ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Strickner, Alexandra; Vögel, Monika

Working Paper

"PRSP" als Strategie zur Armutsbekämpfung: Eine Analyse

ÖFSE Working Paper, No. 2

Provided in Cooperation with:
Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

Suggested Citation: Strickner, Alexandra; Vögel, Monika (2003) : "PRSP" als Strategie zur Armutsbekämpfung: Eine Analyse, ÖFSE Working Paper, No. 2, Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/98825

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

ÖFSE
ÖSTERREICHSCHE FORSCHUNGSSTIFTUNG
FÜR INTERNATIONALE ENTWICKLUNG
A-1090 Wien, Berggasse 7 • Tel.: +43 1 317 40 10 • e-mail: office@oefse.at • Internet:http://www.oefse.at

WORKING PAPER 2

„PRSP“ ALS STRATEGIE ZUR ARMUTSBEKÄMPFUNG

Eine Analyse

Alexandra Strickner
Monika Vögel

JUNI 2003

finanziert durch die
Österreichische
Entwicklungszusammenarbeit

Online unter:
http://www.oefse.at/download/prsp_informationen.pdf

Inhalt

1. Einleitung
2. Entstehung und zentrale Prinzipien des PRSP-Prozesses
3. Inhaltliche Qualität des Ansatzes
   - Allgemeine Aspekte zur Armutsbekämpfung
   - Wirtschaftspolitik
   - Öffentliche Leistungen / Grundlegende soziale Dienstleistungen
   - Gender
   - Umwelt
   - Dezentralisierung
   - Verbindung von Schuldenerlass und Armutsbekämpfung
4. Qualität des Prozesses
   - Ownership – Nationale Verantwortlichkeit
   - Partizipation – Zivilgesellschaftliche Beteiligung
   - Spezifische Erfahrungen in Nicaragua, Mosambik und Uganda
5. Herausforderungen für die Weiterentwicklung von PRSP-Prozessen
   - Inhaltliche Qualität von PRSPs
   - Qualität des Prozesses

Literatur und Links

PRSPs – Ansätze zur Armutsbekämpfung

1. Einleitung

Ausgangspunkt der Beschäftigung und Auseinandersetzung der ÖFSE mit der Armutsbekämpfungsstrategie PRSP ist die Reflexion und Bewertung dieses Ansatzes vor dem Hintergrund der Hauptziele der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit und deren Prinzipien. In den vergangenen Monaten hat die ÖFSE dazu mehrere öffentliche Veranstaltungen organisiert und entsprechende Dokumente sowie PRSPs von ausgewählten Entwicklungsländern analysiert.

Am Anfang dieser Ergebnisse sei kurz die Entstehungsgeschichte und Funktionsweise von PRSPs skizziert, um den entsprechenden Rahmen für nichtkundige LeserInnen zu gewährleisten. Der Schwerpunkt dieses Dokuments liegt auf der Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse und Aussagen, die sich durch die verschiedenen Recherchen und Veranstaltungen und Analysen der ÖFSE ergeben haben.

2. Entstehung und zentrale Prinzipien des PRSP-Prozesses

Der PRSP-Ansatz ist die Antwort der Weltbank und des IWF bzw. der internationalen Gebergemeinschaft auf die immer akuter gewordene Verschuldungssituation der Entwicklungsländer und der in diesem Zusammenhang entstandenen Entschuldungskampagne Jubilee 2000. 1999 wurde dieser Ansatz von Weltbank und IWF der Öffentlichkeit präsentiert.

PRSP steht für Poverty Reduction Strategy Paper oder auf Deutsch – Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung. Diese Papiere werden – im optimalen Fall – von den Regierungen der Entwicklungsländer unter Einbeziehung der zivilgesellschaftlichen Akteure erarbeitet. Im Anschluss an die Erstellung sind sie den Exekutivräten von IWF und Weltbank vorzulegen. Die PRSPs sind eine Vorbedingung für den Schuldenerlass im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative II. Sie stellen einerseits die programmatische Grundlage für die Verwendung eingesparter Finanzmittel aus der Schuldenerlassinitiative HIPC, andererseits für die Anpassungsprogramme und Projektkredite der beiden internationalen Finanzinstitutionen dar.

Die PRSPs sind ein Versuch, Armutsbekämpfung zum übergeordneten Politikziel zu machen. Alle wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen sind in der Folge auf dieses Ziel hin auszurichten. Die Strategiepapiere sollen mittelfristig als das zentrale Planungsinstrument in den ärmsten Entwicklungsländern etabliert werden und holistisch sein – also soziale als auch makroökonomische, strukturelle und sektorale Politikmaßnahmen umfassen.

Mit dem Konzept wurden und werden viele Hoffnungen im Hinblick auf die Reduktion von Armut und der Förderung von Entwicklung verbunden. Die Kernelemente des neuen Ansatzes bzw. der Reformoffensive der Weltbank sind

- Armutsbekämpfung als zentrales Ziel der Programme
- nationale Verantwortlichkeit (Ownership) und
- Partizipation der Zivilgesellschaft.

Folgende Aspekte sind im Vergleich zur bisherigen Herangehensweise von Weltbank und IWF neu:

- Mit diesem Ansatz sollen die von den Finanzinstitutionen gesehenen Schwächen der Konditionalitätenpolitik aufgelöst werden. Diese werden u.a. darin gesehen, dass mit seitens der Weltbank und IWF aufoktroyierten Vorgaben und Bedingungen nur eingeschränkt wirtschaftspolitische Reformen erreicht werden können – v.a. in jenen Ländern, die als „unwillig" eingestuft werden. Der PRSP-Ansatz setzt auf „nationales Ownership" und Partizipation der Bevölkerung, um eine Identifikation der Betroffenen mit den Strategien und den darin enthaltenen Politiken und Programmen zu erreichen.
- Die Strategiepapiere werden von den Regierungen der betroffenen Länder selbst unter umfassender Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Institutionen erstellt. Entwicklungsziele und -wege sollen in Zusammenarbeit mit der betroffenen Bevölkerung – insbesondere mit den sozioökonomisch schwachen Gruppen – erstellt werden. Entwicklungsstrategien werden vom Land selbst erstellt (Transfer of ownership, putting a country in the drivers seat) und nicht mehr wie bisher von den internationalen Finanzinstitutionen. In der Phase der Erarbeitung der nationalen Armutsstrategiepapiere sollen IWF und Weltbank lediglich beratend zur Seite stehen. Auch andere Akteure der EZA – wie z.B. UN-Organisationen, bilaterale Geber und NGOs sollen in dieser Phase ihre Expertise anbieten können.
- Das PRSP ist als Prozess angelegt. Die Strategiepapiere sind die Grundlage für das Monitoring und die Evaluierung der Umsetzung und sollen kontinuierlich überarbeitet werden.

Status Quo

Bis Ende Oktober 2002 hatten 19 Länder ein Full-PRSP und 29 ein Interim-PRSP[1] fertig gestellt. Gegenwärtig sind 65 Low-Income-Countries in Afrika, Asien, Lateinamerika und Europa in den PRSP-Prozess involviert. Darüber hinaus soll nach der Ausweitung der HIPC-Initiative der PRSP-Prozess auf alle Ländern mit IDA-Status (das sind jene Länder, die Zugang zu den günstigen Krediten (Soft Loans) des IWF und der Weltbank haben) ausgeweitet werden.

