual Progress Report, IMF Country Report No. 04/208, Washington D.C., 8.6.2004.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04208.pdf> (11.3.2008)
- IMF/IDA 2005: Republic of Zambia. Joint IDA-IMF Staff Advisory Note on the PRSP (Fifth National Development Plan-FNDP), Washington D.C., 11.7.2005.
[http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Zambia_JSAN-PRSP\(July11-2007\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Zambia_JSAN-PRSP(July11-2007).pdf) (11.3.2008)
- IMF/IDA 2006a: United Republic of Tanzania. National Strategy for Growth and Reduction of Poverty (NSGRP-MKUKUTA). Joint Staff Advisory Note, IMF Country Report No. 06/144, Washington D.C., 24.3.2006.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06144.pdf> (11.3.2008).
- IMF/IDA 2006b: Republic of Mozambique. Poverty Reduction Strategy Paper – Joint Staff Assessment Advisory Note, IMF Country Report No. 07/38, Washington D.C., 14.11.2006.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr0738.pdf> (11.3.2008).



- IMF/IDA 2006c: Islamic Republic of Mauritania. Second Poverty Reduction Strategy Paper. Joint Staff Advisory Note, IMF Country Report No. 07/42, Washington D.C., 30.11.2006.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr0742.pdf> (11.3.2008)
- IMF/IDA 2006d: Republic of Senegal. Joint Staff Advisory Note on the Second Poverty Reduction Paper, IMF Country Report No. 07/317, Washington D.C., 20.12.2006.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07317.pdf> (11.3.2008)
- IMF/IDA 2007: Burkina Faso. Joint Staff Advisory Note on the Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report, IMF Country Report No. 06/358, Washington D.C., 25.5.2007.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06358.pdf> (11.3.2008)
- IMF/IEO 2004: Evaluation of the IMF's role in Poverty Reduction Strategy Papers and the Poverty Reduction and Growth Facility, Washington D.C.
- IMF/IEO 2007: An Evaluation of The IMF and Aid to Sub-Saharan Africa, Washington D.C.
- Islamic RoM PRSPI APR 2002: Islamic Republic of Mauritania. Poverty Reduction Strategy Paper Implementation Report, März 2002.
- Islamic RoM PRSP II 2006: Islamic Republic of Mauritania. Second Poverty Reduction Strategy Paper Action Plan 2006-2010, Oktober 2006.
- Joint NGO Briefing Paper 2003: Where is the impact? There should be no more delay in delivering Poverty and Social Impact Analysis for World Bank and IMF-supported policy reforms in developing countries, London et al., April 2003.
- Ki, Jean Bosco 2005: Croissance économique, pauvreté et inégalité au Sénégal, Institut de Recherche pour le Développement Économique et Social (IRDES), Sénégal, The North-South-Institute, Mai 2005.
- Ladd, Paul 2003: Too hot to handle? The absence of trade policy from PRSPs, ChristianAid, London, April 2003.
- Lopez, J. 2004: Pro-Poor Growth: A Review of What We Know (and What We Don't), Washington D.C.
- McNamara, Robert S. (1974): Die Jahrhundertaufgabe – Entwicklung der Dritten Welt, Baden-Baden.
- Molenaers, Nadia/Robrecht Renard 2006: L'aide internationale et la quête évasive du développement socio-économique au Sénégal, juin, Cahier 2006.09, Université d'Anvers.
- Nissanke, Machiko/Benno Ferrarini 2007: Assessing the Aid Allocation and Debt Sustainability Framework. Working Towards Incentive Compatible Aid Contracts, UNU-Wider, Research Paper No. 2007/33, Helsinki, Juni 2007.
- Nkusu, Mwanza 2004: Financing Uganda's Poverty Reduction Strategy: Is Aid Causing More Pain Than Gain? IMF Working Paper WP/04/170, Washington D.C., September 2004.