Folgende Schwerpunktländer der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit haben bisher ein PRSP erarbeitet:

Uganda

Burkina Faso

Mosambik

Äthiopien

Kap Verde (nimmt allerdings an HIPC-Initiative nicht teil)

Nicaragua

[1] Länder, deren Entscheidung für einen Schuldenerlass (Decision Point) unmittelbar bevorsteht, müssen ein I-PRSP erstellen. Im Vergleich zu einem vollen PRSP enthält ein Interim-PRSP folgende Elemente:

- eine erste Analyse der Armutssituation nach gegenwärtigem Wissensstand
- Beschreibung der derzeitigen Armutsbekämpfungsstrategie
- Beschreibung der Strategie für die Formulierung des endgültigen PRSP
- Beschreibung des geplanten Konsultationsprozesses

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft für die Erstellung eines I-PRSPs ist nicht vorgesehen. Diese erfolgt erst im Rahmen der Erstellung des vollen PRSPs. Bei Vorlage eines Interim-PRSPs kann ein so genannter Interim Debt Relief erfolgen, der dann nach Fertigstellung und Verabschiedung des vollständigen PRSP definitiv gestellt wird.

3. Inhaltliche Qualität des Ansatzes

Auf der Basis der bisherigen Aktivitäten und Erhebungen, die im Rahmen des PRSP-Projektes der ÖFSE durchgeführt wurden, sowie einer Reihe von PRSP-Evaluierungen anderer Organisationen, lassen sich im Hinblick auf die zentralen Ziele der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit folgende zusammenfassende Ergebnisse festhalten:

Allgemeine Aspekte zur Armutsbekämpfung

- Durch die PRSPs wird das Ziel der Armutsbekämpfung in den Mittelpunkt gerückt. Die PRSPs enthalten als Ausgangspunkt eine Analyse der Armutssituation des Landes sowie die mittel- und langfristigen Ziele für Armutsreduktion. Darauf aufbauend werden wirtschafts-, struktur- und sozialpolitische Maßnahmen, der externe Finanzierungsbedarf und die Hauptfinanzierungsquellen für die Maßnahmen sowie Indikatoren zur Erfolgsmessung formuliert.
- Durch die Erarbeitung eines derart umfassenden Entwicklungsplanes leistet das PRSP einen wichtigen Beitrag für einen kohärenten Rahmen für die verschiedenen Politikbereiche. Positiv zu bemerken ist, dass die Rolle des Staates und seiner Institutionen innerhalb der PRSPs thematisiert wird und somit erkannt wurde, dass die Regelungskraft des Marktes Grenzen hat. Die in den PRSPs enthaltenen Strukturreformen – wie z.B. die Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungsbereichen – stehen jedoch häufig im Widerspruch zur formulierten Notwendigkeit der Stärkung der staatlichen Institutionen.
- Auffällig ist, dass die grundlegende Struktur und der Aufbau aller bisher existierenden PRSPs sehr ähnlich sind. In der Armutsanalyse dominiert der Blick auf Armut gemessen am Einkommen. Konsequenterweise müsste der Fokus der armutsbekämpfenden Strategien stark auf der Förderung von Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten der armen Bevölkerung liegen. Die in den PRSPs enthaltenen und formulierten Strategien und Maßnahmen dazu bleiben jedoch sehr vage. Somit bleibt in diesem Zusammenhang die Frage nach der Teilhabe der Armen am Wirtschaftswachstum (Umverteilung), die Stärkung ihrer produktiven Kräfte und die Erhöhung ihrer Einnahmequellen in den PRSPs häufig unzureichend beantwortet.
- Wesentlicher Eckpfeiler aller PRSPs sind auch entsprechende sozialpolitische Maßnahmen, die direkt die Situation der in Armut lebenden Bevölkerung verbessern soll bzw. den Aufbau von sozialen Netzen für die Ärmsten sicherstellt. Die sozialpolitischen Felder sind inhaltlich weitaus konkreter ausgearbeitet – im Vergleich zu den vorhin genannten Verteilungsaspekten von Wirtschaftswachstum.
- Der unterschiedliche Grad der Ausformulierung von konkreten Strategien und Zusammenhängen im wirtschaftspolitischen und sozialpolitischen Bereich kann durchaus als Widerspruch gesehen werden. Während diskursiv dem Wirtschaftswachstum die größte Rolle für Armutsbekämpfung zugeschrieben wird, ist die Umsetzung in der Praxis sehr vage skizziert. Demgegenüber erscheinen die sozialpolitischen Maßnahmen aufgrund ihrer Konkretheit letztlich als die eigentlichen für Armutsreduktion relevanten Felder. Der Zugang zu Bildung, Gesundheit, Wasser, Energie etc. ist für eine nachhaltige Entwicklung äußerst wichtig, dennoch stellen sie nur eingeschränkt sicher, dass die materielle Basis bzw. der Zugang zur materiellen Grundversorgung der Menschen dadurch abgesichert wird.
- Andere wichtige Dimensionen wie sozioökonomische Verletzlichkeit, Absicherung und Sicherheit, politische, soziale und kollektive Rechte, Ungleichheiten, soziale Integration, Ge-

schlechterverhältnisse, innerfamiliäre Verteilungsfragen und Nachhaltigkeit werden in den vorliegenden PRSPs zum Teil zwar benannt. Sie spielen aber im Weiteren in den in den jeweiligen PRSPs vorgeschlagenen entwicklungspolitischen Strategien zur Reduktion von Armut eine verhältnismäßig geringe Rolle.

- Die Ursachenanalyse von Armut und Unterentwicklung beleuchtet primär endogene Aspekte wie die makroökonomische Stabilität, den Zustand bzw. die Rolle der lokalen Institutionen, mangelnde Ausbildungsmöglichkeiten oder Gesundheitsversorgung etc. Globale Strukturen und Prozesse sowie die Einbettung des betreffenden Landes in diese Strukturen (Weltmarkt, internationale Arbeitsteilung, WTO, Freihandelsabkommen etc.) und deren mögliche Wirkungsweise auf die lokale Armutssituation fehlen zur Gänze.
- Darüber hinaus fehlt in den PRSPs eine kritische Auseinandersetzung bzw. Evaluierung der bisherigen wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen und deren positive oder negative Auswirkungen auf die Armutssituation sowie eine Analyse über die Ursachen der mangelnden Wirksamkeit der vergangenen Bemühungen, Armut zu reduzieren.

Wirtschaftspolitik

- Die zentralen wirtschaftspolitischen Ansätze und Strategien in den bisherigen PRSPs der jeweiligen Länder sind im Wesentlichen ident. Grundsätzlich formulieren die PRSPs als Ziel, wirtschaftliches Wachstum als Basis für Armutsbekämpfung zu fördern. Makroökonomische Stabilität wird dabei als eine notwendige Voraussetzung für Wachstum angesehen. Makroökonomische Stabilisierungs- und Strukturreformvorgaben scheinen weiterhin Vorrang vor sozialen oder anderen wichtigen armutsmindernden Ausgaben zu haben.
- Obwohl die Förderung der Produktivität der Armen sowie die Herstellung der Rahmenbedingungen für einen funktionierenden Markt (Investitionen in die Infrastruktur) in den PRSPs als zentrale Elemente angeführt werden, sind die entsprechenden konkreten Strategien und Maßnahmen dazu sehr ungenau formuliert.
- Die Entwicklung der ländlichen Gebiete sowie die Förderung der Exportwirtschaft im Bereich der Landwirtschaft und in den modernen Sektoren der jeweiligen Wirtschaften sind ein weiteres zentrales Element der PRSPs. Die Aspekte der Ernährungssicherheit und -souveränität werden in diesem Zusammenhang jedoch nicht angesprochen und behandelt.
- In den meisten PRSPs gibt es große Schwächen im Hinblick auf den makroökonomischen Rahmen und häufig überzogene Wachstumsprognosen. Die Erfahrungen und Ergebnisse der bisherigen Wirtschaftspolitik (z.B. Auswirkungen von Schocks) auf das Wirtschaftswachstum und deren positiven oder negativen Auswirkungen auf die Armutssituation werden kaum oder gar nicht miteinbezogen. So spielen u.a. die Terms of Trade gerade für primär rohstoffexportierende Entwicklungsländer eine wichtige Rolle. Diese haben sich in den letzten Jahren verschlechtert, wodurch die Exporteinnahmen der betreffenden Länder z.T. erheblich gesunken sind. Ebenso wird das Bevölkerungswachstum in diesem Zusammenhang kaum berücksichtig.
- Angebotsorientierte wirtschaftspolitische Strategien – wie z.B. die Verbesserung der Verfügbarkeit von günstigen Krediten u.a. für die lokalen Unternehmen und Kleinbauern und -bäuerinnen, geringere Zinssätze etc. finden wenig Aufmerksamkeit in den Ansätzen. Dies obwohl hier ein enormer Bedarf bestünde und derzeit der Zugang zu Krediten oft aufgrund extrem hoher Zinsen sehr eingeschränkt ist.

- Auch die Frage nach den notwendigen Institutionen und deren Stärkung/Reform, die für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum notwendig sind, wird kaum gestellt. Arbeitnehmer-Innenrechte spielen in den PRSPs ebenfalls keine Rolle.
- Unklar bleibt auch, inwieweit diese Wirtschaftspolitik tatsächlich zu einem armutsmindernden Wachstum führt, d.h. wie das über Wirtschaftswachstum höhere Volkseinkommen den Armen zugute kommt. In den Full-PRSPs, die es bereits gibt, sind die Verbindungen zwischen den sektoriellen Quellen von Wirtschaftswachstum und die Erhöhung der Haushaltseinkommen der Armen nur sehr schwach, wenn überhaupt erarbeitet. DfID konstatiert in diesem Zusammenhang, dass speziell der makroökonomische Rahmen von einem stärkeren innovativen Denken geprägt sein sollte.
- Mosambik weist z.B. sehr hohe Wirtschaftswachstumsraten auf. Das dortige PRSP (PARPA) identifiziert als signifikante Quelle dieses Wachstums einige wenige Megaprojekte (u.a. Aluminiumindustrie), die sehr kapital- und importintensiv sind. Der Beitrag dieser Megaprojekte zum Steueraufkommen ist jedoch sehr gering und die Projekte haben einen gewissen Enklavencharakter.
- Tansania's PRSP identifiziert den Minensektor und die Landwirtschaft als eine signifikante Quelle von Wirtschaftswachstum.
- Uganda setzt zur Steigerung des Wirtschaftswachstums stark auf den Export von landwirtschaftlichen Produkten. Ernährungsprobleme im Land und Fragen der Ernährungssicherheit werden kaum thematisiert. Im PRSP sind geringe öffentliche Ausgaben für produktive Investitionen bzw. zur Förderung der produktiven Einkommen der armen Bevölkerung vorgesehen. Die Umsetzung der Strategie hängt damit nicht zuletzt davon ab, ob der private Sektor die ihm zugeschriebene Rolle als Motor übernimmt und inwiefern diese tatsächlich mit Vorteilen für die arme Bevölkerung verbunden ist.

Öffentliche Leistungen/Grundlegende soziale Dienstleistungen

- Grundlegende soziale Dienstleistungen wie z.B. Bildung, Gesundheit, Wasser und Infrastruktur werden in vielen PRSPs als prioritäre Sektoren genannt, so auch in den PRSPs von Mosambik und Nicaragua und Uganda. Dafür werden z.T. sehr ehrgeizige Ziele formuliert. Die Ausgaben für Basisgesundheitsversorgung und den damit verbundenen Bereichen wie Wasser/Hygiene sowie die Ausgaben für Grundbildung sollen erhöht werden.
- Die Zielformulierung für diese Bereiche in den PRSPs und die Strategien sind jedoch widersprüchlich. So fällt auf, dass in den PRSPs die Rolle des Privatsektors in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen stark betont wird. So wird bei beabsichtigten Verbesserungen im Bereich der sozialen Grundversorgung in allen Papieren auf die verstärkte Privatisierung der öffentlichen Dienste gesetzt bzw. die Stärkung der Rolle des Privatsektors darin unterstrichen.
- Demgegenüber zeigt eine Vielzahl an bisherigen Erfahrungen mit der Privatisierung der sozialen Grundversorgung (Bildung, Gesundheit, Wasser etc.), dass die armutsmindernde Wirkung dieser Strategie kritisch zu hinterfragen bzw. anzuzweifeln ist. Statt einer Verbesserung des Zugangs und der Qualität dieser Dienstleistungen, werden fast immer gegenteilige Entwicklungen beobachtet. Steigende Preise – häufig verbunden mit sinkender Qualität – haben die arme Bevölkerung noch mehr vom Zugang zu diesen Dienstleistungen ausgeschlossen (vgl. Morazàn, SAPRIN Bericht) und deren Armutssituation verschärft.
- Darüber hinaus gibt es auch Fälle, wo die Privatisierung dieser Bereiche seitens IWF/Weltbank als Bedingung für die definitive Durchführung der Entschuldung (Completion point) formuliert wird, wie z.B. im Fall von Nicaragua. Derartige Konditionalitäten sind grundsätzlich und

v.a. vor dem Hintergrund der negativen Erfahrungen der Privatisierungspolitiken als äußerst problematisch zu bewerten.

- In Uganda hat sich die Regierung im Rahmen der Abkommen mit dem IWF bereit erklärt, das staatliche Monopol der ugandischen Elektrizitätswerke (UEB) aufzugeben und zu privatisieren, obwohl dieses nach einer Reihe von internen Reformen profitabel wirtschaftete. (vgl. Bayliss/Hall) Zivilgesellschaftliche AkteurInnen in Uganda verweisen auf enorm gestiegene Preise im Rahmen der Reformen im Elektrizitätssektor. Sie befürchten ähnliche Entwicklungen im Wassersektor, wo die Privatisierung der städtischen Wasserwerke bzw. die Erbringung der Wasserversorgung/entsorgung durch private Anbieter derzeit vorgenommen wird.