- OECD 2007: African Economic Outlook, Paris.
- Ooms, Gorik/Ted Schrecker 2005: Expenditure Ceilings, Multilateral Financial Institutions, and the Health of Poor Populations, in: *The Lancet*, Vol. 365, 21.5.2005.
- Oxfam International 2004: From 'Donorship' to Ownership? Moving Towards PRSP Round Two, Oxfam Briefing Paper 51, o.O., Januar 2004.
- Phillips, Wendy 2005: Driving Under Influence: Senegal's PRSP Process (Social Justice Committee on behalf of the Halifax Initiative Coalition), Ottawa.
- Physicians for Human Rights 2004: An Action Plan to Prevent Brain Drain: Building Equitable Health Systems in Africa, Cambridge, MA.
- RdS DSRPII 2006: Document de Stratégie pour la croissance et la Réduction de la Pauvreté 2006-2010, Dakar, Oktober 2006.
- RdS Evaluation 2007: Evaluation quantitative du DSRP-I (2003-2005), Dakar, Juli 2007.
- RdS OMD 2007: Suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Un Monde meilleur pour tous, Dakar, Januar 2007.
- RdS Synthèse 2007: Rapport de Synthèse, Dakar, Juli 2007.
- RdS/Banque Mondiale 2004: La pauvreté au Sénégal : de la dévaluation de 1994 à 2001-2002. Version préliminaire, Dakar, Januar 2004.
- de Renzio; Paolo/David Goldsbrough 2007: IMF Programs and Health Spending: Case Study of Mozambique, Center for Global Development, Washington D.C., April 2007.
- RoE PRSPI 2002: Ethiopia: Sustainable Development and Poverty Reduction Program, Addis Ababa, Juli 2002.
- RoE PRSPII 2006: Building on Progress. A Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty (PASDEP), Vol. I, Addis Ababa, September 2006.
- RoG APR 2005: Ghana Poverty Reduction Strategy 2004 Annual Progress Report, Accra, März 2005.
- RoG PRSPI 2003: Ghana Poverty Reduction Strategy 2003-2005. An Agenda for Growth and Prosperity, Vol. I: Analysis and Policy Statement, Accra, 19.2.2003.
- RoG PRSPII 2005: Growth and Poverty Reduction Strategy (GPRS II) (2006-2009), Accra, November 2005.
- RoMoz PRSPII 2006: Action Plan for the Reduction of absolute Poverty 2006-2009 (PARPA II), Maputo, 2 Mai 2006.
- RoS PRSP 2002: Poverty Reduction Strategy Paper, o.O.
- RoU PRSPII 2004: Uganda Poverty Eradication Plan (2004/5-2007/8), Kampala.
- Rowden, Rick/Nisha Thapliyal 2007: IMF Still Blocking Progress. On HIV/AIDS, Health, and Education. New report outrages aid advocates, in: *Policies*

and Priorities. An ActionAids International USA Briefing on Current policy and Debates, Vol. 2, Issue 1, 1-12. April 2007.

RoZ PRSP 2002: Zambia Poverty Reduction Strategy Paper 2002 – 2004, Lusaka, März 2002.

RoZ PRSP II (2006): Fifth National Development Plan 2006-2010. Broad based wealth and job creation through citizenry participation and technological advancement, Lusaka, Dezember 2006.

Sanchez, Diana/Katherine Cash 2003: Reducing poverty or repeating mistakes? A civil society critique of Poverty Strategies Papers, Church of Sweden Aid, Diakonia, Save the Children Sweden, The Swedish Jubilee Network, Dezember 2003.

Scheffler, Monika 2006: Was muss getan werden, um die Millenniums-Entwicklungsziele auch in den am wenigsten entwickelten Ländern der Welt zu verwirklichen? Zum Beispiel in Sambia. Hg. Koordination Südliches Afrika, Bielefeld.