Gender

- Positiv zu bemerken ist, dass der Genderaspekt grundlegend als Querschnittsmaterie in den meisten PRSPs enthalten ist.
- In der konkreten Analyse der Ursachen, der Auswirkungen und Betroffenheit von Armut in den jeweiligen PRSPs werden die Geschlechterverhältnisse in der produktiven und der reproduktiven Sphäre jedoch kaum berücksichtigt.
- Die mangelnde Ursachenanalyse in den PRSPs erschwert somit die Formulierung von adäquaten Strategien und Maßnahmen, die zu einer nachhaltigen Verbesserung des Geschlechterverhältnisses einen Beitrag liefern könnten. Generell gibt es auch wenig konkrete Vorschläge, wie die Auswirkungen von Armut, die aus der Ungleichheit der Geschlechter herrühren, beseitigt werden können. Fehlende Analyse und Vorschläge haben letztlich auch dazu geführt, dass es bisher entsprechend wenig konkrete Politikvorschläge zur Verbesserung der Situation von Frauen in der Umsetzung von PRSPs gibt (vgl. Morazan, Knoke).
- In Mosambik wird der Genderaspekt in der Armutsanalyse zwar erwähnt, im Hinblick auf frauenspezifische Lebenszusammenhänge werden im PRSP allerdings nur die Verbesserung des Zugangs und der Qualität der Gesundheitsversorgung für Frauen, die Identifizierung von Prioritäten von Frauen im Sozialbereich („social action") und eine Erhöhung des Mädchenanteils in Schulen und in den Alphabetisierungsraten erwähnt.
- Im PRSP Nicaragua werden Frauen in erster Linie auf Grundlage von Rollenverteilungen und Aufgaben im reproduktiven Sektor berücksichtigt (d.h. Reduzierung der Müttersterblichkeit, Verbesserung von Möglichkeiten zur Geburtenkontrolle, Erhöhung der Gesundheitsdienstleistungen und ihrer Qualität für Frauen, Kinder und Jugendliche, Kontrolle der Gewichtszunahme bei Schwangeren).
- Im PRSP Ugandas werden Genderaspekte erwähnt, insgesamt aber unzureichend berücksichtigt. Frauenorganisationen verweisen allerdings auf Verbesserungen im Policy Making-Prozess. So soll es z.B. Frauen in Zukunft erlaubt sein, Land zu besitzen, zu kaufen und verkaufen. Gleichzeitig bestehen allerdings auch Widersprüche so z.B. tiefer greifende Reformen der Erbfolge und Besitzverhältnisse zugunsten von Frauen. Bezweifelt wird auch, ob die privaten ländlichen Beratungsdienste für Kleinbäuerinnen leistbar sind, da Benutzergebühren vorgesehen sind.

Umwelt

- Reviews von vorliegenden PRSPs seitens der Weltbank und DfID ergeben im Hinblick auf die Berücksichtigung von umweltrelevanten Aspekten in den Strategiepapieren ein gemischtes Bild. In den PRSPs einiger Länder (Bolivien, Honduras, Mosambik und Uganda) wurden die relevanten umweltspezifischen Themen in Verbindung mit Armut thematisiert. Diese Länder waren jedoch nicht sehr erfolgreich in der Frage der Umsetzung.
- In sehr wenigen PRSPs gibt es Kostenschätzungen für umweltrelevante Maßnahmen. Das gilt insbesondere für sektorübergreifende Maßnahmen in diesem Bereich. Einige wenige PRSPs (i.E. Bolivien, Uganda) inkludieren Armuts-Umwelt-Indikatoren.
- Auch dort wo umweltrelevante Aspekte in PRSPs enthalten sind, waren in vielen Fällen lokale Umweltorganisationen oder zivilgesellschaftlichen Gruppen, die sich in diesem Bereich engagieren, kaum aktiv in den PRSP-Prozess miteinbezogen.
- Bedenken gibt es auch im Hinblick auf die möglichen Umweltschäden, die mit der Intensivierung der exportorientierten Landwirtschaft oder dem Auf- und Ausbau exportorientierter Industrien einhergehen können. Diese Wirtschaftssektoren werden häufig als Wachstumssekto-

ren angeführt. Bisherige Erfahrungen haben gezeigt, dass transnationale Konzerne ihre Produktionsstätten einerseits aufgrund der geringen Lohnkosten, andererseits oft auch aufgrund der geringen Umweltauflagen in Entwicklungsländer verlegt haben.

Dezentralisierung

- Die Fortführung der Dezentralisierung von bisher zentralstaatlichen Aufgaben auf untere Verwaltungs- und Entscheidungsebenen ist in vielen PRSPs als Querschnittsmaterie enthalten. Insbesondere administrative Aufgaben und die Verwaltung von Budgets sollen weiterhin verstärkt auf die Distrikt-Ebene verlagert werden (vgl. Nyamugasira/Rowden).
- Häufig gibt es aber Widersprüche und Schwierigkeiten bei der Durchführung der Dezentralisierung aufgrund des hohen Tempos mit der die Verlagerung von Aufgaben und Dienstleistungserbringung durchgeführt wird. Auf der lokalen Ebene fehlt es häufig an entsprechend institutionellen und personellen Kapazitäten sowie an entsprechenden Kontrollinstanzen und Accountability-Mechanismen. Das erhöht tendenziell die Korruptionsraten.
- Zwischen der Übertragung von Aufgaben und Verantwortungen auf eine untere Ebene und der Zuteilung der dafür notwendigen finanziellen Mittel seitens der bundesstaatlichen Ebene besteht häufig eine große Diskrepanz. Häufig werden nur Bruchteile der zugesagten Gelder überwiesen. Das führt tendenziell zu einer Verschärfung der Armutssituation, da die unteren Verwaltungsebenen die ihnen übertragenen Aufgaben aufgrund fehlender finanzieller Mittel nur in geringem Ausmaß erfüllen können.
- Im PRSP von Nicaragua ist vorgesehen, das Bildungs- und Gesundheitssystem durch eine konstante Übertragung von Verantwortung an die lokalen Regierungen und Gemeinden zu dezentralisieren. Begleitend dazu sollen die Finanzierungssysteme, die Planungstätigkeit, die Begleitung und Evaluierung verbessert, die Steuerpolitik entsprechend verändert sowie die Kapazitäten des Personals gestärkt werden. In Nicaragua wurden viele Aufgaben bereits den Gemeinden übertragen. Gegenwärtig wird jedoch lediglich 1% des öffentlichen Budgets an die Gemeinden überwiesen.
- In Mosambik gibt es ebenfalls ein Gemeinde-Dezentralisierungsprogramm. Dieses hat jedoch noch keine signifikanten Veränderungen für die Erbringung von Basisdienstleistungen gebracht. Auch hier fehlt es den Gemeinden an den notwendigen finanziellen Ressourcen. Die Schaffung von 33 autonomen Stadtgemeinden 1997, die befugt sind selbständig Steuern einzuheben, hat zwar zu positiven Einnahmen für die städtischen Gebiete geführt. Im Gegenzug dazu kam es zu wesentlichen Rückgängen bei den finanziellen Ressourcen für die Provinzen, da sich der Großteil der wirtschaftlichen besteuerbaren Aktivitäten in urbanen Zentren konzentriert.
- In Uganda sind die Distrikte und lokale Instanzen mittlerweile für die Erbringung beinahe aller Basisdienstleistungen (Grundschulbildung, Basisgesundheitsvorsorge, Wasserversorgung, ländlicher Straßenbau/Straßenerhalt) zuständig. Obwohl mit der Dezentralisierung ein erhöhter Ressourcentransfer verbunden war, fehlen Kapazitäten auf lokaler Ebene. Fehlende effektive Regulierung, mangelnde Kapazitäten sowie fehlende Accountability Mechanismen nach unten, haben vielfach zu korrupten Praktiken auf lokaler Ebene beigetragen. (vgl. Nyamugasira/Rowden, Craig/Porter)
- Nachhaltige Formen von Dezentralisierung beinhalten grundsätzlich ein hohes Potenzial, einen Beitrag zur Armutsreduktion zu leisten. In Mosambik gibt es in der Provinz Nampula ein Pilotprojekt von UNDCF und dem Planungsdirektorium der Provinz. In 13 der insgesamt 20 Distrikte der Provinz werden unter der Beteiligung der Bevölkerung längerfristige, strategische und multisektoriale Entwicklungspläne erarbeitet. „Community Dialogue“ und die Stär-

kung der Kapazitäten der dortigen Provinz- und Distrikt-BeamtInnen, Gemeindebediensteten und lokalen AuftragnehmerInnen sind essentielle Bestandteile des Projektes. Weiters stellt das Planungsdirektorium der Provinz Geldmittel für die Umsetzung von kleineren und mittleren Infrastrukturprojekten auf Distriktebene zur Verfügung, die u.a. auch eine Motivation für die Beteiligung am Planungsprozess sind. Die ausgearbeiteten Entwicklungspläne der Distrikte sind die Verhandlungsbasis der Distrikte mit den Provinzgouverneuren und den Gebern. Um die Gelder der Geber bestmöglich für die Unterstützung dieser Pläne zu organisieren, wurde ein spezieller Fonds für den Provinzetat Nampula eingerichtet. Das Pilotprojekt wird als sehr erfolgreich bewertet.

Verbindung von Schuldenerlass und Armutsbekämpfung

- Die Erarbeitung von PRSPs ist eine grundlegende Voraussetzung, um im Rahmen der HIPC-Initiative Schuldenerlass zu erhalten. Die relativ dringende Notwendigkeit der Entschuldung steht gewissermaßen im Widerspruch zum Ansatz, eine Armutsbekämpfungsstrategie unter breiter Beteiligung der betroffenen Bevölkerung zu erarbeiten. Diese Verknüpfung hat vor allem zivilgesellschaftliche Gruppen in eine schwierige Situation gebracht, als sie zwischen der Gefahr den Schuldenerlass zu verzögern und der Wichtigkeit einer tiefgreifenden Beteiligung abwägen mussten.
- In Mosambik hat diese Situation dazu geführt, dass die zivilgesellschaftlichen Gruppen sich für das möglichst rasche Erreichen des Schuldenerlasses auf Kosten einer umfassenden Partizipation entschieden haben (vgl. Knoke, Morazan). Dadurch wurde der Beteiligungsprozess erheblich gestört. Das vorgelegte PRSP ist somit nicht das Ergebnis eines nationalen Prozesses, im Rahmen dessen ein Konsens im Hinblick auf Entwicklungsziele, Prioritäten, Umsetzungsmechanismen etc. gefunden werden sollte.
- Dennoch gibt es auch Aspekte, die für eine Verknüpfung von PRSPs und den aus dem Schuldenerlass frei werdenden Mitteln sprechen. Die Bindung der frei werdenden finanziellen Ressourcen an ein spezifisches auf die Reduktion von Armut gerichtetes Programm, welches überprüfbar und evaluierbar ist, wird auch seitens zivilgesellschaftlicher Organisationen als positiv gesehen. Ohne ein derartiges Programm sehen viele Organisationen die Gefahr, dass die Möglichkeit von Korruption und Intransparenz viel stärker gegeben wäre.
- Das Ausmaß der HIPC-Initiative wird z.T. als zu gering eingeschätzt. Die Entschuldung beträgt häufig nur einen Teil der Schulden eines Landes. Berechnungen von EURODAD haben ergeben, dass die beabsichtigte Schuldennachhaltigkeitsrate (Verhältnis von Schulden zu Exporten) von den meisten Ländern bis 2010 nicht erreicht werden wird.
- Die Chance auf eine nachhaltige Entschuldung und in der Konsequenz Entwicklung der jeweiligen Länder durch den Schuldenerlass wird grundsätzlich sehr kritisch bewertet. Diese Chance hängt sehr stark von den Möglichkeiten, wirtschaftliches Wachstum zu erreichen und entsprechende notwendige Ausgaben insbesondere im Bereich der Infrastruktur und des Zugangs zu sozialen Basisdienstleistungen tätigen zu können, ab. Nachdem die prognostizierten Wirtschaftswachstumsraten vielfach als zu hoch eingestuft werden, gibt es die Befürchtung, dass trotz einer erheblichen Verringerung des Schuldenstandes, u.a. aufgrund mangelnder Devisen- und Steuereinnahmen zur Tilgung der noch bestehenden Schulden, kein nachhaltiger Entwicklungsprozess eingeleitet wird. Die entsprechende finanzielle Unterstützung durch die Geber – insbesondere in Form von Förderungen (Kredite erhöhen wiederum den Schuldenstand) – wird weiterhin ein wichtiger Beitrag für das Erreichen nachhaltiger Entwicklung sein.

- Vor dem Hintergrund dessen, dass die Regierungen der Entwicklungsländer zur Finanzierung von Reformprojekten weiterhin neue Kredite aufnehmen werden, fordern zivilgesellschaftliche Organisationen mehr Transparenz und Öffentlichkeit. Damit soll es zumindest ein Minimum an öffentlicher Kontrolle über das Schuldenausmaß geben.

4. Qualität des Prozesses

Im Hinblick auf die zentralen Prinzipien der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit – Ownership, Partnership und Partizipation – lassen sich folgend Ergebnisse feststellen:

Ownership – Nationale Verantwortlichkeit

- Der Ansatz der eigenständigen Formulierung von Entwicklungszielen und -wegen durch die Regierungen der Entwicklungsländer im Rahmen von PRSP-Prozessen, ist positiv zu bewerten. Das hat auch zu einer beginnenden – wenn auch mitunter schwierigen – Koordination und Kooperation der verschiedenen Ministerien geführt.
- Die bisherige Praxis der Erstellung von PRSPs war jedoch häufig durch eine Reihe von Widersprüchen gekennzeichnet. Zum einen ist das Erreichen des Schuldenerlasses und der Erhalt von finanziellen Ressourcen aufgrund der aktuellen Situation äußerst dringlich. Zum anderen bedarf es für ein qualitativ fundiertes und partizipativ erarbeitetes PRSP der entsprechenden fachlichen und personellen Kapazitäten. Aufgrund mangelnder Kapazitäten wurde in einigen Ländern das PRSP letztlich unter massiver Beteiligung von WeltbankexpertInnen erstellt. In diesem Zusammenhang bleibt die Frage offen, inwieweit die Regierungen der jeweiligen Länder das PRSP eher als Chance oder als eine weitere Konditionalität erlebt haben, bzw. wie das Ownership der Strategien mittelfristig verbessert werden kann.
- Widersprüchlich erscheint in diesem Zusammenhang auch der Umstand, dass die betroffenen Regierungen und Gesellschaften zwar ihre Strategien selbst formulieren, die nördlichen Geber – hier allen voran Weltbank und IWF – ihre Einflussnahmemöglichkeiten über wirtschaftspolitische Auflagen bei der Kreditvergabe weiterhin praktizieren. So ist für die Gewährung von Mitteln aus den Kreditlinien des IWF (PRGF – vormals ESAF) weiterhin die Akzeptanz des vorgelegten PRSPs durch IWF und Weltbank notwendig.
- In einigen Fällen wie z.B. Honduras oder Bolivien wurden die zentralen wirtschaftspolitischen und sozialpolitischen Strategien schon vorab innerhalb der Kreditvereinbarungen zwischen dem IWF und den jeweiligen Ländern festgelegt. Diese wurden dann nur noch in den PRSPs festgeschrieben.
- In Uganda beklagen zivilgesellschaftliche AkteurInnen fehlende öffentliche Assessments und Überblick über die Konditionen und neuen Vereinbarungen im Rahmen neuer konzessionärer Kredite. Speziell im Bereich Handel und Gesundheit hätten keine ausreichenden, unabhängigen Analysen der sozialen Auswirkungen einer weiteren Reduzierung von Handelsbarrieren bzw. der Kürzung von Subventionen stattgefunden.
- Gerade im Hinblick auf die zentralen wirtschaftspolitischen Strategien und Maßnahmen stellt sich die Frage, inwieweit PRSPs, die hier andere Wege vorschlagen, eine Chance auf eine positive Absegnung haben.