Siebold, Thomas 1996: Armutsbekämpfung oder Strukturanpassung? Kontinuität und Wandel der Weltbank-Programmatik für Afrika, in: Dirk Messner/Franz Nuscheler (Hrsg.), Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion, Bonn.

Stewart, Frances/Michael Wang 2003: Do PRSPs empower poor countries and disempower the World Bank, or is it the other way round? Queen Elizabeth House, Oxford University, QEH Working Paper 108, Oktober 2003.

Treichel, Volker 2005: Tanzania's Growth Process and Success in Reducing Poverty, IMF Working Paper WP/05/35, Washington D.C.

Trócaire 2004: The Other Side of the Coin... An alternative perspective on the role of the International Monetary Fund in low income countries Trócaire Policy Briefing, September, Dublin.

UNDP 2005: Uganda Human Development Report 2005. Linking Environment to Human Development: A Deliberate Choice, Kampala.

UNDP 2006a: Economic policies for growth, employment and poverty reduction. Case study of Zambia, Lusaka.

UNDP 2006b: Mozambique National Human Development Report 2005. Human Development to 2015. Reaching for the Millennium Development Goals, Maputo.

URoT 2005: Poverty and Human Development Report 2005, The Research and Analysis Working Group, Dar es Salaam.

URoT PRSP II 2005: National Strategy for Growth and Reduction of Poverty (NSGRP), Juni 2005.

WHO 2004: PRSPs: Their Significance for Health: second synthesis report, Geneva.





- Waeyenerge, Elisa van 2006: *The Missing Piece: Country Policy and Institutional Assessment at the Bank*, School of Oriental and African Studies, London.
- Weltbank 1990: *Weltentwicklungsbericht 1990*, Washington D.C.
- Wodan, Quentin 2005.: *Pauvreté objective et pauvreté subjective : l'équation est dans le paradoxe*, in: *Échos de la Banque Mondiale*, décembre : 9
- World Bank 1981: *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa. A Joint Program of Action*, Washington D.C.
- World Bank 1989: *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. A Long Term Perspective Study*, Washington D.C.
- World Bank 2005a: *Burkina Faso Reducing Poverty Through Sustained Equitable Growth. Poverty Assessment, June 7, 2005, Report No. 29743-BUR, 7.6.2005.*
- World Bank 2005b: *Pro-Poor Growth in the 1990s. Lessons and Insights from 14 Countries. Operationalizing Pro-Poor Growth Research Program*, Washington D.C., Juni 2005.
- World Bank 2005c: *Ethiopia. Well-Being and Poverty in Ethiopia. The Role of Agriculture and Agency*, Report No. 29468-ET, Washington D.C., 18.7.2005.
- World Bank 2007a: *Global Economic Prospects*, Washington D.C.
- World Bank 2007b: *World Development Indicators*, Washington D.C.
- World Bank 2008a: *Country Ownership*.
<http://go.worldbank.org/NZOXJL9W90> (1.3.2008).
- World Bank 2008b: *Country Policy and Institutional Assessment. Frequently Asked Questions* .
<http://go.worldbank.org/74EDY81YU0> (20.01.2008).
- World Bank 2008c: *Country Assistance Strategies*.
<http://go.worldbank.org/4M75BI76J0> (27.01.2008).
- World Bank CAS 2003: *Senegal. Policies and Strategies for Accelerated Growth and Poverty Reduction. A Country Economic Memorandum*, April 3, Washington D.C.
- World Bank/IMF 2004: *Poverty Reduction Strategy Papers—Progress in Implementation*, Washington D.C., September 2004.
<http://www.imf.org/external/np/prspgen/2004/092004.pdf> (11.3.2008).
- World Bank/IMF 2005: *2005 Review of the PRS Approach: Balancing Accountabilities and Scaling Up Results*, Washington D.C., August 2005.
<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/091905p.pdf> (11.3.2008).
- World Bank/Independent Evaluation Group (2006): *Senegal Country Assistance Evaluation*, Report No. 36286, Washington D.C., 24 .5.2006.
- World Bank/OED 2004: *The Poverty Reduction Strategy Initiative. An Independent Evaluation of the World Bank's Support Through 2003*, Washington D.C.