Partizipation – Zivilgesellschaftliche Beteiligung

- Der Ansatz, bei der Erstellung und Umsetzung von PRSPs die zivilgesellschaftlichen Akteure aktiv einzubinden und zu beteiligen, ist ein wesentlicher Fortschritt im Vergleich zur bisherigen Vorgangsweise. In manchen Ländern hat dieser Ansatz dazu beigetragen, dass sich die zivilgesellschaftlichen Akteure erstmals an der Formulierung von Entwicklungszielen, -prioritäten und -wegen beteiligen konnten. Potenziell bietet dieser Ansatz wichtige und neue Möglichkeiten um qualitative Fortschritte in der Armutsbekämpfung zu erreichen – sofern Partizipation wirklich die Beteiligung der verschiedenen Interessensgruppen und insbesondere

der armen Bevölkerung an der Politikformulierung und -umsetzung bedeutet. Durch die Einbindung der Interessensgruppen kann besser sichergestellt werden, dass die Ziele und Strategien der Armutsbekämpfung an den Bedürfnissen v.a. der armen Bevölkerung orientiert werden. Somit kann auch das Ownership des/der Programme/s erhöht werden.

- Die bisherigen Partizipationsprozesse bei der Erstellung von PRSPs haben folgende allgemeine Erfahrungen und Ergebnisse mit sich gebracht:
  - Die Partizipationsprozesse hatten eher den Charakter von nicht verbindlichen Konsultationen. Die Ergebnisse flossen kaum oder gar nicht in das vorgelegte und diskutierte PRSP ein. Diese Kritik wurde in den Review-Prozessen von Weltbank und IWF sehr vehement zum Ausdruck gebracht.
  - In vielen Partizipationsprozessen stand der wirtschaftspolitische Teil und Inhalt nicht zur Diskussion. Somit scheint ein wichtiger Politikbereich, der innerhalb der PRSPs einen zentralen Stellenwert einnimmt und die grundlegende entwicklungspolitische Strategie vorgibt, außer Streit bzw. nicht zur Diskussion zu stehen. Dieser Umstand wurde von vielen Organisationen kritisiert.
  - Es gab und gibt keine Vorgaben, die sicherstellen, dass es einen strukturierten Beteiligungsprozess gibt. Oft wurden jeweils unterschiedliche Gruppen zu unterschiedlichen Seminaren und Konsultationen eingeladen.
  - Häufig fand der Konsultationsprozess primär in den Zentren der jeweiligen Entwicklungsländer – also den Hauptstädten – statt. Dadurch war es v.a. für die Bevölkerung im ländlichen Raum sowie den dort agierenden zivilgesellschaftlichen Organisationen kaum möglich, sich an diesen Prozessen zu beteiligen. Das hat dazu geführt, dass z.T. nur ausgewählte NGOs in der Folge die Gelegenheit hatten, ihre Anliegen einzubringen. Insgesamt war die arme Bevölkerung, die jedoch die zentrale Zielgruppe der PRSPs ist, kaum an den Konsultationsprozessen beteiligt.
  - Der vorgegebene Zeitrahmen war viel zu eng für einen umfassenden Konsultationsprozess. Darüber hinaus gab es kaum verständlich aufbereitete PRSP-Unterlagen, die für eine breite Diskussion innerhalb der Bevölkerung erforderlich wären. Dieser Umstand hat die Position bzw. die Möglichkeiten der Teilhabe der Bevölkerung und zivilgesellschaftlicher Organisationen erheblich geschwächt, da der Wissensunterschied der verschiedenen Akteure z.T. erheblich ist. Einige NGOs haben versucht, dieses Machtungleichgewicht durch die Erarbeitung entsprechender Unterlagen und durch Verständnis- und Bildungsarbeit ein Stück weit auszugleichen. Ihre Möglichkeiten sind allerdings durch die geringen finanziellen Mittel, die ihnen zur Verfügung stehen, häufig sehr eingeschränkt.
  - Frauen im Allgemeinen und arme Frauen im Besondern sowie deren entsprechende zivilgesellschaftlichen Organisationen fanden es aufgrund der oben angeführten Probleme z.T. extrem schwierig sich an diesen Prozessen zu beteiligen und die Genderperspektive stärker zu verankern.
  - Institutionelle Mechanismen für eine weitere Beteiligung der zivilgesellschaftlichen Organisationen u.a. für die Umsetzung, das Monitoring und die Evaluierung der PRSPs fehlen häufig (vgl. ODI, 2001).
  - Die Partizipationsprozesse haben innerhalb der zivilgesellschaftlichen Akteure aufgrund des unverbindlichen Konsultationscharakters rasch zu Frustrationen geführt. Viele zivilgesellschaftliche Organisationen in Afrika sehen in den PRSPs lediglich eine Fortführung der Strukturanpassungsprogramme unter anderem Namen.
- Insgesamt bestand während der PRSP-Konsultationsprozesse in vielen Ländern auch die Tendenz, nationale Parlamente und politische Parteien bei der Formulierung der Armutsbekämp-

fungsprogramme kaum oder erst sehr spät einzubinden (vgl. Repnik 2001). Hier gibt es z.T. bereits positive Weiterentwicklungen. So wurde in Mosambik die Rolle des Parlaments seit der Fertigstellung des dortigen PRSPs aufgewertet. In einem Gesetz wurde verankert, dass das Parlament Informationen über die Pläne und Fortschritte des PRSPs einmal jährlich anfragen kann. Es gibt allerdings keinen parlamentarischen Ausschuss der sich dort laufend mit dem PRSP und seiner Umsetzung beschäftigt.

- Die Beeinflussung von PRSPs bzw. die Macht der zivilgesellschaftlichen Organisationen hängt im Wesentlichen auch von den vorhandenen Kräfteverhältnissen in einem Land ab. Die Möglichkeiten und Grenzen des Konsultations-/Beteiligungsprozesses in einem Land können nur unter Berücksichtigung bzw. der Analyse dieses Kräfteverhältnisses eingeschätzt werden. Die Regierungen in Entwicklungsländern vertreten traditioneller Weise und im Allgemeinen stärker die Interessen der politischen und wirtschaftlichen Eliten des Landes. Die Stärkung der personellen und institutionellen Kapazitäten der zivilgesellschaftlichen Gruppen, die die Interessen der Armen vertreten, ist daher für eine stärkere Orientierung der Politiken an den Bedürfnissen der Armen ein wesentlicher Punkt.