Abkürzungen

ADLI	Agricultural Development-Led Industrialisation (Äthiopien)
AfDB	African Development Bank
AIDS	Acquired Immunodeficiency Syndrome
APR	Annual Progress Report
BF	Burkina Faso
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BWI	Bretton-Woods-Institutionen
CAS	Country Assistance Strategy
CDG	Center for Global Development
CIDSE/CI	Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité/Caritas Internationalis
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
CWS	Church World Service
DfID	Department for International Development (Großbritannien)
DSRP	Document de Stratégie contre la Pauvreté
ECOWAS	Economic Community of West African States
EHQ	Elyo Hydro-Quebec
EPZ	Export Processing Zone
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility
GoMalawi	Government of Malawi
GPI	Gender Parity Index
GPRS	Ghana Poverty Reduction Strategy
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIPC	Highly Indebted Poor Countries
IDA	International Development Association
IEO	Independent Evaluation Office
IFIs	Internationale Finanzinstitutionen
IMF	International Monetary Fund
I-PRSP	Interim Poverty Reduction Strategy Paper
Islamic RoM	Islamic Republic of Mauritania



ISODEC	Integrated Social Development Centre
IWF	Internationaler Währungsfonds
MDG	Millennium Development Goal
METF	Medium-Term Expenditure Framework
NEPAD	New Partnership for African Development
NGO	Non-Governmental Organisation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OED	Operations Evaluation Department (World Bank)
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
PAF	Poverty Action Fund (Uganda)
PASDEP	Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty (Äthiopien)
PBA	Performance-Based Allocation System
PDES	Plan de Développement Economique et Social
PPA	Participatory Poverty Assessment
PPEs	pro-poor expenditures
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
PRS	Poverty Reduction Strategy
PRSC	Poverty Reduction Support Credit
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PSI	Policy Support Instrument
PSIA	Poverty and Social Impact Assessment
RdS	République du Sénégal
RoE	Republic of Ethiopia
RoG	Republic of Ghana
RoMoz	Republic of Mozambique
RoU	Republic of Uganda
RoZ	Republic of Zambia
SAF	Structural Adjustment Facility
SAL	Structural Adjustment Loan
SDA	Social Dimensions of Adjustment
SECAL	Sector Adjustment Loan
SENELEC	Société Nationale d'Électricité du Sénégal
SMP	staff-monitored program

SONACOS	Société nationale de commercialisation des oléagineux du Sénégal
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UNDP	United Development Programme
URoT	United Republic of Tanzania



Zuletzt erschienene INEF-Reporte

- Bliss, Frank/Neumann, Stefan:** Participation in International Development Discourse and Practice: „State of the Art“ and Challenges. Duisburg (INEF-Report 94/2008), 72 S.
- Nuscheler, Franz:** Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Duisburg (INEF-Report 93/2008), 42 S.
- Hellmann, Gunther/Roos, Ulrich:** Das deutsche Streben nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat: Analyse eines Irrwegs und Skizzen eines Auswegs. Duisburg (INEF-Report 92/2007), 62 S.
- Schaller, Susanne:** The Democratic Legitimacy of Private Governance. An Analysis of the Ethical Trading Initiative. Duisburg (INEF Report 91/2007), 56 S.
- Debiel, Tobias/Lambach, Daniel/Reinhardt, Dieter:** „Stay Engaged“ statt „Let Them Fail“. Ein Literaturbericht über entwicklungspolitische Debatten in Zeiten fragiler Staatlichkeit. Duisburg (INEF Report 90/2007), 72 S.
- Debiel, Tobias/Lambach, Daniel (Hg.):** State Failure Revisited II: Actors of Violence and Alternative Forms of Governance. Duisburg (INEF Report 89/2007), 66 S.
- Kemper, Barbara:** Mediation in Intrastate Conflicts. The Contribution of Track-Two Mediation Activities to Prevent Violence in the Aceh Conflict. Duisburg (INEF-Report 88/2007), 56 S.
- Lambach, Daniel/Debiel, Tobias (Hg.):** State Failure Revisited I: Globalization of Security and Neighborhood Effects. Duisburg (INEF-Report 87/2007), 52 S.
- Eberlei, Walter (Hg.):** Stakeholder Participation in Poverty Reduction. Duisburg (INEF-Report 86/2007), 84 S.
- Weller, Christoph (Hg.):** Zivile Konfliktbearbeitung. Aktuelle Forschungsergebnisse. Duisburg (INEF-Report 85/2007), 75 S.
- Houdret, Annabelle/Shabafrouz, Miriam:** Privatisation in Deep Water? Water Governance and Options for Development Cooperation. Duisburg (INEF-Report 84/2006), 41 S.



Einzelexemplare können schriftlich beim INEF bestellt werden:
Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen, D-47048 Duisburg.

Bitte legen Sie Briefmarken in Höhe von 1,45 EUR bei.

Alle INEF-Reporte stehen im Internet zum Download zur Verfügung:

<http://inef.uni-due.de>

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), das im Jahr 1990 gegründet wurde, ist eine Forschungseinrichtung des Fachbereichs Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen am Campus Duisburg. Es kooperiert eng mit der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn, die 1986 auf Initiative des früheren Bundeskanzlers und Friedensnobelpreisträgers Willy Brandt gegründet wurde.

Das INEF verbindet wissenschaftliche Grundlagenforschung mit anwendungsorientierter Forschung und Politikberatung in folgenden Bereichen: Global Governance und menschliche Sicherheit, fragile Staaten, Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung sowie Entwicklung, Menschenrechte und Unternehmensverantwortung.

Der spezifische Ansatz des INEF, das als einziges Forschungsinstitut in Deutschland Fragen an der Schnittstelle von Entwicklung und Frieden bearbeitet, spiegelt sich auch im breiten Spektrum der Drittmittelgeber wider. Das INEF führt, oft in Kooperation mit nationalen sowie internationalen Partnern, eigene Forschungsprogramme durch und erschließt systematisch internationale Expertise und Weltberichte. Projekte führt das INEF auch für nicht-staatliche Organisationen (NGOs) und NGO-Netzwerke durch. Das Institut ist in ein internationales Forschungsnetzwerk eingebettet.

Leitung und Vorstand

Direktor: Prof. Dr. Tobias Debiel

Wissenschaftliche Geschäftsführerin: Dr. Cornelia Ulbert

Vorstand: Prof. Dr. Tobias Debiel (Sprecher); Prof. Dr. Thomas Heberer (stellv. Sprecher); Prof. Dr. Heinz-Jürgen Axt; Prof. Dr. Gerhard Bäcker (Dekan des Fachbereichs Gesellschaftswissenschaften); Prof. Dr. Othmar Haberl; Dr. Brigitte Hamm; Prof. Dr. Christof Hartmann; Anja Kopyra; Prof. Dr. Dirk Messner; Prof. Dr. Werner Pascha; Ursula Schürmann; Prof. PhD. Karen Shire; Prof. Dr. Lothar Zechlin; beratend: apl. Prof. i.R. Michael Bohnet; Prof. i.R. Dr. Peter Meyns; Prof. em. Dr. Franz Nuscheler.

Die Reihe INEF-Report

In den INEF-Reporten werden wichtige Arbeitsergebnisse aus den Forschungsprojekten des Instituts publiziert. Die INEF-Reporte erscheinen in unregelmäßiger Reihenfolge.



Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Geibelstraße 41 D - 47057 Duisburg
Telefon +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425
E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de
Homepage: <http://inef.uni-due.de>