Spezifische Erfahrungen in Nicaragua, Mosambik und Uganda

- Die zivilgesellschaftlichen Akteure in Nicaragua bewerten die Erarbeitung des PRSPs und die Durchführung eines Beteiligungsprozesses grundsätzlich als positiv. In Nicaragua hat das PRSP erstmals zu einem derartigen Konsultationsprozess geführt. Trotz der aktiven Beteiligung am Konsultationsprozess sind die Vorschläge und Rückmeldungen kaum in das endgültige PRSP eingeflossen. Darüber hinaus hat Nicaragua sein PRSP bereits vor der Konsultation an Weltbank und IWF übergeben. Für die Beteiligung bei der Erstellung und in der Folge der Bewertung der Umsetzung von PRSPs wurde ein Gremium geschaffen, in dem verschiedene Interessensgruppen (zivilgesellschaftliche Organisationen, Gewerkschaften, Wirtschaft etc.) vertreten sind.
- In Mosambik war der Konsultationsprozess in erster Linie ein Anliegen der Geber und der zivilgesellschaftlichen Organisationen. Seitens der Regierung bestand wenig Interesse an einer breiten Konsultation, mit dem Verweis auf die Beteiligung der zivilgesellschaftlichen Akteure in der Erstellung von Sektorprogrammen, strukturellen Reformen und regionalen Entwicklungsplänen. Darüber hinaus fand der Beteiligungsprozess der Zivilgesellschaft in Mosambik primär in der Hauptstadt statt.
- In Uganda und Tansania gab es schon vor der Einführung der PRSP-Initiative recht erfolgreiche Beteiligungsprozesse bei der Formulierung von Armutsbekämpfungsprogrammen. Hier gab es sogar Kritik, dass der PRSP-Prozess laufende Prozesse unterminiere bzw. eine Verdoppelung der Anstrengungen notwendig gemacht habe. Dennoch hat der PRSP-Prozess in Uganda auch neue und innovative Ansätze und Prozesse gefördert. So haben z.B. das Uganda Debt Network und das Women of Uganda Network im Rahmen des PRSP-Konsultationsprozesses landesweit Frauen konsultiert, ein Genderbudget erarbeitet und vollständig durchkalkuliert. (vgl. Morazán) Gleichzeitig äußern zivilgesellschaftliche AkteurInnen aber auch Bedenken ihre Unabhängigkeit zu verlieren, wenn sie zunehmend zu implementierenden Instanzen von Regierungspolitik werden.

5. Herausforderungen für die Weiterentwicklung von PRSP-Prozessen

Der PRSP-Ansatz beinhaltet eine Reihe von Potenzialen, die im Hinblick auf die Armutsbekämpfung neue Möglichkeiten und Chancen eröffnen. Diese können aber nur dann genutzt werden, wenn aktuell bestehende Defizite im Hinblick auf die inhaltliche und die prozessmäßige Qualität des PRSP-Ansatzes bearbeitet werden.

Inhaltliche Qualität von PRSPs

Um die inhaltliche Qualität von PRSPs zu erhöhen und die armutsmindernde Wirksamkeit der Strategien und Politiken zu erhöhen, wären folgende Schritte erforderlich:

- Die bisherigen ***wirtschaftspolitischen Strategien*** (makroökonomische Stabilisierung, Strukturreformen wie z.B. die Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen wie Wasser, Gesundheit, Bildung, Infrastruktur) ***und Armutsbekämpfungsstrategien*** müssten auf ihre ***bisher positive und negative Wirkung auf die Minderung von Armut*** umfassend ***analysiert*** werden. Die Erkenntnisse aus einer derartigen Analyse wären zentral für die Weiterentwicklung und Adaptierung dieser Strategien.
- Die ***Analysekategorien für die Armutssituation*** eines Landes müssten ***erweitert*** werden. Abgesehen von der Definition von Armut gemessen am Einkommen, wären Dimensionen wie sozioökonomische Verletzlichkeit, die Verteilung des Reichtums des jeweiligen Landes, soziale Integration, Geschlechterverhältnisse, soziale, politische und kollektive Rechte, innerfamiliäre Verteilungsfragen und Nachhaltigkeit zu berücksichtigen.
- Das ***Konzept des „Pro-Poor-Growth"*** bedarf einer weiteren ***Klärung und Ausarbeitung***. Die Frage, wie eine armutsreduzierende Fiskal-, Währungs-, Finanz-, Handels-, Privatsektor-, Investitions-, Sozialpolitik etc. aussieht, ist immer noch ungeklärt. Ebenso sind die ansatzweise vorhandenen verteilungspolitischen Maßnahmen primär auf der Ausgabenseite konzentriert. Die möglichen Umverteilungs- und armutsmindernden Effekte der Einnahmensseite nationaler Budgets wäre zu verbessern. In diesem Zusammenhang wären auch die vorhandenen Zielkonflikte zwischen niedriger Inflationspolitik und Wachstum und Armutsbekämpfung klar zu benennen, zu bewerten und aufzulösen. Die Herausforderung bestünde darin, gesellschaftspolitische Dimensionen von Armut und Armutsreduzierung zu integrieren.
- Die ***Strategie der Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen*** müsste ebenso einer ***kritischen Bewertung*** unterzogen werden. Bisherige Privatisierungen wären auf die positiven und negativen Erfahrungen im Hinblick auf die Reduktion von Armut hin zu überprüfen. Auf der Basis dieser Ergebnisse sind die Strategien für die Bereitstellung von grundlegenden Basissozialdienstleistungen zu adaptieren. Diese müssten sich an den grundlegenden internationalen Zielen – Zugang für Alle zu qualitativer Grundbildung, Gesundheitsversorgung, Wasserversorgung etc. orientieren.
- Die ***verschiedenen Wirtschaftspolitiken sowie Sozialpolitiken*** sind im Hinblick auf das Ziel der Armutsbekämpfung und einer umfassenden sozialen, ökologischen und geschlechtergerechten Nachhaltigkeit ***stärker aufeinander abzustimmen***.
- Darüber hinaus bedarf es einer ***Analyse des globalen Kontextes*** bzw. der Einbettung des jeweiligen Landes in den globalen Kontext sowie einer Analyse der institutionellen und interessenspolitischen Gründe, um weitere Ansatzpunkte für die Ursachen und in der Folge für die Integration von makroökonomischer Wirtschaftspolitik und Armutsbekämpfung herauszuarbeiten.
- Die vorliegenden PRSPs tragen nur begrenzt zur Überwindung des vorhandenen ***Geschlechterverhältnisses*** bei. Die ***Analyse über die Ursachen und Zusammenhänge zwischen Armut und Geschlechterverhältnis*** sowie die Auswirkungen der gegenwärtigen Politiken

auf das Geschlechterverhältnis wäre verstärkt einzufordern bzw. durchzuführen. Politikansätze und Maßnahmen müssen auf ihre möglichen positiven oder negativen Auswirkungen auf das Geschlechterverhältnis überprüft und adaptiert werden.

- Die ***Widersprüche zwischen dem Diskurs, die Rolle des Staates*** für die Armutsbekämpfung zu stärken und der ***Praxis*** wirtschaftspolitische und Strukturreformen durchzuführen, die diese Rolle tendenziell schwächen, müssten ***klarer benannt werden***. Reformmaßnahmen und Alternativkonzepte, die zu einer Stärkung des *öffentlichen Staates* beitragen, müssten forciert werden. Ein Beispiel dafür ist das partizipative Budget in Porto Alegre.

- Die ***Verknüpfung von PRSPs und Schuldenerlass*** in dem Sinne, dass die frei werdenden Gelder für eine konkrete – auf Armutsreduktion hin orientierte – Strategie verwendet werden, ist grundsätzlich sinnvoll. Dennoch erscheint es notwendig zu überlegen, welche Möglichkeiten bestehen, den Zeitrahmen für die Anfertigung nationaler Strategiepapiere zu erweitern, um eine bessere Qualität der PRSPs zu ermöglichen.
- Der ***Indikator der „Schuldentragfähigkeit"*** wäre zu ***überprüfen***. Vor dem Hintergrund dessen, dass ein Großteil der HIPC-Länder einen Großteil ihrer Exporteinnahmen über Rohstoffexporte erzielen, deren Preise von den Ländern nicht beeinflussbar sind, steht die Befürchtung im Raum, dass eine neuerliche Überschuldung rasch eintreten kann. Das Konzept des Insolvenzrechtes von Staaten wäre vor diesem Hintergrund und dem Schaffen von Rahmenbedingungen, die Armutsreduktion und nachhaltige Entwicklung ermöglichen, vertieft zu diskutieren.
- Das ***Ausmaß der HIPC-Initiative*** beinhaltet die ***Gefahr***, dass ***dennoch nicht genügend finanzielle Mittel*** für die Umsetzung der Strategien und Maßnahmen der jeweiligen Länder zur Verfügung stehen. Die Notwendigkeit von Förderungen seitens der bilateralen Geber wird weiterhin von größter Wichtigkeit sein.

Qualität des Prozesses

Ownership

- Die ***Diskussionen und Entscheidungen über die Zielrichtung sowie die Strategien von PRSPs*** müssen ***geöffnet werden*** um stärker Parlamente und zivilgesellschaftliche Organisationen miteinzubeziehen. Bei der Akzeptanz nationaler Strategien bedarf es einer größeren Flexibilität seitens der multilateralen und bilateralen Geber, insbesondere im Hinblick auf alternative wirtschaftspolitische Strategien.
- Die erfolgreiche Erarbeitung und Umsetzung von PRSPs im Sinne des Ownership-Prinzips erfordert die Sicherstellung der notwendigen personellen und institutionellen Kapazitäten der Entwicklungsländer selbst.
- Die ***Dezentralisierung von administrativen Aufgaben, politischen Entscheidungen und Budgets*** auf eine lokale Ebene bedarf entsprechender begleitender Maßnahmen, u.a. der ***Entwicklung von personellen und institutionellen Kapazitäten*** etc. Die Zeitdimension für diese Veränderungsprozesse ist hierbei mitzuberücksichtigen und ein wesentlicher Faktor.
- Die Förderung der Erarbeitung von ***lokalen armutsorientierten Entwicklungsplänen*** mittels partizipativer Prozesse könnte das Ownership und die gesellschaftliche Beteiligung auf der lokalen Ebene stärken und die Bedürfnisse der Armen besser berücksichtigen. Derartige

Pläne könnten verstärkt die ***Basis für die Verwendung von Geldern auf lokaler Ebene*** sein.

- Ebenso ist verstärkt die Frage zu stellen, inwieweit das ***Konzept des Ownerships*** von Entwicklungsländern für ihre Armutsbekämpfungsstrategien ohne den ***internationalen Kontext*** sinnvoll umgesetzt oder bewertet werden kann. Vor dem Hintergrund der weltweiten Tendenz, zentrale wirtschaftspolitische Entscheidungen zunehmend auf internationale, demokratisch nicht kontrollierbare und rechenschaftspflichtige Organisationen wie die Welthandelsorganisation zu verlagern, stellt sich die Frage, welches Ownership auf lokaler oder nationaler Ebene noch möglich ist. Innerhalb der WTO werden Rahmenverträge für alle Wirtschafts- und Dienstleistungssektoren verhandelt, die zentrale Vorgaben im Hinblick auf lokale Regulierungsmöglichkeiten machen. Die Möglichkeiten von Entwicklungsländern, diese Rahmenverträge entsprechend ihrer Interessen zu gestalten, – insbesondere im Interesse der armen Bevölkerung – sind aufgrund der eingeschränkten Kapazitäten sehr eingeschränkt möglich. Allfällige Verhandlungsergebnisse müssen letztlich aber von ihnen auch umgesetzt werden.

Partizipation

- Eine umfassende Beteiligung der verschiedenen gesellschaftlichen Interessensgruppen und insbesondere der Armen, bedarf der ***Formulierung von Minimalstandards***, die die Struktur und den Ablauf von Beteiligungsprozessen, eine Definition dessen wer und was als Zivilgesellschaft angesehen wird, sowie die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen, die für die Beteiligung erforderlich sind, festlegt. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, wie die Menschen außerhalb der Zentren eingebunden werden können und auch, dass die Teilnahme von Frauen an diesen Prozessen sichergestellt ist. Damit könnten vorhandene Machtungleichgewichte im Hinblick auf Wissen, Kapazitäten und somit Beteiligungsmöglichkeiten zumindest ein stückweit ausgeglichen werden. Diese Minimalstandards sind idealerweise unter Beteiligung der betroffenen Gruppen zu erarbeiten und müssen vorhandene lokale politische Strukturen und Kulturen berücksichtigen. Auch die Bewertung über die Qualität der Beteiligungsprozesse muss letztlich von den Betroffenen selbst erfolgen.
- Darüber hinaus muss sichergestellt sein, dass alle Inhalte und Strategien von PRSPs im Rahmen dieser Beteiligungsprozesse zur Diskussion stehen und die Beteiligungsprozesse einen verbindlichen Charakter haben, d.h. dass die Rückmeldungen und Veränderungsvorschläge in das Gesamtpapier einfließen.

Entwicklung von Kapazitäten

Die Förderung und Entwicklung der personellen und institutionellen Kapazitäten der verschiedenen Akteure innerhalb des PRSP-Prozesses stellt eine wesentliche Grundlage für eine Verbesserung von PRSP-Prozessen und Inhalten dar. Abgesehen von der Stärkung der Kapazitäten der verschiedenen Verwaltungsebenen in Entwicklungsländern ist v.a. die Stärkung der zivilgesellschaftlichen Gruppen, die die Interessen der armen Bevölkerung vertreten, äußerst zentral, um die Inhalte, Strategien und Wege der PRSPs in Richtung Armutsbekämpfung zu stärken.

A. Strickner
M. Vögel

Literatur und Links

Eberlei, Walter/Siebold, Thomas: Armutsbekämpfung in Afrika: neue Ansätze oder alte Konzepte? INEF-Report Nr. 64/2002, Duisburg, 2002,
http://inef.uni-duisburg.de/page/documents/report64.pdf

Internetportal des Verbandes Entwicklungspolitik deutscher NROs (Venro) in Zusammenarbeit mit dem Institut für Entwicklung und Frieden (INEF): ***www.prsp-watch.de***

Knoke, Irene/Morazán, Pedro: PRSP: Beyond the Theory. Practical Experiences and Positions of Involved Civil Society Organisations.Draft for the International GTZ-Conference in Berlin, 2002.
http://prsp-watch.de/publikationen/archiv/prsp-bfdw.pdf

Mosambik: Action Plan for the Absolute Reducution of Poverty (2001-2005)
http://poverty.worldbank.org/files/Mozambique_PRSP.pdf

Nicaragua: A Strengthened Growth and Poverty Reduction Strategy (PRSP – Nicaragua)
http://poverty.worldbank.org/files/Nicaragua_PRSP.pdf

Nyamugasira, Warren (Uganda Debt Network): The Reality of Aid. Aid and Poverty Reduction Strategies, http://www.devinit.org/jpdfs/jug.pdf

SAPRIN - Structural Adjustment Participatory Review International Network: The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty. A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment. Washington. 2002. http://www.saprin_org/SAPRI_Findings.pdf

Schneider Ann-Kathrin: Die Weltbank in der Wolfensohn-Epoche: Armutsbekämpfung zwischen Rethorik und Reformversagen. Informationsbrief Wirtschaft und Entwicklung. Sonderdienst Nr. 7/ Dezember 2002. Weed.
http://weed-online.org/pdf/prsp_sap/we_sd_7_2002.pdf

Walther, Miriam/Hentschel, Christine: Armutsstrategiepapiere (PRSP) – Neuanfang in der Strukturanpassungspolitik von IWF und Weltbank? Wirtschaftspolitik und Armutsbekämpfung in den PRSPs von Bolivien, Burkina Faso, Mauretanien, Tansania und Uganda. WEED, Berlin, 2002.
http://weed-online.org/finance/prsp-studie.htm

Weltbank: ***www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm***
Beschreibung der PRSP-Initiative sowie die bereits erarbeiteten Armutsbekämpfungsstrategiepapiere (PRSP).